

Sozialberichterstattung – Potenzial für solidarische Sozialpolitik und partizipative Demokratie

Im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung

isda Institut für Sozialdatenanalyse, Berlin

Seit 2001 arbeiten wir im Auftrag und mit Unterstützung der Rosa-Luxemburg-Stiftung am Thema „Sozialberichterstattung“.

Wir – das sind eine Gruppe von ehrenamtlich tätigen Sozial- und Kulturwissenschaftlern.

Gehen wir zunächst von folgendem Begriffsverständnis aus:

Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Die Sozialberichterstattung ist hingegen das Prinzip, auf der Grundlage von periodischen Sozialberichten ein möglichst umfassendes Bild über die Lebensqualität der Bevölkerung sowie Trends ihrer Entwicklung zu gewinnen.

Unsere Arbeit an diesem Projekt zielt auf zwei Schwerpunkte, die zugleich zwei theoretische Perspektiven – eine eher sozialwissenschaftliche und eine eher politikwissenschaftliche – beinhalten. Beide Schwerpunkte korrespondieren eng mit der Konferenzthematik.

Erstens soll u.E. die Sozialberichterstattung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit einer solidarischen Sozialpolitik dienen.

Das Thema „Soziale Gerechtigkeit“ spielt also auch in unserem Projekt eine große Rolle. Dabei gibt es allerdings die Schwierigkeit, dass nahezu jede politische Strömung ihre Politik als sozial gerecht verkauft. Gegenwärtig läuft gerade in Deutschland ein riesiges Programm zur Demontage des Sozialstaats, ein rigoroser Prozess der Umverteilung von unten nach oben, der Vertiefung von sozialer Ungleichheit.

Wir gehen davon aus, dass die Begriffe soziale Gerechtigkeit und soziale Ungleichheit zusammen gehören und dass in unserer Welt, speziell auch in Deutschland, ein Zuviel an sozialer Ungleichheit existiert. Die Forderungen der Linken zu mehr sozialer Gerechtigkeit zielen folgerichtig auf eine Minderung sozialer Ungleichheit, insbesondere ihrer extremen Ausprägungen, auf den Stopp von Polarisierungstendenzen und der anhaltenden Umverteilung von Unten nach Oben. Es geht darum, den Begriff Gerechtigkeit „wieder aus einem Vorwand zur Rechtfertigung von mehr Ungleichheit in eine Waffe im Kampf für mehr Gleichheit zu verwandeln“ (Heimann 2001, 716).

Dazu kann eine solidarisch orientierte Sozialberichterstattung beitragen. In ihren Focus gehören die sozial Benachteiligten, das gesellschaftliche Unten. Und mit dieser Orientierung fragen wir: Wie reflektiert die 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, ... auf? Analysiert und bewertet sie soziale Polarisierungstendenzen?

Um ein Beispiel zu nennen: Im jüngsten Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird die Feststellung getroffen: „Das Bildungswesen reproduziert nach wie vor soziale Ungleichheit“ (S. 46). Und im internationalen europäischen Vergleich (OECD-Studie PISA) zeigt sich, dass in Deutschland der soziale Hintergrund auf die Schülerleistungen besonders stark

durchschlägt. D.h. das deutsche Bildungswesen ist besonders schlecht dafür gerüstet, Benachteiligungen abzubauen, die mit der sozialen Herkunft zusammenhängen.

Die ungeschminkte Feststellung und Veröffentlichung derartiger Tatsachen, auch in der Sozialberichterstattung, ist Voraussetzung für positive Veränderungen. Auf die klare Analyse der sozialen Wirklichkeit hinzuwirken, ist also der erste Schwerpunkt unseres Projekts gerichtet. Dies ist der sozialwissenschaftliche, insbesondere auch sozialpolitische Aspekt unserer Arbeit.

Um jedoch bei dem genannten prekären Beispiel zu bleiben – neu daran sind nicht die zitierten Aussagen, sondern höchstens die Einschätzung, dass sich diesbezüglich nichts verbessert hat. Es genügt also nicht die Feststellung eines sozialen Problems, um angemessene Veränderungen einzuleiten. Dazu ist nachhaltiger Druck einer kritischen Öffentlichkeit erforderlich, d.h. die Bekämpfung sozialer Ungerechtigkeiten erfordert die Überwindung der – wie es im Konferenzthema heißt – „Apathie der Bürger“. Denn die Verweigerung notwendiger Entscheidungen im Sinne des sozialen Ausgleichs durch die herrschende Politik wie auch die Ignoranz der meinungsbildenden Medien in Bezug auf die Ursachen sozialer Ungerechtigkeit sind nur zu überwinden, wenn sie von den Bürgern nicht mehr geduldet werden.

Damit ist ein zweiter Schwerpunkt unserer Projektarbeit – mit eher politikwissenschaftlicher Perspektive – angesprochen.

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.

Für die Problematisierung sozialer Missstände, die in Sozialberichten behandelt werden, ist die öffentliche und streitbare Rezeption der Befunde unerlässlich. Sozialberichterstattung, die sich unter Umgehung der Öffentlichkeit direkt an die Politik wendet, riskiert, dass die Interessen der Benachteiligten bei der Formulierung der politischen Aufgabe nicht angemessen berücksichtigt werden. Ohne öffentliche Kenntnisnahme und Diskussion verschenkt die Sozialberichterstattung ihr Mobilisierungspotenzial, wird sie ihrer Funktion nicht gerecht, Teil der demokratischen Infrastruktur zu sein.

Beide Schwerpunkte – solidarische Sozialpolitik wie Partizipation und öffentliche Kommunikation – sind mit der Sozialberichterstattung zusammenzuführen. Sozialer Ausgleich, nachhaltige solidarische Maßnahmen gegen soziale Ungerechtigkeit sind nicht ohne den politischen Druck und die soziale Aktivität möglichst breiter Kreise der Bevölkerung durchzusetzen. Umgekehrt bleiben partizipative, demokratische Bewegungen und Initiativen ohne inhaltlichen Treibstoff, wenn sie sich nicht auf die entscheidenden sozialen Probleme der Gesellschaft konzentrieren. Die Sozialberichterstattung kann so zu einem Prozess der öffentlichen Kommunikation über soziale Grundprobleme der Gesellschaft beitragen, der mit dem Ziel geführt wird, sozialen Benachteiligungen entgegenzuwirken.

Ein solches Problem ist ohne Zweifel die Armut. Jawohl – die gibt es auch in Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt. Und zwar in wachsendem Maße. Dazu an anderer Stelle mehr.

Armutsberichterstattung ist Teil und in gewisser Hinsicht auch Kern der Sozialberichterstattung. Diese hat sich in Deutschland vor allem aus Initiativen zur Armutsberichterstattung

entwickelt. Sozialberichterstattung ist also aus dem Bedürfnis entstanden, die Lebensbedingungen der am meisten sozial benachteiligten, der untersten gesellschaftlichen Gruppen aufzuhellen und zu verbessern. Auch in einer zweiten Hinsicht hat sich die Sozialberichterstattung von unten her entwickelt: Die ersten Armutsberichte wurden dort erarbeitet, wo die Armut unmittelbar zu erfahren und zu bekämpfen war – in den Kommunen. In deren Folge wurden Armuts- und Sozialberichte in einzelnen Bundesländern vorgelegt.

Lange und erfolgreich verweigerte sich die christlich-soziale Bundesregierung den Forderungen nach Erstellung eines nationalen Armutsberichts. Der öffentliche Druck wuchs. Es begann sich eine zwar noch schwache, aber stark engagierte Lobby für die Armen zu formieren. Seit 1991 existiert eine Nationale Armutskonferenz, in der Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeorganisationen, Gewerkschaft und Kirchen Sitz und Stimme haben. Sie drängte seit ihrer Gründung auf eine nationale Armutsberichterstattung. Auch in verschiedenen Bundesländern haben sich Landesarmutskonferenzen konstituiert. Zudem wurde in der Wissenschaft zunehmend das Problem der Armut in einem reichen Land thematisiert. Wichtige wissenschaftlich fundierte Publikationen – z.B. ein Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Dachverbandes deutscher Wohlfahrtsorganisationen – initiierten den intensiven Diskurs über das Armutsproblem und sensibilisierten die Öffentlichkeit für dieses Thema.

Nicht vergessen werden darf der große Einfluss, den internationale Initiativen und Organisationen auf die Herausbildung der Armutsberichterstattung in Deutschland ausübten. So ist die Nationale Armutskonferenz Teil des „European Anti Poverty Network“. Schon seit den späten 70er Jahren bemühte sich die Europäische Union – vielfach gegen den Widerstand der deutschen Bundesregierung – um eine Armutsberichterstattung in den Mitgliedsländern (Hauser 1995, 3). Auch Kriterien zur Messung der relativen Einkommensarmut wurden auf der EU-Ebene entwickelt. Insbesondere hat sich seit 1991 die 50-Prozentgrenze des nach Haushaltsmitgliedern gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommens als nationales Armutskriterium bewährt (Huster 1996, 24). Auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel 1995 bekannte sich auch die Bundesregierung dazu, die Bekämpfung der Armut mit einer Armutsberichterstattung zu unterstützen – allerdings ließ sie dem seinerzeit keine Taten folgen. Auch die Verpflichtungen der deutschen Regierung, regelmäßige Berichte zur sozialen Entwicklung an die UNO zu liefern, z.B. zur Erfüllung der UN-Kinderkonvention, ebenso der UN-Frauenkonvention sind starke Impulse zur Ausgestaltung und Verstetigung der Sozialberichterstattung in Deutschland. Und es ist der Hartnäckigkeit und Aktivität sozial engagierter Menschen zu danken, wenn sie die Einschätzung der sozialen Entwicklung nicht allein der Regierung überlassen, sondern den betreffenden UN-Gremien parallel zum offiziellen Berichtsdokument eine kritische Analyse aus der Sicht von Nichtregierungsorganisationen überreichen, die dort auch aufmerksam zur Kenntnis genommen werden – so z.B. im Jahr 2000 ein NRO-Bericht zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau.

Mittlerweile hat sich in Deutschland eine öffentliche Meinung herausgebildet, die es nicht mehr erlaubt, soziale Probleme wie die Armut zu ignorieren. Dies resultiert zum einen aus der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit mit ihren sozial verheerenden und allgegenwärtigen Folgen. Zum anderen ist es nicht zuletzt mit Hilfe zahlreicher Untersuchungen und auch durch die Sozialberichterstattung gelungen, den „Menschen im Schatten“ – wie sie in einer Armutsstudie genannt werden – und ihren Problemen mehr öffentliche Aufmerksamkeit zuzuwenden. Heute kann es sich keine ernsthafte politische Kraft mehr erlauben, zu bestreiten,

dass es in Deutschland ein Armutsproblem gäbe. Das taten sogar Regierungsoffizielle noch in den 90er Jahren. Mit dem Regierungswechsel 1998 waren die nunmehrigen Koalitionsparteien in der Pflicht, ihre in der Oppositionszeit erhobenen Forderungen nach einem nationalen Armuts- und Reichtumsbericht einzulösen. Ein solches Dokument liegt seit 2001 vor. Damit ist ein bemerkenswerter Durchbruch erzielt worden. Der Bericht gelangt zu der Einschätzung, dass in fast allen Lebensbereichen die „soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat“ (Deutscher Bundestag 2001, 10). Auf einige Aspekte des nationalen Armuts- und Reichtumsberichts ist an anderer Stelle noch einzugehen.

Es bleibt die alles in allem doch bittere Feststellung, dass zwar einerseits Fortschritte bei der weiteren Durchsetzung, thematischen Erweiterung und Verstetigung der Sozialberichterstattung auf der Bundesebene verzeichnet werden können, sich andererseits aber – wie auch der Armutsbericht zeigt – die sozialen Probleme in Deutschland verschärft haben. Daraus ergeben sich mehrere Herausforderungen an die künftige Gestaltung der Sozialberichterstattung.

Gegenwärtig wird auf der Bundesebene Sozialberichterstattung durch wissenschaftliche Institutionen, in der Verantwortung der Bundesregierung und durch Nichtregierungsorganisationen betrieben. Für Letzteres sind die erwähnten Armutsberichte des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Wohlfahrtsverbände ein Beispiel.

Exemplarisch für die wissenschaftlich betriebene Sozialberichterstattung sei der „Datenreport“ erwähnt. Er erscheint als Instrument des „social monitoring“ etwa im zweijährigen Rhythmus und analysiert die wichtigsten sozialen Themen in zwei Teilen und auf zweierlei Weise. Erstens wird eine Auswertung amtlicher statistischer Daten vorgenommen. Damit wird in gewisser Weise die objektive Seite der sozialen Lage abgebildet. Zweitens erfolgt eine Analyse der subjektiven Reflexion und Bewertung der Lebensbedingungen auf der individuellen Ebene etwa in Gestalt von Einstellungen, Erwartungen, Bewertungen, Präferenzen. Die Basis dafür bilden verschiedene regelmäßig erhobene repräsentative Bevölkerungsbefragungen. An dieser Dualität der Datenquellen sowie der Perspektive auf die Lebensqualität zeigt sich, dass in der deutschen Wohlfahrtsforschung zwei Traditionen zusammengeführt sind – die des skandinavischen „level of living“-Ansatzes, der vor allem auf objektiven Indikatoren beruht, und die der amerikanischen „quality of life“-Forschung, die mehr auf die Erfassung des subjektiven Wohlbefindens gerichtet ist. Die Integration dieser beiden Traditionslinien ist allerdings noch nicht vollständig vollzogen. Das zeigt sich am Beispiel des Datenreports. Beide Teile korrespondieren zwar in ihrer Struktur, sind jedoch inhaltlich separate, nicht miteinander verwobene Analysen. Unter dem Einfluss der sich im Rahmen der Europäischen Union mehr und mehr etablierenden Sozialberichterstattung wird über die subjektive individuelle Dimension hinaus auch zunehmend die wahrgenommene Qualität der Gesellschaft zum Gegenstand der Analyse; etwa mit der Frage: „Wie steht es um die soziale Gerechtigkeit unserer Gesellschaft?“ (Böhnke/Dehley/Habich 2000, 12). Bemerkenswert ist auch, dass der Datenreport im großen Umfang kostenlos bzw. mit einem sehr geringen Schutzbetrag zu erhalten ist.

Die amtliche Sozialberichterstattung vollzieht sich auf der Bundesebene zumeist auf gesetzlich geregelter Grundlage und in der Verantwortung der Fachministerien. Zu wichtigen Lebensbereichen werden, z.T. regelmäßig, Sozialberichte erstellt. Mittlerweile liegt der 11. Kin-

der- und Jugendbericht vor. Es gibt Seniorenberichte, Familienberichte, bisher einen Gesundheitsbericht, es gibt Berichte zur Berufsbildung. Nur einen nationalen Bildungsbericht gab es bisher nicht. Das Bildungswesen in Deutschland unterliegt weitgehend der Kulturhoheit der einzelnen Bundesländer. Aufgrund der zum Teil alarmierenden Ergebnisse von internationalen Vergleichsuntersuchungen wurde durch die Kultusministerkonferenz ein erster Bildungsbericht in Auftrag gegeben, der seit September vorliegt.

Trotz der beeindruckenden Vielfalt von Fachberichten ist die amtliche Sozialberichterstattung auch auf der Bundesebene „noch keineswegs ein integriertes Verfahren des regelmäßigen und umfassenden gesellschaftlichen Monitoring“ (Bartelheimer 2001, 22). Die einzelnen Fachberichte werden inhaltlich nicht aufeinander bezogen, sie bewegen sich thematisch weitgehend im Ressort des zuständigen Ministeriums, und ein die Fachberichte resümierender und integrierender Gesamtbericht – etwa zum Thema „Die soziale Lage in Deutschland“ – existiert nicht. Doch auch in dieser Hinsicht gerät die Bundesregierung in Zugzwang. So ist 2002 schon zum dritten Mal ein Jahresbericht „Die soziale Lage in der Europäischen Union“ erschienen. Er vermittelt einen Überblick über Stand und Entwicklungstendenzen der sozialen Lage in der EU als Ganzes und im Vergleich der 15 Mitgliedsstaaten (eurostat/Europäische Kommission 2002).

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, dass die amtliche Sozialberichterstattung unter der Regie der Politik steht? Diese Frage betrifft generell das Verhältnis von Politik und Sozialberichterstattung, aber auch Risiken in Bezug auf ihre Objektivität und inhaltliche Orientierung.

Sofern Politiker/innen oder politische Institutionen Einfluss auf die Gestaltung der Sozialberichte nehmen können oder diese gar selbst verantworten, sind sie vielfältigen Anfechtungen ausgesetzt. Gern werden Negativentwicklungen ignoriert, bagatellisiert oder gar schöngeredet, oder aber die Verantwortung dafür wird vorausgegangen politischen Konstellationen zugeschrieben. Gegenteiliges lässt sich im Falle sozialer Erfolge beobachten oder auch dann, wenn die betreffenden Politikerinnen und Politiker nicht der Regierung, sondern der Opposition nahe stehen.

Wie kann z.B. der Gefahr der politischen Instrumentalisierung der Sozialberichterstattung begegnet werden? Wie kann, wenn nicht vermieden, so doch stark eingeschränkt werden, dass sie zum Spielball der Parteipolitik gerät und als Wahlkampfmunition missbraucht wird? Dazu ist es nötig, den Prozess wie das Produkt der Sozialberichterstattung und insbesondere den Diskurs über die notwendigen Konsequenzen nicht der Politik allein zu überlassen, sondern zu einem Vorgang mit breiter öffentlicher Beteiligung zu machen. Parlamentarische und öffentliche Debatten, die Konfrontation mit Sozialberichten bzw. Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen bzw. anderen politisch autonomen bzw. unabhängigen (z.B. wissenschaftlichen) Institutionen sind weitere Möglichkeiten dazu. Einmischung und Engagement der sozial und politisch interessierten Bürger, der Interessenvertreter sozial benachteiligter und vom Berichtsthema betroffener Gruppen sind dabei unerlässlich.

Dies ist aus verschiedenen Gründen nur schwer zu realisieren. Zwar können die meinungsbildenden Medien etwa die Präsentation von Sozialberichten durch die Regierung nicht ignorieren. Aber es hat sich doch eine gewisse Routine der medialen Bewältigung solcher Ereignisse eingestellt. Die Wellen der Aufmerksamkeit verebben schnell. Dem kommt auch ent-

gegen, dass zwar die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber sozialen Missständen gewachsen ist. Das ändert aber nichts daran, dass etwa Armut nach wie vor „im öffentlichen Bewusstsein der Bundesrepublik ein randständiges Thema ist (Loccumer Initiative 2002, 33). Es ist auch nicht zu übersehen, dass die neoliberalen Argumente ihre Spuren in der öffentlichen Meinung hinterlassen haben. Die Auffassung, der Sozialstaat sei mit seinem bisherigem Leistungsangebot nicht mehr bezahlbar, findet mittlerweile breite Zustimmung und ist ein fruchtbarer Boden für den weiteren Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften. Mehr denn je ist also auch die Chance zu nutzen, anhand von Befunden der Sozialberichterstattung auf gravierende soziale Ungerechtigkeiten hinzuweisen und in öffentlich geführten Auseinandersetzungen für eine Neubesinnung auf die Werte einer solidarischen Gesellschaft zu werben, deren wesentliches Kriterium ihr Umgang mit den Schwachen und Armen ist (Loccumer Initiative 2002, 44).

Bei der Vielzahl der erwähnten thematischen amtlichen Berichte auf der Bundesebene wäre es allerdings unrealistisch, jeweils ein breites öffentliches Echo zu erwarten. Dies ist ein weiteres wichtiges Argument für die regelmäßige Vorlage eines integrierten Gesamtberichtes, der sich auf die zentralen sozialen Probleme in der Gesellschaft und die Trends ihrer Entwicklung konzentriert. Die öffentliche Diskussion über einen solchen Bericht hätte dann auch eher die Gesellschaft als Ganzes im Blick, es ginge um die wichtigsten Ursachen der sozialen Grundprobleme, um die hauptsächlichen Maßnahmen für progressive Veränderungen und deren Präferenz.

Auch in der amtlichen Sozialberichterstattung sollte die direkte politische Einflussnahme auf die inhaltliche Gestaltung der Analysen und Bewertung unterbleiben bzw. minimiert werden. Gegen dieses Gebot hat die deutsche Bundesregierung verstoßen, indem sie den ersten Armuts- und Reichtumsbericht benutzte, um die prekären sozialen Verhältnisse der vormaligen Koalition und jetzigen Opposition anzulasten, Teile des Berichts gewissermaßen als „Werbeschrift der Bundesregierung“ (Hengsbach 2001, 648) gestaltete und eine ihrer Politik zu dankende „Trendumkehr“ (S. 11) deklarierte, die allerdings bis heute ausgeblieben und sich vorläufig auch nicht einstellen wird. Im nächsten Bericht, der im Jahr 2004 erwartet wird, dürfte es der Bundesregierung schwer fallen, größere Erfolge bei der Bekämpfung der Armut nachzuweisen. Allein im letzten Jahr hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Deutschland um 2,2 Prozent erhöht.

Solchen Verstößen gegen die „Hygiene“ der Erarbeitung und Präsentation von amtlichen Sozialberichten ist durch gewisse Standards leicht zu begegnen. So sollte der jeweilige Bericht zwar von der Regierung bzw. einem Ministerium in Auftrag gegeben, aber nicht federführend ausgearbeitet werden. Beispielsweise wurde der 11. Kinder- und Jugendbericht einer Sachverständigenkommission aus Wissenschaftlern und Politikern übertragen, von dieser erarbeitet und präsentiert, während seitens der Regierung eine Stellungnahme zu diesem Bericht formuliert wurde. Andere Berichte, wie z.B. der Gesundheits- und der Bildungsbericht, werden durch wissenschaftliche Institute erarbeitet. Differenzen in der Einschätzung und Bewertung der sozialen Situation seitens der Sachverständigen einerseits und der Politik andererseits können so einen produktiven Ausgangspunkt für die kontroverse öffentliche Debatte bilden. Dabei ist die Regierung nicht immer der Blamage entgangen, etwa als sie 1998 in ihrer Stellungnahme den Befund des 10. Kinder- und Jugendberichts, in Deutschland gäbe es eine wachsende Kinderarmut, als „unzutreffend“ zurückwies.

Die Verantwortung der Politik für die amtliche Sozialberichterstattung birgt zwar die genannten Risiken, ist aber dennoch nicht a priori negativ zu beurteilen. Zu den Vorteilen dieser Verbindung von Politik und Sozialberichterstattung gehört die Möglichkeit,

- die Fachkompetenz und das Potenzial der Verwaltungen für die Sozialberichterstattung zu mobilisieren,
- die Sozialberichterstattung über Verordnungen, gesetzgeberische Maßnahmen zu verstetigen, zu standardisieren und mit der notwendigen Datenbasis auszustatten sowie
- die Sozialberichterstattung als Instrument der Sozialpolitik zu nutzen, indem sozialpolitische Entscheidungen analytisch fundiert, diskursiv geprüft und konsequent umgesetzt werden.

Gute Sozialberichte bieten die Chance für progressive Veränderungen - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Doch wird diese Chance nicht selten ausgeschlagen, indem die Ergebnisse weder ausreichend zur Kenntnis genommen, noch mit der angemessenen Intensität öffentlich erörtert noch in klare und evaluierbare Ziele, Schlussfolgerungen und Entscheidungen umgesetzt werden. Eine solche Einschätzung wird z.B. im Zusammenhang mit der Gesundheitsberichterstattung getroffen (Meinlschmidt 2002, 103).

Vieles spricht dafür, dass die amtliche Sozialberichterstattung auch künftig die verbreitetste Form bleiben wird. Auf Länder- und kommunaler Ebene ist sie das wohl ohnehin. Die Bedeutung der nichtamtlichen Berichterstattung als Korrektiv und Vergleichsfolie wird dadurch nicht geschmälert, sie ist auch weiterhin geradezu unverzichtbar. Der Ausbau und die Qualifizierung der Sozialberichterstattung liegt im gesellschaftlichen Interesse. Ausbau heißt, voranzuschreiten bei der thematischen Verbreiterung, der inhaltlichen Bündelung und Integration und bei der Ausgestaltung der empirischen und statistischen Basierung der Berichte. Dass der allgemeine Zugang zu den Daten und Dokumenten zu gewährleisten ist, versteht sich in einer Informationsgesellschaft von selbst. Qualifiziert werden sollte die Sozialberichterstattung vor allem in Bezug auf zuverlässige Periodizität, die bessere Gewährleistung der zeitlichen und räumlichen Vergleichbarkeit, die Evaluation sozialpolitischer Schlussfolgerungen aus vorangegangenen Berichten, die Kommunikation von Ergebnissen der Sozialberichterstattung in den demokratischen Gremien, den Medien und mit relevanten, thematisch tangierten Gruppen, Organisationen und Initiativen.

Für die inhaltliche Qualität ist es unseres Erachtens ebenfalls bedeutsam, dass die Analyse des jeweiligen Themas im Zusammenhang mit der sozialen Ungleichheit erfolgt, weil auf diese Weise die sozial Benachteiligten notwendigerweise ins Blickfeld gerückt werden. Der jetzt vorliegende Bildungsbericht weist auf „gravierende Unterschiede der Bildungsbeteiligung und des Kompetenzerwerbs in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft und dem Migrationsstatus“ (Avenarius/Ditton u.a. 2003, 9). Hinsichtlich der Armut ist der Bezug auf die soziale Ungleichheit offenkundig. Und in der Gesundheitsberichterstattung ist dies durch den Begriff „gesundheitliche Ungleichheit“ gewissermaßen als Prinzip festgeschrieben. Dabei geht es um gesundheitliche Unterschiede, die aus der sozialen Ungleichheit erwachsen (vgl. Mielck 2000).

Daran anknüpfend geht es nun um einige Erfahrungen und Probleme zum Thema Sozialberichterstattung auf der Landes- bzw. auf kommunaler Ebene.

In Berlin und im Bundesland Brandenburg wird der Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Ungleichheit durch die Gesundheitsberichterstattung seit kurzem in Auswertung der Einschulungsuntersuchungen analysiert. Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind weniger gesund und starten in der Schule mit einem Handicap. Diese auf das Land Brandenburg bezogene Einschätzung ist nicht überraschend, aber bezüglich der daraus abzuleitenden Konsequenzen für sozial und räumlich differenzierte Fördermaßnahmen durchaus produktiv.

Die Schwierigkeiten, Armut und Reichtum zu erfassen, sind bekannt. Das betrifft besonders die kommunale Ebene. Hier stützt man sich häufig auf die Sozialhilfestatistik mit dem Nachteil, dass eine erhebliche Dunkelziffer der Armut in Kauf genommen werden muss. Für die Armutsberichterstattung in der Hauptstadt Berlin und ihren Bezirken beschreitet das Amt für Statistik neue Wege. Bereits zum zweitenmal wird der Mikrozensus - eine jährliche Haushaltsbefragung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage, die 1 Prozent aller Haushalte in Deutschland erfasst – genutzt, um unter dem Thema „Armut und soziale Ungleichheit in Berlin“ eine Analyse der relativen Einkommensarmut vorzunehmen. Dabei fungiert – analog zu einem in der EU verwandten Kriterium – die 50-Prozent-Grenze des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens in Berlin als Armutsgrenze. Demzufolge waren 2002 15,6 Prozent der Berliner Bevölkerung einkommensarm. Die Tendenz ist wachsend. In Bezug auf die soziale und räumliche Differenzierung weisen die Daten auf Probleme hin, die für Deutschland generell und ganz besonders für die großen Städte charakteristisch sind.

Das betrifft zum einen das besonders hohe Armutsrisiko von Kindern und von Familien mit Kindern, insbesondere von Alleinerziehenden, von Immigranten, Erwerbslosen und Personen mit niedrigem Bildungsniveau.

Zum anderen erwachsen spezifische Probleme aus der ungleichen räumlichen Verteilung der benachteiligten wie der privilegierten Bevölkerungsgruppen. So schwankt die Armutsquote der (alten) Berliner Bezirke zwischen 4 und 28 Prozent. Zwar sind die Bevölkerungsgruppen in den deutschen Großstädten nicht derart extrem voneinander separiert wie in den amerikanischen Ghettos, aber es gibt die bedrohliche Tendenz der sozialen und sozialräumlichen Polarisierung. Und man spricht zu Recht von der Krise der Stadt. Diese resultiert wesentlich daraus, dass die städtische Unterklasse für den ökonomischen Prozess überflüssig geworden ist. Die Probleme erwachsen nicht mehr aus ihrer Ausbeutung, sondern aus der Nichtausbeutung (Häußermann/Kaplan 2000, 248 f). Die andauernde Massenarbeitslosigkeit bedroht die Zukunft der Städte und damit die Stabilität der Gesellschaft.

Extrem ungerecht und paradox ist auch der folgende Befund der Berliner Armutsanalyse. Bekanntlich vollzieht sich in Deutschland ein demografischer Wandel. Haushalte mit Kindern sind in Berlin schon seit längerem in der Minderheit. Nur in jedem dritten Berliner Mehrpersonenhaushalt (mit deutscher Bezugsperson) leben Kinder. Unsere Gesellschaft behandelt jedoch Kinder wie Überflüssige. Dies zeigen die Armutsquoten. Unsere Gesellschaft ist arm an Kindern. Aber sie ist reich an armen Kindern. Und diese konzentrieren sich besonders in jenen Stadtgebieten mit hohen Anteilen an ausländischer Bevölkerung und Arbeitslosen.

Das Problem ist nur im gesellschaftlichen Maßstab oder gar nicht zu lösen.

Dennoch gibt es zu Recht ein großes Bedürfnis, in den kleinen städtischen Gebieten mit besonders hohen sozialen Belastungen etwas zur Entschärfung der Situation zu unternehmen.

Insofern ist auch ein wachsender Bedarf nach kleinräumigen Sozialanalysen zu verzeichnen. Dies hat Konsequenzen für die Sozialberichterstattung. Berliner Bezirke gehen mehr und mehr dazu über, die Sozialberichte auch bis in relativ kleine bezirkliche Subräume zu staffeln, um möglichst konkrete Ansatzpunkte für die Sozialplanung zu finden. Allerdings besteht eine große Aufgabe darin, das Datenangebot der amtlichen Statistik entsprechend fortzuentwickeln.

Sozialberichterstattung auf der kommunalen Ebene ist für viele große Städte schon Normalität. In den ländlichen Gebieten und Gemeinden wird indes diese Form der Analyse noch relativ wenig praktiziert. Dies zeigte sich auch bei unseren Untersuchungen in Teilen des Bundeslandes Brandenburg. Es ist jedoch lohnend, sich für die stärkere Verbreitung der Sozialberichterstattung auch auf der lokalen Ebene einzusetzen. Dazu gab es nicht zuletzt aus Rio de Janeiro einen sehr starken Impuls. Erstmals hat ein internationales Aktionsprogramm, die 1992 auf der UN-Konferenz beschlossene AGENDA 21, die Rolle der Kommunen und damit der lokalen Politik beschrieben und gewürdigt. Die Bedeutung dieser Aussagen reicht über die Umweltpolitik im engeren Sinne weit hinaus. Danach spielen die Kommunen als „Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, ... eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung“ (Kapitel 28; Bundesministerium ... 1997, 231). Diese Argumente ermutigen auch zur Praktizierung der Sozialberichterstattung auf der lokalen Ebene.

Unsere Einschätzungen zur Sozialberichterstattung auf Landes- und Kreisebene im Land Brandenburg können hier nicht vorgetragen werden. Es soll der Hinweis genügen, dass die Landesverwaltung gemeinsam mit Wissenschaftlern ein System von Sozialindikatoren entwickelt hat. Damit wurde ein Durchbruch erzielt, mit dem eine neue Qualität und Breite der Sozialberichterstattung angeregt und befördert werden kann. Auf dieser Grundlage können periodisch Basisberichte erstellt werden, die anregend sind für einen breiten öffentlichen Diskurs über die wesentlichen sozialen und sozialräumlichen Grundprobleme im Land. Zum anderen ist der Basisbericht Impulsgeber für andere Formen der Sozialberichterstattung, z.B. für thematische und/oder lokal/regional begrenzte Berichte.

In den Landkreisen und größeren Städten Brandenburgs geht es nicht mehr darum, ob Sozialberichte erstellt werden, sondern um deren Qualität, Nutzbarkeit, ihr Zugeschnittensein auf spezielle Adressaten, verbunden mit der Klärung der Frage, welcher Sinn mit der Berichterstattung verfolgt werden soll.

Diese Frage stellt sich noch vehementer auf der Ebene der kleineren Städte und der ländlichen Gemeinden. Einerseits gibt es einen Bedarf nach differenzierter Analyse der sozialen Situation in der Kommune. Vor allem zwei drängende Probleme werden genannt – zum einen die wachsende Armut in Gestalt eines zunehmenden Sozialhilfebedarfs, zum anderen starke Veränderungen der sozialen Struktur. Diese resultieren aus erheblichen Zuwanderungen aus Berlin und aus Bevölkerungsverschiebungen im Gefolge lebhaften Wohnungsbaus. (Die beobachteten Gemeinden liegen im Umland Berlins).

Verschiedene Bürgermeister sehen in Analysen derartiger Prozesse wichtige Instrumente zur Verbesserung der politischen Entscheidungs- und Handlungsspielräume.

Andererseits stehen der Sozialberichterstattung Verunsicherungen und Vorbehalte entgegen. Und es gibt auch faktische Schwierigkeiten, insbesondere einen Mangel an fundierten Daten. In den Argumenten, die gegen eine Sozialberichterstattung vorgetragen werden, wird vor allem auf die Diskrepanz zwischen Aufwand und Nutzen verwiesen. Insbesondere wird bezweifelt, dass angesichts der geringen finanziellen und instrumentellen Möglichkeiten auf Gemeindeebene, den aufgezeigten Problemen Lösungen entgegengesetzt werden können. Dabei spielen auch Erfahrungen einer relativen Ohnmacht der Gemeindeverwaltung in Bezug auf wirksame Verbesserungen der sozialen Situation eine Rolle. Das liegt nicht nur an den misslichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen - etwa in Gestalt von Massenarbeitslosigkeit und Ausbildungsmisere. Verunsicherungen gehen auch von der geplanten Gemeindereform und den damit erwarteten Veränderungen in Bezug auf Kompetenzen und Ressourcen aus.

Befürchtet wird auch, dass Vergleiche zwischen den Gemeinden im Rahmen der Sozialberichterstattung zu einem Ranking führen, das imageschädigend sein oder gar zu Umverteilungsmaßnahmen veranlassen könnte.

Angesichts der schwierigen Voraussetzungen in den Gemeinden sind praktische Hilfestellungen für die Sozialberichterstattung besonders wichtig. Dabei geht es im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe darum, das in der Gemeinde vorhandene Potenzial – Bewohner, Verwaltung, Gemeindevertretung, Vereine – für die Konzipierung und Erarbeitung von Sozialberichten und nicht zuletzt für die Arbeit mit diesen Dokumenten zu ermutigen und zu unterstützen. Unsere Aufgabe sehen dabei wir vor allem darin,

- bei der Ausarbeitung und Bereitstellung von Sozialindikatoren für die kommunale Ebene zu helfen,
- Bildungsmaterial mit inhaltlichen und methodischen Hinweisen für die Konzipierung, Erarbeitung und Auswertung von Sozialberichten zu erarbeiten,
- bei der beispielhaften Erarbeitung von Sozialberichten in einzelnen Gemeinden mitzuarbeiten
- die zielgerichtete Auswertung derartiger „Beispielberichte“ durch Bildungsveranstaltungen und Erfahrungsaustausche zu befördern

Sozialberichte, die nicht durch Kommunen selbst erstellt werden, wird es künftig kaum geben. Das ergibt sich zwangsläufig aus den leeren Gemeindekassen. Bei diesem Stichwort ist allerdings auf die großen Möglichkeiten zu verweisen, auch mit Hilfe der Sozialberichterstattung klare Präferenzen festzulegen, wofür die knappen finanziellen Mittel verwendet werden sollen. Sozialberichterstattung und Bürgerhaushalt sollten deshalb zu einer produktiven Einheit verknüpft werden.

Aber dies ist ein neues Thema – und vor allem ein Feld, auf dem wir von Brasilien (Stichwort Porto Alegre) zu lernen haben.

Literatur:

- Armut und Ungleichheit in Deutschland (im folgenden neuer Armutsbericht), herausgegeben von der Hans-Böckler-Stiftung, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Rowohlt Taschenbuch, Hamburg 2000
- Avenarius, Hermann/Hartmut Ditton/Hans Döbert u.a. 2003: Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung).
- Bartelheimer, Peter 2001: Sozialberichterstattung für die „Soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt/Main: Campus.
- Böhnke, Petra/Jan Dehley/Roland Habich: Das Euromodul – ein neues Instrument für die europäische Wohlfahrtsforschung. In ISI 24 – Juli 2000, 12-15.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997: Umweltpolitik. Agenda 21.
- Deutscher Bundestag 2001, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/5990: Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht.
- eurostat/Europäische Kommission 2002: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2002
- Geene, Raimund/Carola Gold/Christian Hans 2002: Armut und Gesundheit. Teil II. Berlin: b_books.
- Hanesch, A./P. Krause/ G. Bäcker 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek: Rowohlt.
- Hauser, Richard 1995: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B31-32/95, 3 – 13.
- Heimann Horst 2001: Mehr Ungleichheit wagen ? Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 711 – 718.
- Hengsbach, Friedhelm 2001: Armut und Reichtum aus Regierungssicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 647 – 650.
- Huster, Ernst-Ulrich 1996: Armut in Europa. Opladen: Leske + Budrich.
- Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler 2002: Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum. Hannover: Offzin.
- Meinlschmidt, Gerhard 2002: Gesundheitsziele für Berlin auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung. Instrumente einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik. In: Geene/Gold/Hans 2002, 102.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2002: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2002: Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn