

Kommunale Sozialberichterstattung – Wirksamkeit als wissenschaftliches Erkenntnisinstrument und als Hilfsmittel der kommunalen Praxis

Sigrun Kabisch, Annegret Kindler

1. Einleitung

Die kommunale Sozialberichterstattung umfasst die detaillierte Beschreibung, Analyse und Bewertung städtischer Lebenswelten in Form eines kontinuierlichen Monitoringsystems. Sie dient zur umfassenden Information einer breiten Öffentlichkeit über die materielle, soziale, gesundheitliche und kulturelle Ungleichverteilung von Lebenslagen und Lebenschancen innerhalb der Bevölkerung, die Entwicklung sozialer Problem- und Bedarfslagen sowie deren Verursachungszusammenhänge. In Form von Sozialberichten, Sozialatlanten, Lebenslagereporten etc. werden Zwischenergebnisse einer integrierten Betrachtung dieser komplexen Sachverhalte im Kontext der Stadtentwicklung dokumentiert.

Als wissenschaftliches Erkenntnisinstrument gestattet die kommunale Sozialberichterstattung Schlussfolgerungen und Prognosen zu sozialen und sozialräumlichen Entwicklungsprozessen in konkreten lokalen Bezugseinheiten (Städte, Stadtbezirke, Ortsteile, statistische Blöcke u.a.). In ihrer Funktion als Hilfsmittel der kommunalen Praxis generiert sie Sachinformationen und Handlungsempfehlungen, die die Zielgenauigkeit von Entscheidungen zur Vermeidung bzw. Abschwächung sozialer Problemschwerpunkte erhöhen können.

Durch die Kombination von wissenschaftlichen und praxisrelevanten Fragestellungen wird die Effizienz kommunaler Sozialberichterstattung gestärkt. Denn dadurch sind wechselseitige Erkenntnisgewinne aufgrund inhaltlicher und methodischer Ergänzungen möglich. Die Voraussetzung dafür sind neue bzw. verbesserte Dialogformen zwischen Wissenschaft und Kommunalverwaltung sowie –politik.

In den weiteren Ausführungen werden die Instrumentenfunktion von Sozialberichterstattung erläutert, die Erfordernisse einer integrierten Berichterstattung auf kommunaler Ebene begründet und diese durch Fallbeispiele untersetzt. Abschließend werden die Erfahrungen mit vorliegenden Berichterstattungen und ausgewählte Aspekte ihrer Weiterentwicklung aus wissenschaftlicher und aus Anwenderperspektive zusammengefasst.

2. Kommunale Sozialberichterstattung als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung

Die interdisziplinäre sozialwissenschaftlich ausgerichtete Stadtforschung hat auf der Suche nach Entwicklungspfaden für Städte und Stadtregionen, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit orientieren, erkannt, dass eine problemadäquate, umfassende und für alle Beteiligten verständliche Informationsbasis eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit ist. Dies gilt um so mehr, wenn eine enge Zusammenarbeit mit den kommunalen und regionalen Entscheidungsträgern aufgebaut werden soll, damit die Forschungsergebnisse der gesellschaftlichen Praxis zur Verfügung gestellt werden können.

Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert vor allem, gleichzeitig die Ziele der sozialen Gerechtigkeit, der ökonomischen Beständigkeit und des Umweltschutzes anzustreben. Die Wechselwirkungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den drei Dimensionen werden in dichtbesiedelten Räumen wie den Städten und Stadtregionen besonders deutlich und für die hier lebenden Menschen spürbar. Sie stehen im Zentrum der Aufmerksamkeit um eine gerechtere Chancenverteilung der Ressourcennutzung (Dangschat 1997, S. 170f.). Denn je nach dem Ausmaß an kumulierenden positiven und negativen Effekten unterscheiden sich die kleinteiligen Lebensräume und sortieren deren Bewohner entsprechend ihres sozialen Status. Es entstehen Stadtgebiete und Siedlungen mit einer hohen Lebensqualität neben Räumen, die ungünstige Bedingungen und Mehrfachbenachteiligungen aufweisen.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist in der Agenda 21 im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro die Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu einem der Hauptpunkte erklärt worden. Als oberstes Ziel wird die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen sowie der Umweltqualität aller Menschen, insbesondere der städtischen und ländlichen Armutgruppen, definiert. Zu den Programmbereichen gehören eine angemessene Unterkunft für alle, die Verbesserung des Siedlungswesens, die Förderung einer nachhaltigen Flächennutzungsplanung und Flächenwirtschaft, der Aufbau einer integrierten Umweltschutz-Infrastruktur zur Bereitstellung von Trinkwasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Kanalisation und Abfallentsorgung, die Entwicklung umweltverträglicher Energieversorgungs- und Verkehrssysteme, die Unterstützung der Siedlungsplanung und Siedlungspolitik in von Naturkatastrophen bedrohten Gebieten, die Förderung eines umweltverträglichen Bauens, die Hilfe bei der Entwicklung der menschlichen Ressourcen und der Aufbau der Kapazitäten im Wohnungs- und Siedlungswesen (BMU 1992, S. 44). Damit wird eine umfangreiche Palette an Aspekten umrissen, die im Rahmen nachhaltiger Siedlungsentwicklung zu beachten ist.

Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Programmbereiche richten sich nach dem jeweiligen Entwicklungsstand und den Ausgangsbedingungen der lokalen Bezugseinheit. Dabei muß sich die Entscheidungsfindung auf eine möglichst umfassende und problemgenaue Informationsgrundlage stützen können. Bereits in der Agenda 21 wird darauf sehr deutlich verwiesen, indem diesem Thema ein eigenes Kapitel gewidmet ist (BMU 1992, Kapitel 40, S. 282f.). Als Problem wurde umrissen, daß Methoden zur Bewertung der Interaktionen zwischen verschiedenen sektoralen Umwelt-, Bevölkerungs-, Sozial- und Entwicklungsparametern nicht genügend weit entwickelt sind und nicht in ausreichendem Maße genutzt werden. Die Ableitung von Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung ist nach wie vor eine aktuelle Forderung.

Ein Schritt in die Richtung einer problemadäquaten Instrumentenbereitstellung im Rahmen von nachhaltiger Stadtentwicklung ist die Erarbeitung von Sozialberichten. Allerdings existieren dafür noch keine einheitlichen Kriterien, um ein abgestimmtes Herangehen zu ermöglichen und die Vergleichbarkeit zu garantieren. Obwohl es seit den 1970er Jahren Sozialberichterstattung in den Kommunen der BRD in unterschiedlichster Form gibt, ist es bis heute

nicht gelungen, eine gewisse Standardisierung vorzunehmen (Bartelheimer 2001, S. 36). Die Erfassung, Analyse und Bewertung sozialer Merkmale und die Ableitung sozialer Indikatoren nach einheitlichen Kriterien, die Zuordnung zu vergleichbaren Raumbezugseinheiten, der einheitliche Aufbau einer entsprechenden Datenbasis einschließlich ihrer permanenten Aktualisierung in festgelegten Zeiträumen sind eine unentbehrliche Voraussetzung, um kommunale Sozialberichte miteinander vergleichen und sie als kontinuierliches und effizientes (Dauer-)Beobachtungs- und Informationsinstrument nutzen zu können. Dem zufolge lassen sich verschiedene Typen von Sozialberichten unterscheiden, die inhaltlich partielle Überschneidungen aufweisen: Sozialatlanten, Sozialstrukturatlanten, Armutsberichte, Gesundheitsberichte, Sozialraumanalysen, Sozialhilfeberichte, Lebenslagenreporte (Stadt Leipzig 1999, Anhang S. 146f.; Kabisch et al. 1997, S. 11f.)

Die Notwendigkeit der Erarbeitung von Sozialberichten wird insbesondere dann erkannt, wenn soziale Problemkonstellationen kumulieren, keine überzeugenden Lösungsangebote vorliegen und die Schärfe der Probleme ein öffentliches Thema geworden ist. Es kann demnach festgestellt werden, dass ein Anstoß für den Beginn einer Sozialberichterstattung und deren öffentliche Förderung erforderlich ist.

Schütte nennt drei Merkmale, die als implizite Standards von Sozialberichterstattung gelten können:

- sie wird durch Krisen und Brüche veranlaßt und beschreibt problembezogen individuelle Risiken im Kontext gesellschaftlicher Entwicklung,
- sie bezieht sich auf eine empirische Basis und beansprucht Verallgemeinerbarkeit ihrer Ergebnisse,
- sie ist immer auf einen weiteren Kontext gesellschaftlicher Diskussion bezogen, will also die Verhältnisse an die Akteure und die Öffentlichkeit zurückspiegeln und praktische Konsequenzen befördern (Schütte 1998, S. 89).

Dieser weitreichenden Orientierung kann aber nur entsprochen werden, wenn von einer konzeptionellen Grundlage ausgehend gearbeitet wird, die auf diese Anforderungen Bezug nimmt. Dabei ist es zwingend notwendig, daß bei der Lösung von komplexen Problemen der Stadtentwicklung verschiedene Disziplinen an der Berichterstattung beteiligt sind. Es gruppieren sich die notwendigen Variablen um die Bereiche Soziales, Wohnungs- und Städtebau, Ökologie und Wirtschaft.

Die soziale Perspektive als zentrale Säule einer Sozialberichterstattung wird durch die Zuarbeiten aus den städtischen Ämtern, die sich mit sozialen Fragen beschäftigen (Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt, Amt für Wohnungswesen), unterstützt. Des weiteren ist das Arbeitsamt eingebunden. Freie Träger, Verbände und Vereine liefern wichtige Informationen aus ihrem Arbeitsumfeld. Sie werden durch qualitative Daten ergänzt, die aus der Experten-sicht oder aus Erhebungen resultieren.

Die städtebaulichen Aspekte steuert u.a. das Stadtplanungsamt bei. Ökologische Merkmale werden durch das Umweltamt, das Grünflächenamt oder durch das Kraftfahrtbundesamt beschrieben. Daten zu wirtschaftlichen Komponenten werden im Arbeitsamt, in der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer bereitgestellt. Es zeigt sich, daß die beispielhaft genannten Einrichtungen, trotz klarer und abgegrenzter Zuständigkeiten, zum Teil bereits ressortübergreifende Aspekte behandeln. So gibt es Schnittstellen zwischen dem Sozialamt und dem Wohnungsamt oder zwischen dem Stadtplanungsamt und dem Grünflächenamt. Eine Zusammenarbeit über Ämtergrenzen hinweg ist unerläßlich und auch in der alltäglichen Praxis etabliert. Dies ist ein normales Verfahren im Rahmen funktionierender Stadtverwaltung, sofern es um operative Entscheidungen geht. Dennoch ist festzustellen, dass im Zuge von Mittelkürzungen und Stellenabbau der Ausbau ämterübergreifender Zusammenarbeit eher eine Behinderung erfährt.

Angesichts der sich verschärfenden sozialen Probleme wie steigende Arbeitslosigkeit, wachsende Armut, sinkende Wirksamkeit sozialer Sicherungssysteme, zunehmende Disparitäten in den Lebensverhältnissen, ungleiche Chancenverteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen u.a.m. kommt der integrierten kommunalen Sozialberichterstattung eine wachsende Bedeutung zu. Demgegenüber ist die Rolle der spezialisierten Sozialberichte für ausgewählte Themenstellungen nicht zu unterschätzen, da sie wertvolle Detailinformationen zur Ergänzung liefern. Wird der Anspruch einer integrierten Sozialberichterstattung erhoben, sind der uneingeschränkte Willen zu einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit der unterschiedlichen städtischen Ämter, die Beteiligung wissenschaftlicher Einrichtungen, die Einbeziehung von Wohlfahrtsverbänden und die Einbindung des Wissens Betroffener eine wichtige Voraussetzung, um Synergieeffekte zu erzielen.

Sollen strategische Entwicklungslinien für die Stadt erarbeitet werden, bedarf es der Kooperation in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen, die von der Problemerkennntnis ausgehend gemeinsam innovative Konzepte erarbeiten. Dazu ist fachliche Kompetenz, Zeit und auch der Mut zum Öffnen gegenüber den Denkweisen der anderen Fachvertreter und neuen Ideen erforderlich. „Eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung trägt dazu bei, alle Variablen, die die Entwicklung einer Stadt beeinflussen, einzubeziehen und erfordert integratives, bereichsübergreifendes Denken“ (OECD 2000, S. 63). Gerade das Problem der sozialunverträglichen Entwicklung von Stadträumen, deren zentrale Kategorie ein hohes Maß an residentieller Segregation ist, erfordert eine komplexe und integrierte Problemauseinandersetzung. Der Fokus muss auf die benachteiligten Stadträume gerichtet werden, die zugleich von einem hohen Anteil einkommensunterversorgter Gruppen gekennzeichnet sind. Deren Wohn- und Wohnumfeldbedingungen sind durch mangelhafte Wohnungsausstattung, unzureichende Infrastrukturausstattung, hohe Immissionsbelastung, schlechte Erreichbarkeit oder an Hauptverkehrswegen gelegen, schlechtes Image, hohe Diskriminierung, sozialräumliche Ausgrenzung sowie unzureichende soziale, kulturelle und politische Partizipation gekennzeichnet (Dangschat 1996, S. 182).

Die in Indikatoren übersetzten Merkmale können großenteils in Tabellen- oder Textform und kartographisch dargestellt werden. Damit wird auf die räumliche Komponente Bezug genommen und auf Gebiete aufmerksam gemacht, in denen sich bedenkliche Merkmale konzentrieren. Mit dieser „Anzeigerfunktion“ fungiert die Sozialberichterstattung als Instrument. Des weiteren wird der Instrumentencharakter in Form der abgeleiteten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus der textlichen Interpretation der Statistiken und Karten deutlich. Beispielsweise zeigen sich die negativen Ausprägungen der sozialen, ökonomischen und ökologischen Komponenten von städtischen Teilräumen in einer sich überlagernden und sich gegenseitig verstärkenden Abwärtsentwicklung. Erfolgt keine Gegensteuerung, stehen am Ende dieses Prozesses soziale und bauliche Erosion als typische Niedergangerscheinungen. Es können Prognosen erstellt und Szenarien für mögliche „Zukünfte“ für Stadtgebiete entworfen werden. Damit füllt die Sozialberichterstattung eine politikberatende Funktion aus.

Um Gefährdungen rechtzeitig entgegenzuwirken und entsprechenden Handlungsbedarf abzuleiten, sind Frühwarnsysteme erforderlich, wie sie u.a. durch die Sozialberichterstattung zur Verfügung gestellt werden können. Allerdings setzt dies voraus, daß ein Dialog zwischen Sozialforschern, die für die Erstellung von Sozialberichten verantwortlich zeichnen, und politischen Verantwortungsträgern als Anwender und Nutzer gepflegt wird. Bereits in der Vorbereitungs- und Entstehungsphase sowie in den Zwischentappen ist ein Diskurs über das Konzept, die Inhalte und die Zielrichtung der Sozialberichterstattung nützlich. Denn damit sind mögliche Irritationen vermeidbar, wenn abgeschlossene Berichte vorgelegt werden, deren Aussagen als Kritik an der kommunalen und regionalen Handlungspraxis und Leistungsfähigkeit mißverstanden werden. Eine entsprechende Reaktion löste beispielsweise der im Jahre 1997 von der Fachhochschule Merseburg vorgelegte Endbericht zur Sozialberichterstattung für die Region Merseburg-Querfurt und Halle aus (Stock, Wörndl 1998). Dennoch kann auch ein am Dialog ausgerichtetes Verfahren gegensätzliche Beurteilungen der Ergebnisse der Sozialberichterstattung nicht vollständig ausschließen. Unterschiedliche Interpretationen durch die verschiedenen politischen Gruppierungen sind dafür die Ursache.

3. Erfordernisse einer integrierten Berichterstattung

Die Erarbeitung von handlungsleitenden Strategien für die Entwicklung kommunaler und regionaler Bezugseinheiten erfordert eine präzise Beschreibung der jeweiligen Ausgangssituation. Soziale Merkmalskonstellationen müssen dabei genauso Beachtung finden wie wirtschaftliche Rahmenbedingungen, städte- und wohnbauliche Charakteristika, gesundheitsrelevante Merkmale oder ökologische Sachverhalte. Eine integrierte Betrachtung der einzelnen Faktoren, indem die Wechselwirkungen und gegenseitigen Beeinflussungen in ihrer historischen Entwicklung berücksichtigt werden, ist das Anliegen der kommunalen Sozialberichterstattung.

Es liegt in der Natur der Sache, daß in der Sozialberichterstattung der Schwerpunkt der Indikatorenaufnahme, und -auswertung auf soziale Merkmale gerichtet ist. Dennoch sind zur Erklärung und Veranschaulichung kleinräumiger Sortierungsprozesse stadthygienische und

Umweltkomponenten wie z.B. der Grün- und Waldflächenanteil oder der Anteil von Kleingartenflächen an der Gesamtfläche häufig unerlässlich. Des Weiteren sind subjektive Sozialindikatoren zur Widerspiegelung der Befindlichkeiten und Erwartungen der Einwohner zu berücksichtigen. Dazu zählen beispielsweise die empfundene Stärke der Belästigung durch Straßenverkehrslärm und Autoabgase oder die Motive für Sesshaftigkeit bzw. für Abwanderung.

Aus wissenschaftlicher Perspektive zu bearbeitende Forschungsfragen über Konzepte für eine nachhaltige Stadtentwicklung bedienen sich eines mehrdisziplinären Zugangs, um fundierte und anwendungsorientierte Antworten unterbreiten zu können. So wurde vom UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH 1997 der Sozialatlas der Stadt Leipzig (vgl. Kabisch et al. 1997) erarbeitet und herausgegeben. Er ist das Ergebnis eines wissenschaftlichen Vorhabens, das in ein Verbundprojekt zum stadtökologischen Strukturwandel und seinen Auswirkungen auf die Stadtentwicklung eingeordnet war. Im Verlaufe der Projektarbeit des Verbundes, in dem Natur- und Sozialwissenschaftler zusammenarbeiteten, erwies es sich als unabdingbar, die vorhandenen statistischen Datengrundlagen zusammenzufassen, zu interpretieren und in einer strukturierten Übersicht für alle beteiligten Fachvertreter handhabbar zu machen. Nur dadurch konnte die Basis für ein integriertes Herangehen bei der Beantwortung komplexer Fragestellungen gewährleistet werden.

Die Notwendigkeit dieses Vorgehens wurde in einer ebenfalls in dem genannten Verbund eingeordneten Forschungsarbeit zur Erarbeitung von Umweltqualitätszielen für Stadtstrukturtypen bestätigt. Ausgehend von stadtgeographischen und -ökologischen Analysen war es für die Bestimmung von Qualitätszielen zwingend erforderlich, soziale Merkmale zu berücksichtigen, welche im Sozialatlas zur Verfügung gestellt werden konnten (Wickop et al. 1998).

Der Sozialatlas der Stadt Leipzig ist eines der ersten Beispiele einer Sozialberichterstattung für die Umsetzung des Anspruchs einer möglichst komplexen Betrachtung von sozialen Prozessen der Stadtentwicklung in den neuen Ländern. Er ist mit dem Ziel erstellt worden, die Ausgangslage einer ostdeutschen Großstadt nach dem gesamtgesellschaftlichen Umbruch Anfang der 1990er Jahre zu beschreiben und die einsetzenden Veränderungsprozesse zu erklären. Damit liegt eine Bewertungsgrundlage für Stadtentwicklungsprozesse vor, die exemplarisch über Eigenarten und Unterschiede ostdeutscher Großstädte im Vergleich zu westdeutschen Auskunft gibt. Insgesamt ist festzustellen, dass der Sozialatlas der Stadt Leipzig vielfältige Ausstrahlungseffekte vorweisen kann. Neben zahlreichen Impulsen für die kommunalpolitische Arbeit vor Ort ist das methodische und inhaltliche Konzept durch weitere Städte im In- und Ausland (z.B. Sozial-Atlas der Stadt Halle (Saale) 2000; Sozial- und Demographieatlas für Gran Mendoza/Argentinien 1998) übernommen und hinsichtlich der jeweiligen kommunalen Rahmenbedingungen angepasst worden (zu den Erfahrungen bei der Erstellung und der nachfolgenden Nutzung des Sozialatlas vgl. Kabisch 2000).

Bei der Erarbeitung von Sozialberichten in Form von Sozialatlanten spielen kartographische Darstellungen eine zentrale Rolle. Mit deren Hilfe werden räumliche Anordnungen und Ver

teilungen von Merkmalen bzw. deren Konzentrationen visualisiert. Entsprechend der Datenebene und der Fragestellungen können Karten, die den gesamten Untersuchungsraum repräsentieren, oder gebietsbezogene Detailkarten erstellt werden. Sind transparente Folien mit der kartographischen Darstellung ausgewählter Einzelmerkmale verfügbar, so hat der künftige Nutzer durch Überlagerung von mehreren Folien die Möglichkeit der eigenständigen Zusammenstellung und Interpretation ihrer Inhalte.

Voraussetzung für die kartographische Umsetzung von Analyseergebnissen ist die Vorlage von geeigneten raumbezogenen Daten auf vergleichbaren Skalenebenen. Diese Grundbedingung ist nicht für jeden sozialrelevanten Indikator, z.B. im Zusammenhang mit Krankheitsercheinungen, zu garantieren. In diesen Fällen muss eine verbale Beschreibung genügen.

Resümierend ist festzuhalten, dass im Unterschied zu textlichen und tabellarischen Darstellungen die kartographische Umsetzung von Untersuchungsergebnissen auf fachmännischer Grundlage eine sehr kompakte und anschauliche Form der Visualisierung von raumbezogenen Informationen ist und die Auswertung sowie die Interpretation von Analyseergebnissen maßgeblich unterstützt.

Neben dem Anspruch einer möglichst weitgehend integrativen und komplexen inhaltlichen Ausgestaltung von Sozialberichten steht die Einordnung sozialberichtsrelevanter Betrachtungsschwerpunkte in andere Berichtssysteme. Beispielhaft seien Gesundheitsberichte genannt.

Gesundheitsberichte

Die Gesundheitsberichterstattung umfasst eine systematische Darstellung und Analyse des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, der Gesundheitsgefährdungen und der Gesundheitsversorgung (vgl. Hurrelmann, Murza 1996, S. 8f.). Um diese angestrebten Ziele zu erreichen, werden Indikatoren über den Gesundheits- und Krankheitszustand der Bevölkerung zusammengestellt. In den inhaltlichen Rahmen können auch Informationen zur Effektivität des Versorgungssystems, zu den Ressourcen der Selbsthilfe, dem Umfang der wohnortnahen Hilfen und dem Grad der Kooperation und der Konsensfähigkeit berücksichtigt werden.

Im November 1998 wurde der erste deutschlandweite Gesundheitsbericht veröffentlicht. Damit stand erstmals ein Nachschlagewerk zur Verfügung, das über alle Teilaspekte des tief gegliederten Gesundheitswesens in Deutschland, seine wichtigsten Zusammenhänge und aktuellen Problemlagen informiert. Das Robert Koch-Institut führt in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt die Gesundheitsberichterstattung des Bundes durch, um verlässliche Informationsgrundlagen für Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft zur Verfügung zu stellen. Neben anderen inhaltlichen Komplexen werden Risikomerkmale der sozialen Lage eingebunden, um eine möglichst komplexe Sichtweise zu gestatten. Dazu gehören Einkommensverhältnisse, Bildung, Wohnungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit, Gewalt (vgl. Statistisches Bundesamt, Robert Koch-Institut 1998).

In Ergänzung der nationalen Gesundheitsberichterstattung werden bereits seit längerem kommunale Gesundheitsberichte erarbeitet. Die Gesundheitsberichterstattung ermöglicht eine

differenzierte Bestandsaufnahme des Gesundheits- und Versorgungsgeschehens. Sie kann als ein rationales und leistungsfähiges Instrument der Planung politischer Entscheidungen und der Steuerung von Maßnahmen der Gesundheitsförderung genutzt werden. Denn sie liefert die notwendige Informationsbasis für die Festlegung gesundheitspolitischer Prioritäten und trägt zur Entwicklung sowie Umsetzung entsprechender politischer Programme bei.

Die Gesundheitsberichterstattung wird als ein Bestandteil einer umfassenden, regional abgestimmten Präventionspolitik verstanden, die alle gesundheitsrelevanten Lebensbereiche in einer Kommune berücksichtigt und somit Bestandteil eines Frühwarnsystems ist.

Darüber hinaus besitzt sie eine Koordinationsfunktion, da sie soziale, geschlechtsspezifische, regionale, demographische und ökologische Aspekte aufnimmt und demnach auch auf andere Felder übergreifend wirkt. In diesem Sinne werden Aspekte der Sozialberichterstattung hier eingebunden.

Als ein gewichtiges Problem ist die bisher noch fehlende bundesweite gesetzliche Pflicht zur Erstellung von Gesundheitsberichten zu nennen. Die Anzahl der Kommunen, die über kommunale Gesundheitsberichte verfügen, ist begrenzt. Es gibt bundesweit kaum Ämter, die Gesundheitsberichterstattung als kontinuierliche Arbeitsroutine verankert haben und sich durch die Veröffentlichung regelmäßiger Gesundheitsberichte ausweisen können (Meier 1996, S. 87). Die Ursachen dafür sind in der hohen Komplexität des Berichtsgegenstandes „Gesundheit/Gesundheitswesen“, der Unübersichtlichkeit und Unzulänglichkeit bestehender Informationsquellen und der begrenzten Arbeitskapazitäten in den Gesundheitsämtern zu suchen (ebenda, S. 78 ff.). Des Weiteren sind das Verständnis, die Zugänge, die Reichweite, das Themenspektrum und das methodische Herangehen unterschiedlich ausgeprägt. Eine „Kultur“ in der Zusammenarbeit, die sich z.B. durch Teamarbeit, Kommunikation und kooperative Arbeitsprozesse auszeichnet, fehlt häufig. Die intrakommunalen Defizite und der Mangel an allgemeingültigen Regelwerken führen zu Gesundheitsberichten, die zwischen den Kommunen nur schwer bzw. überhaupt nicht vergleichbar sind. Damit werden mögliche Synergieeffekte vergeblich, da Erfahrungen schwerlich aufgegriffen werden können und über kommunale Grenzen hinausreichende Lösungsstrategien kaum entwickelbar sind.

Der Integrationsanspruch in bezug auf die Gesundheitsberichterstattung weist ähnliche Prämissen wie im Rahmen der Sozialberichterstattung auf. Um Problemschwerpunkte räumlich zu identifizieren, ist neben der Zusammenschau inhaltlicher Faktoren deren mögliche Verortung zu prüfen.

4. Kommunale Sozialberichterstattung – Erfahrungen und Empfehlungen

Die vorliegenden Erfahrungen im Bereich der Sozialberichterstattung unterstreichen deutlich die Notwendigkeit eines integrierten Herangehens, welches eine kooperative und kontinuierliche Zusammenarbeit erfordert. Die ressortbezogene Berichterstattung ist noch immer auf der Tagesordnung, sie hat auch ihre Berechtigung. Allerdings ist festzustellen, daß damit jedem Amt freisteht, die jeweils für sie geeignete räumliche Bezugsebene zu wählen und die entsprechend zutreffende Zielgruppe zu bestimmen. Infolge dessen werden Informationen, Daten und Statistiken in Berichten zusammengestellt, die nicht kompatibel sind. Eine Ressourcen

verschwendung ist damit nicht auszuschließen. Hier ist eine deutliche Weiterentwicklung und Ergänzung erforderlich, um Synergieeffekte zu generieren.

Die kommunale und regionale Handlungspraxis, die sich den Kriterien der Nachhaltigkeit verpflichtet hat, ist aufgrund der Komplexität der aktuellen Aufgabenstellungen nur durch eine zunehmend ressortübergreifende Zusammenarbeit und Koordination in der Lage, angemessene Lösungen zu finden und durchzusetzen. Eine Sozialberichterstattung sollte vom Sozialdezernat getragen, aber in ihrer Weiterführung und Nutzung bei der Problemlösung interdisziplinär bzw. in Kooperation verschiedener Ämter und gesellschaftlicher Akteure genutzt werden. Dazu ist die Abstimmung über Inhalte und aussagekräftige Indikatoren notwendig. Werden bereits in der konzeptionellen Vorbereitungsphase eines geplanten Berichterstattungssystems notwendige Absprachen zwischen Anbietern und Anwendern/Nutzern getroffen, trägt dies später zu einer Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit bei. Deshalb ist auf den Verwertungszusammenhang der Ergebnisse der Sozialberichterstattung zu achten. Eine wiederholte Rückkopplung mit den Hilfeplanungsbereichen (z.B. der Jugendhilfeplanung) kann die Schärfe der Ergebnisse und die Treffsicherheit möglicher Gegenmaßnahmen erhöhen.

Die Sozialberichterstattung sollte generell als langfristiges Vorhaben konzipiert werden. Denn Daten und Statistiken unterliegen einer relativ schnellen Alterung. Die gesellschaftliche Dynamik erfordert eine Kontinuität der Beobachtung in Form eines dauerhaften Monitorings, um die Aktualität der situativen Beschreibungen zu garantieren. Deshalb sind Evaluierungen hinsichtlich der Adäquatheit des methodischen Konzeptes, insbesondere der Indikatorenauswahl notwendig. Dazu ist die Verankerung der Sozialberichterstattung in den jeweiligen politischen und Verwaltungsbereichen erforderlich, wozu in erster Linie kompetente Partner, die mit der Nutzung dieses Instrumentes vertraut sind und die dessen ständige Qualitätsverbesserung einfordern, vorhanden sein müssen. Dabei ist die enge Zusammenarbeit mit und zwischen den städtischen Ämtern unerlässlich, um Abstimmungen vorzunehmen und wechselseitigen Nutzen kenntlich zu machen.

Die zu einem Anfangszeitpunkt vorliegende Datengrundlage muss im zeitlichen Verlauf ständig aktualisiert und hinsichtlich des Inhaltes themenbezogen erweitert werden. Es ist zu konstatieren, dass bisher kein allgemein akzeptiertes System sozialer Indikatoren für die Erstellung kommunaler Sozialberichte existiert. Die Gründe dafür liegen in der uneinheitlichen Datenerfassung einzelner Ämter neben der amtlichen Statistik und in der bislang fehlenden energischen Thematisierung dieses Mangels in der Fachöffentlichkeit. Die Vergleichbarkeit der Sozialberichte zwischen den Kommunen ist dadurch häufig sehr eingeschränkt. Die Erfahrungen zeigen, dass eine gewisse übereinstimmende Schnittmenge von Daten vorhanden sein muss, um Veränderungen, Kontinuitäten oder Stabilitäten im Zeitverlauf feststellen zu können. Drei Typen von Daten sind zu berücksichtigen: „Kerndaten“, die unbedingt nötig sind, „ergänzende Daten“, die differenzierende Aussagen zulassen und „sonstige Daten“, die zur Abrundung der Datenbasis oder zur Reaktion auf aktuelle Sachverhalte dienen (Lukas 1998, S. 279).

Die Verbreiterung der inhaltlichen Merkmalspalette erweist sich im Zuge der Ausprägung unterschiedlichster inhaltlicher Bezugspunkte als erforderlich. Aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Verfeinerung und Erweiterung der kommunalstatistischen Erhebungsgrundlagen in vielen ostdeutschen Städten sind nunmehr verbesserte integrative Analysen möglich. Zugleich sind Defizite weiterhin erkennbar, die sich aus neuen Entwicklungslinien ergeben. Beispielsweise stellt die dramatische Zunahme des Wohnungsleerstandes eine neue Problemvariable im Hinblick auf nachhaltige Stadtentwicklung dar.

Wird Sozialberichterstattung an einen engen Raumbezug gekoppelt, dann sind verschiedene Bezugsebenen zu berücksichtigen. Neben der gesamtstädtischen Betrachtung sind die Ebenen der Stadtbezirke und Ortsteile zu betrachten. Diese kleinteilige Untersuchungsstruktur eröffnet inhaltliche Kombinationen, die ortsgenaue Problemschwerpunkte zu identifizieren gestattet. Weiterhin muss die Veränderung des administrativen Stadtgebietes durch Gemeindegebietsreformen berücksichtigt werden. Das Stadtumland ist in die Analysen einzubeziehen, um Suburbanisierungstendenzen und deren Effekte in ihrer Bedeutung für die nachhaltige Stadtentwicklung angemessen zu berücksichtigen.

Um detailliertere Kenntnisse über die soziale Bewohnerstruktur und zu kleinräumigeren Entwicklungstendenzen auf einer niedrigen Raumebene zu erhalten werden soziologische Erhebungen in ausgewählten Untersuchungsräumen eingebunden. Gerade die Aufnahme subjektiver Indikatoren, die über Problemwahrnehmungen, Erwartungen, Urteile und Bedürfnisse Auskunft geben, erweitert das Informationsspektrum. Zugleich ist damit auch eine Evaluationsform im Sinne von wahrgenommenen Verbesserungen in bezug auf die Lebensqualität in den Kommunen vorhanden. Mit der Verbindung von objektiven und subjektiven Sozialindikatoren sind noch deutlicher die Interdependenzen zwischen baulichen, sozialen und Wohnumfeldmerkmalen zu ergründen und deren Auswirkungen auf sozialräumliche Spaltungsprozesse zu erklären.

Von allen befragten Nutzern der Sozialberichte bzw. Sozialatlanten sind diese Instrumente als hilfreich beschrieben worden. Jedoch wurde deutlich auf ihre Grenzen aufmerksam gemacht. Die Entscheidungsträger in der Praxis und die Planer brauchen möglichst aktuelle Daten und Beschreibungen der spezifischen Problemlagen in den verschiedenen Stadtgebieten. Insbesondere in Zeiten des ökonomischen Umbruchs und einer hohen gesellschaftlichen Dynamik veralten Erhebungsdaten schnell. Somit ist eine Laufendhaltung der Daten und deren graphische Umsetzung ein Erfordernis, dass seitens einer wissenschaftlichen Einrichtung aus Kapazitätsgründen nur in Teilen gewährleistet werden kann. Hier ist eine enge Kooperation mit allen, an einer Sozialberichterstattung beteiligten Ämtern und Institutionen erforderlich.

5. Zur Struktur des UFZ-Berichtes

An die einführenden Darlegungen von Sigrun Kabisch und Annegret Kindler schließen sich sechs Beiträge an, in denen anhand von Fallbeispielen Erfahrungen bei der Erarbeitung von

kommunalen Sozialberichten und deren Nutzung im Rahmen der lokalen Handlungspraxis ausgeführt werden. Dabei wird der Prozess der Sozialberichterstattung mit unterschiedlichen Etiketten wie Stadtteilmonitoring, Sozialraumforschung oder Sozialverträglichkeitsstudie versehen. Auffallend sind bei der erkennbaren Differenziertheit der Problemlagen übereinstimmende Schlussfolgerungen. So wird durchgängig die Notwendigkeit einer kooperativen Zusammenarbeit innerhalb der Sozialberichterstattung betont. Des Weiteren wird unterstrichen, dass kommunale Sozialberichterstattung eine permanente Aufgabenstellung ist, die kontinuierlich ausgeführt werden muss. Nur so kann sie politikrelevante Entscheidungsgrundlagen mit dem notwendigen Aktualitätsgrad liefern. Schließlich wird übereinstimmend hervorgehoben, dass allein statistische Daten auf der Basis administrativer Gliederungseinheiten nicht ausreichen, um integrierende und desintegrierende Faktoren von Handlungsräumen sozialer Gruppen zu bestimmen. Sozialwissenschaftliche Methoden, die objektive und subjektive Sozialindikatoren einbinden und neue Raumstrukturen generieren, müssen genutzt werden.

Im nachfolgenden Kapitel beschäftigt sich *Wolfgang Schütte* am Beispiel Hamburgs mit der aufklärenden Wirkung der dortigen Sozialberichterstattung, die ursprünglich von den wissenschaftlichen Einrichtungen und nicht vom Senat ausging. Eine geregelte Kooperation zwischen Wissenschaft und Stadtverwaltung ist nach seinen Erfahrungen eine essentielle Voraussetzung für die Qualität und den Nutzen kommunaler Sozialberichte. Daran anschließend beschreibt *Dieter Rink* die Voraussetzungen und den Prozess der Erstellung des „Sozialatlas der Stadt Leipzig“. Er betont die Instrumentenfunktion, die aktuell im Programm „Soziale Stadt“ auffällig ist, und unterstreicht die Notwendigkeit der integrativen Verbindung von objektiven und subjektiven Sozialdaten. *Uwe Neumann* skizziert das Stadtteilmonitoring in einem montanindustriell geprägten Stadtteil Duisburgs. Er belegt mit seinen Untersuchungsergebnissen die Verbesserung der Kenntnislage über die Bedingungsfaktoren stadt- und sozialräumlicher Disparitäten, wodurch städtische Planungsgrundlagen eine Qualifizierung erfahren. Im nächsten Kapitel stellt *Inge Mette* die Resultate einer Sozialverträglichkeitsuntersuchung vor, welche soziale und arbeitsmarktrelevante Veränderungen im Zusammenhang mit der Durchführung der EXPO 2000 in Hannover im Blickfeld haben. *Maria Cristina Trifiró* diskutiert in ihrem Beitrag die Möglichkeiten indexbasierter Sozialraumanalyse als Bestandteil des Sozial- und Demographieatlas für Gran Mendoza. Mit diesem methodischen Vorgehen gelangt sie zu einer komplexen Betrachtungsweise von Problemschwerpunkten, die innerhalb dieser argentinischen Großstadt kleinräumig verortet werden können. Im letzten Kapitel stellt *Hauke Gollin* eine Sozialstudie für eine Greifswalder Großsiedlung vor, die in Zusammenarbeit zwischen Universität und Stadtverwaltung konzipiert worden ist. Er zeigt konkrete Handlungsempfehlungen auf, die aus den Ergebnissen für die kommunalen Entscheidungsträger abgeleitet worden sind.

Literatur

BARTELHEIMER, P. (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung für die >>Soziale Stadt<<. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt a. M./New York

BIEN, W., RATHGEBER, R. (Hrsg.) 2000: Die Familie in der Sozialberichterstattung: ein europäischer Vergleich. Opladen

BMU BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) 1992: Agenda 21 – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Bonn.

BRÜLLE, H. 1990: 15 Jahre Sozialberichterstattung in einer Kommune. Möglichkeiten für eine gestaltende soziale Kommunalpolitik anhand von Praxiserfahrungen in Wiesbaden. In: OTTO, H.-U., KARSTEN, M.-E. (Hrsg.): Sozialberichterstattung. Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik. Weinheim, München, S. 211-228

DANGSCHAT, J. S. 1996: Sozialverträglichkeit und Gerechtigkeit in Stadtregionen, in: KABISCH, S. (Hrsg.): Umweltverhalten und Lebensqualität in urbanen Räumen, UFZ-Bericht Nr. 19/1996, Leipzig, S. 174-202

DANGSCHAT, J. S. 1997: Sustainable City – Nachhaltige Zukunft für Stadtgesellschaften? in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie, Opladen, S. 196-191

FLORA, P., NOLL, H.- H. (Hrsg.) 1999: Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung: individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen. Frankfurt a. Main, New York

GUDIÑO M.E., TRIFIRÓ M. C. y GUEVARA, M. M. 1998: Atlas socioeconómico de los departamentos del Gran Mendoza, CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

HABICH, R. 1993: Sozialberichterstattung und sozialer Wandel. Inaugural-Dissertation, Berlin

HANESCH, W. 1990: Armut und Armutsberichterstattung in Kommunen. In: OTTO, H.-U., KARSTEN, M.-E. (Hrsg.): Sozialberichterstattung. Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik. Weinheim, München, S. 58-75

HURRELMANN, K., MURZA, G. 1996: Regionale Gesundheitsberichterstattung: Instrument einer effizienten Gesundheitspolitik. In: MURZA, G., HURRELMANN, K. (Hrsg.): Regio

nale Gesundheitsberichterstattung. Konzeptionelle Grundlagen, methodische Ansätze und Aspekte der praktischen Umsetzung. Weinheim, München, S. 8-31

KABISCH, S.; KINDLER, A.; RINK, D. 1997: Sozialatlas der Stadt Leipzig, Leipzig, UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, Leipzig

KABISCH, S. 2000: Integrierte Berichterstattung zur nachhaltigen Stadtentwicklung - Erfahrungen am Beispiel des Sozialatlas der Stadt Leipzig. In: HANSJÜRGENS, B. (Hrsg.): Regionale Umweltberichterstattung unter dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Marburg, S. 253-271

LUKAS, H. 1998: Sozialberichte und Sozialplanung. In: LUTZ, R., ZENG, M. (Hrsg.): Armutsforschung und Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Opladen, S. 269-286

MEIER, B. 1996: Kommunale Gesundheitsberichterstattung: Anforderungen und Risiken einer neuen Arbeitsroutine in Gesundheitsämtern. In: MURZA, G., HURRELMANN, K. (Hrsg.): Regionale Gesundheitsberichterstattung. Konzeptionelle Grundlagen, methodische Ansätze und Aspekte der praktischen Umsetzung. Weinheim, München, S. 78-89

NOLL, H.-H. (Hrsg.) 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim, München

OECD ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (Hrsg.) 2000: Stadtentwicklungspolitik in Deutschland. Auf dem Weg zur nachhaltigen städtischen Entwicklung, Paris

SCHMID-URBAN, P., DILCHER, R., FELDMANN, U., HANESCH, W., SPIEGELBERG, R. 1992: Kommunale Sozialberichterstattung. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) Heft 41, Frankfurt a. M.

SCHÜTTE, W. 1998: Sozialberichterstattung: Barrieren, Chancen, Risiken und Anforderungen, in: ALISCH, M.: Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen, S. 89-110

STADT LEIPZIG 1999: Lebenslagenreport Leipzig. Bericht zur Entwicklung sozialer Strukturen und Lebenslagen in Leipzig. Studie im Auftrag des Dezernates für Soziales und Gesundheit, Leipzig

STADT HALLE (SAALE) 2000: Sozial-Atlas der Stadt Halle (Saale)

STATISTISCHES BUNDESAMT, ROBERT KOCH-INSTITUT 1998: Gesundheitsbericht des Bundes. Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung. Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin

STOCK, L., WÖRNDL, B. (Hrsg.) 1998: Sozialberichterstattung für die Region Merseburg-Querfurt und Halle. Berlin

VOGES, W. (Hrsg.) 1996: Kommunale Sozialberichterstattung. Erfassung sozialräumlicher Disparitäten. Frankfurt a. M.

WICKOP, E., BÖHM, P., EITNER, K., BREUSTE, J. 1998: Qualitätszielkonzept für Stadtstrukturtypen am Beispiel der Stadt Leipzig, UFZ-Bericht Nr. 14/1998, Leipzig

ZENG, M. (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern: Betrachtungen eines unübersichtlichen Feldes. Oldenburg



UFZ-Bericht

UMWELTFORSCHUNGSZENTRUM LEIPZIG-HALLE GMBH

Nr. 18/2002

Kommunale Sozialberichterstattung

Sigrun Kabisch¹ und Annegret Kindler² (Hrsg.)

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH

¹Sektion Ökonomie, Soziologie und Recht

²Sektion Angewandte Landschaftsökologie

RS

02

1535 MA

ISSN 0948-9452

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ)



00408790