Dr. Rainer Ferchland

Auf dem Weg zur integrierten Sozialberichterstattung? Analysen auf der Ebene eines Berliner Bezirks (Marzahn-Hellersdorf)

Unser Institut arbeitet seit 2002 im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung an einem Projekt „Sozialberichterstattung – Instrument einer solidarischen Sozialpolitik?" Mit diesem Projekt verfolgen wir zwei Schwerpunkte:

Erstens soll u. E. die Sozialberichterstattung einer solidarischen Sozialpolitik dienen. In ihren FoKus gehören die sozial Benachteiligten, das gesellschaftliche Unten. Mit dieser Orientierung ist zu fragen: Wie reflektiert Sozialberichterstattung den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit? Wie erfasst sie Armut und Reichtum als extreme Ausprägungen sozialer Ungleichheit? Wie spürt sie soziale Ursachen für Ungleichheit in den verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Arbeiten, Wohnen etc. auf? Analysiert und bewertet sie soziale Polarisierungstendenzen?

Zweitens geht es uns darum, das mit der Sozialberichterstattung verbundene große Potenzial für ein Mehr an Partizipation, für die Aufklärung, Politisierung und Aktivierung der Öffentlichkeit zu erschließen. Die Sozialberichterstattung kann zu einem Prozess der öffentlichen Kommunikation über soziale Grundprobleme der Gesellschaft beitragen, der mit dem Ziel geführt wird, sozialen Benachteiligungen entgegenzuwirken. Ohne öffentliche Kenntnisnahme und Diskussion verschenkt die Sozialberichterstattung ihr Mobilisierungspotenzial, fehlt der öffentliche Druck auf notwendige politische Folgerungen aus gesellschaftlichen Missständen.

Begrifflich sind „Sozialbericht" und „Sozialberichterstattung" zu unterscheiden: Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung. Sozialberichterstattung verstehen wir hingegen als ein Prinzip, auf der Grundlage von periodischen Sozialberichten ein möglichst umfassendes Bild über die Lebensqualität der Bevölkerung sowie Trends ihrer Entwicklung zu gewinnen. In diesem Sinne ist Kommunale Sozialberichterstattung ein Prozess der regelmäßigen und systematischen Beschreibung und Bewertung wesentlicher Lebensbedingungen der Bevölkerung einer kommunalen Einheit in der zeitlichen Veränderung und in ihrer sozialen und räumlichen Differenzierung. Diesem Verständnis von Sozialberichterstattung liegt a priori ein integrativer Ansatz in thematischer, zeitlicher und räumlicher Hinsicht zugrunde.

Auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf und unserem Institut ergab sich die Möglichkeit, Erfahrungen, Konzepte und Ergebnisse dieses Berliner Bezirks auf dem Gebiet der Sozialberichterstattung etwas näher kennen zu lernen. Wir führten Expertengespräche mit Akteuren der Sozialberichterstattung, werteten Dokumente aus, veranstalteten gemeinsam mit dem Bezirksamt eine „Erfahrungswerkstatt bezirkliche Sozialberichterstattung" und fassten die Ergebnisse unserer Recherchen in einem Erfahrungsbericht nebst Handlungsempfehlungen zusammen. Die so gewonnenen Einsichten sind gewiss auch für andere Bezirke relevant.

Die Schlussfolgerungen laufen wesentlich darauf hinaus, bereits praktizierte Ansätze und Verfahren eines integrativen Herangehens an die Sozialberichterstattung zu verstetigen und zu verstärken. Im üblichen Begriffsverständnis von Integration – auf das Ganze beziehen, zum Ganzen fügen – geht es bei der integrierten Sozialberichterstattung auf der Ebene des Bezirks um die institutionelle, fachlich-thematische, räumliche und zeitliche Dimension.

1. Institutionell

Beide Bezirksämter der Berliner Altbezirke Marzahn und Hellersdorf kooperierten bereits in Vorbereitung der Fusion und legten gemeinsame Sozialberichte vor. Zwischen Sozial-, Gesundheits- und Jugendplanung gibt es eine traditionell gute Zusammenarbeit. Mit dem Sozialatlas Hellersdorf und dem Armutsbericht Hellersdorf wurden Sozialberichte erstellt, die eine koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Ämter und Ressorts voraussetzen. Eine Analyse der demographischen Situation in Marzahn-Hellersdorf ist ausdrücklich als Beitrag „zur ressortübergreifenden Sozialplanung" konzipiert. Die meisten Berichte sind Produkte von Mitarbeiter/innen der Verwaltung und basieren auf der amtlichen bzw. verwaltungsinternen Statistik. Allerdings wurden auch Sozialberichte (z. B. zu Älteren) von wissenschaftlichen Institutionen auf der Grundlage von Bevölkerungsbefragungen erarbeitet.

Ende 2003 konstituierte sich im Ergebnis eines Bezirksamtsbeschlusses eine ständige ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur bezirklichen Sozialberichterstattung. Zu den Aufgaben dieses Gremiums, in dem u.a. Mitarbeiter/

innen der Jugendhilfe-, Gesundheits-, Sozial- und Stadtplanung sowie die Beauftragten für Migration, Gleichstellung und Behinderte mitwirken, gehört die Erstellung eines jährlichen Basisberichts sowie der ressortübergreifende fachliche Austausch.

2. Thematisch

Die Sozialberichte des Bezirks weisen eine große Vielfalt auf (Kinder- und Jugend, Alte, Gesundheit, Armut, soziale Infrastruktur, demographische Struktur etc.). Dabei war es bisher üblich, den jeweiligen Fachberichten Abschnitte über Grundzüge der sozialdemographischen Situation und Entwicklung im Bezirk voranzustellen, die allerdings nicht in ressortübergreifender Kooperation erarbeitet und verwendet wurden.

Gegenwärtig wird durch die „Arbeitsgruppe zur bezirklichen Sozialberichterstattung" ein ressortübergreifender Basisbericht nach einem gemeinsam abgestimmten Indikatorensatz erarbeitet, auf dem alle Fachberichte aufbauen können.

In zweierlei Hinsicht bestehen im Bezirk Marzahn-Hellersdorf noch Reserven, um den integrativen Ansatz der Sozialberichterstattung auch thematisch konsequent umzusetzen. Erstens geht es um die Frage, welche Themen in der Sozialberichterstattung des Bezirks überhaupt berücksichtigt werden sollen und warum. So ist z. B. offen, aus welchen Gründen die Themen Bildung oder Wohnen bisher nicht Gegenstand der Sozialberichterstattung im Bezirk waren. Natürlich lassen sich Argumente der Ressortzuständigkeit oder der vorhandenen/fehlenden rechtlichen Regelungen anführen. Nichtsdestoweniger besteht aber – z. B. auch angesichts der PISA-Diskussion – ganz offenkundig ein dringender Bedarf zu analysieren und öffentlich zu diskutieren, inwieweit auch auf der bezirklichen Ebene die bildungspolitischen Ziele erreicht oder verfehlt wurden.

Der zweite Aspekt ergibt sich aus der Tatsache, dass die verschiedenen Sozialberichte jeweils spezifische Seiten der sozialen Situation und Entwicklung beleuchten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten erschienen sind. Wie aber ist aus dem Mosaik der Fachberichte ein Bild der Gesamtentwicklung des Bezirks zu gewinnen? Dazu bedarf es zunächst der Entscheidung einer über den Fachabteilungen stehenden Institution, also z. B. des Bezirksamts oder der Bezirksverordnetenversammlung, dass eine solche Gesamtanalyse durch die Integration der vorliegenden Sozialberichte (z. B. einer Legislaturperiode) erstellt werden soll. Die Ausarbeitung eines derartigen Resümees lässt sich nicht additiv aus Partikeln der Fachberichte zusammenfügen. Erforderlich ist die verallgemeinernde, diskursive und ressortübergreifende Analyse durch ein kollektives Gremium. Der integrative Gesamtbericht verfolgt eine ganzheitliche Perspektive auf den Bezirk, doch ist diese Ganzheitlichkeit nicht Ausdruck der Ignoranz spezifischer sozialer resp. sozialräumlicher Problemlagen, sondern setzt deren genaue Kenntnis, Berücksichtigung und Verallgemeinerung voraus. Ideal wäre es, diese Form der Integration der Sozialberichterstattung mit einer Bevölkerungsbefragung zu flankieren[1]. Dadurch könnte die Analyse der objektiven Lebenssituation der Bevölkerung (auf Basis der amtlichen und verwaltungsinternen Statistik) ergänzt werden durch Aussagen zur subjektiven Befindlichkeit der Menschen, ihren Hoffnungen, Sorgen, Zufriedenheiten, Zukunftserwartungen, den Bewertungen der Lebensumstände im Bezirk, in der Stadt und in der Gesellschaft usw. Kaum zu überschätzen ist die Bedeutung eines integrierenden Gesamtberichts für den öffentlichen Diskurs und die politische Partizipation. Generell ist die Sozialberichterstattung ein wichtiger Bereich der demokratischen Infrastruktur der Gesellschaft (Barthelheimer 2001, S. 13), sie ist Teil der informationellen Basis der Partizipation. Während jedoch – nicht nur auf der Bezirksebene – die Fachberichte eher spezifische Interessengruppen und Verbände zur Kommunikation und zu öffentlichen Stellungnahmen anregen, bieten integrative Gesamtberichte den inhaltlichen Treibstoff für den öffentlichen Diskurs im Hinblick auf die Grundprobleme der sozialen Entwicklung im Bezirk, deren Bewertung und den daraus zu folgernden sozialpolitischen Handlungsbedarf.

1) Gerade unter den gegenwärtigen finanziellen Bedingungen der Bezirke ist eine solche Befragung kaum als Regelfall zu erwarten. Nichtsdestoweniger gibt es immer wieder Beispiele auch der Berichterstattung m.H. von Bevölkerungsbefragungen (z. B. die Altenberichterstattung in Marzahn-Hellersdorf). Darüber hinaus sollte vor allem auch für die Gesamtstadt Berlin die Sozialberichterstattung regelmäßig mit Umfragedaten ergänzt werden.

Basisbericht – Spezialberichte – Resümee

Basisbericht	Kinder/Jugend Sozialhilfe/Armut Gesundheit Alte Wohnen? Bildung?	Integrierender Gesamtbericht, Resümee **?**
	wertend, Handlungsbedarf	

3. Zeitlich

Die zeitliche Dimension ist für die Sozialberichterstattung in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Zum einen sollte der Zeitvergleich ein methodisches Grundprinzip der Erarbeitung von Sozialberichten sein. Die bisher vorliegenden Berichte sind in Bezug auf den zeitlichen Aspekt noch uneinheitlich gestaltet. Neben Momentaufnahmen der sozialen Situation werden in anderen Dokumenten die Indikatoren in ihrer zeitlichen Veränderung dargestellt. Ohne Zeitvergleich lassen sich weder Trends noch Tendenzen der sozialen Entwicklung erkennen. Der Verzicht auf den Zeitvergleich bedeutet somit auch das Wegfallen einer wichtigen Funktion der Sozialberichterstattung, ihrer Funktion nämlich, als Frühwarnsystem der sozialen Entwicklung. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass Bevölkerungsprognosen gerade diese Funktion besonders wirksam ausüben und auch deshalb zum Instrumentarium der Sozialberichterstattung gehören.

Zum anderen bedarf die zeitliche Abfolge der verschiedenen Sozialberichte einer klaren Regelung. Wenn sich die Sozialplanung zuverlässig auf die Sozialberichterstattung stützen soll, muss es auch eindeutige Festlegungen in Bezug auf die Periodizität und Zeitpunkt der Veröffentlichung der verschiedenen Berichte geben.

4. Räumlich

Mit der Untergliederung von Marzahn-Hellersdorf in 9 Stadtteile und 33 Sozialräume wurden wichtige Voraussetzungen für eine kleinräumig differenzierte Analyse des Bezirks sowie für räumlich adäquate sozialpolitische Interventionen geschaffen. Bewährt hat sich, dass sowohl die gemeinsame Grenze der beiden Altbezirke als auch im Wesentlichen die Unterscheidung von Siedlungs- und Großsied-lungsgebieten bei der Bestimmung der Grenzen der Subeinheiten beachtet wurden. Die danach erarbeiteten Sozialberichte sind auf diese Raumstruktur orientiert. Ungelöst ist allerdings das Problem der mangelnden Kompatibilität von bezirksinternen und landesamtlich offiziellen Raumeinheiten (Verkehrszellen) im Nordosten von Hellersdorf.

Während also die kleinräumige Analyse mittlerweile in der Sozialberichterstattung des Bezirks zum methodischen Standard gehört, gilt dies noch nicht für den konsequenten räumlichen Vergleich mit anderen Bezirken bzw. mit der Gesamtstadt. Erst auf diesem Wege sind jedoch spezifische Besonderheiten der sozialen Situation und Entwicklung im Bezirk erkennbar, was wiederum Voraussetzung für eine Wertung der analytischen Befunde darstellt.

An wenigen Beispielen des Zusammenspiels von zeitlichem und räumlichem Vergleich soll deren Bedeutung für den Erkenntnisgewinn im Rahmen der Sozialberichterstattung demonstriert werden.

(1) Im Jahr 2002 erlitt Marzahn-Hellersdorf einen Wanderungsverlust von 1,1 Prozent der Bevölkerung. Eine erste Bewertung dieses Fakts erschließt sich erst durch den Bezirksvergleich: Kein anderer Bezirk weist eine derart negative Wanderungsbilanz auf. Dieser gewiss bedeutsame Befund erlangt indes erst durch die Beachtung der zeitlichen Dimension eine prekäre Qualität: Auch im längerfristigen Vergleich – etwa seit 1994 – sind die Bevölkerungsverluste auf dem Gebiet des heutigen Bezirks Marzahn-Hellersdorf extrem groß (etwas weniger stark in Lichtenberg, aber hier mit sich deutlich abschwächender Tendenz). Und die jüngste Bevölkerungsprognose (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004) besagt, dass Marzahn-Hellersdorf auch in der künftigen Entwicklung mit dem bei weitem stärksten Rückgang aller Bezirke bei schnell wachsendem Durchschnittsalter rechnen muss.

(2) Im innerbezirklichen Vergleich weist der Bezirk eine duale sozialräumliche Struktur mit der Tendenz zur Polarisierung zwischen Großsiedlungen (Wanderungsverlust, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit, disproportionale Altersstruktur) einerseits und den Siedlungsgebieten (Wanderungsgewinn, unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit, relativ ausgeglichene Altersstruktur) andererseits auf.

Der kleinräumige Zeitvergleich zeigt Tendenzen der Herausbildung sozialer Problemgebiete in den Großsiedlungen auf. Von den 10 Berliner Verkehrszellen (über 5.000 Einwohner/innen) mit der höchsten Arbeitslosigkeit gehören drei zum Bezirk Marzahn-Hellersdorf. Von den 10 Berliner Verkehrszellen mit der größten Zunahme der Arbeitslosigkeit befinden sich 9 in den Großsiedlungen von Marzahn-Hellersdorf. Problematisch ist somit weniger die momentane soziale Situation des Bezirks, sondern die deutliche Tendenz zur Verschlechterung. Angesichts dieser Entwicklungstendenzen ist es wichtig, die Sozialberichterstattung zu einem kontinuierlichen und komplexen Monitoring der sozialen Entwicklung des Bezirks auszubauen, in dem zum einen Themen, Periodizität, Termine, Verantwortlichkeiten und die Einbeziehung der Öffentlichkeit klar und verbindlich geregelt und, zum anderen, Zeitreihen, intrabezirkliche Perspektive und interbezirklicher Vergleich als methodische Prinzipien fest verankert sind.

Mit entsprechenden Festlegungen und dem weiteren Ausbau der ressortübergreifenden Zusammenarbeit könnte der Weg zu einer integrierten Sozialberichterstattung konsequent fortgesetzt werden.