

I Der Kölner Sozialbericht

1. Bestandsaufnahme und Perspektiven

1998 erschien der letzte Sozialbericht der Stadt Köln. Seither hat die Sozialberichterstattung sich weiterentwickelt, neue Standards wurden gesetzt, der Berichtsrahmen wurde thematisch erweitert. Die wichtigsten Stationen der Veränderung in Stichworten:

- Der Erste und Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erweiterte den Themenkreis um den Komplex „Reichtum“.
- Seit 2001 legt die Bundesregierung im Zwei-Jahres-Rhythmus Nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung vor.
- Die Europäische Union hat sich in Laeken auf einen verbindlichen Indikatorensatz zur Beobachtung von Armut und sozialer Ausgrenzung verständigt.
- Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat, beginnend 1992, einen mehrteiligen Sozialbericht über einzelne Lebenslagen vorgelegt. Mit einer veränderten Konzeption wurden die Teilbereiche in einen nachfolgenden Lebenslagenbericht integriert (Sozialbericht NRW 1998). Mit einem zeitlichen Abstand von weiteren fünf Jahren erschien der Landessozialbericht 2003. Der nun im Jahresabstand vorliegende Sozialbericht NRW 2004 hat die Erwartung an eine kontinuierliche Berichterstattung geweckt.

Hieran anknüpfend ist zunächst festzustellen, dass die neuen Standards von Bundes- und Landesberichterstattung sich nicht ohne weiteres auf die kommunale Ebene übertragen lassen. Bei den staatlichen Sozialberichten handelt es sich um ein breit angelegtes Berichtssystem, das durch wissenschaftliche Zuarbeit gestützt wird. Die Bundes- und Landessozialberichte stehen zudem in unmittelbarem Verwertungs- und Verwendungszusammenhang politischen Handelns.

Trotz aller Unterschiede in der Zielsetzung und Berichtsstruktur kann kommunale Sozialberichterstattung bei der Erfassung sozialer Veränderungen nicht hinter aktuelle wissenschaftliche Standards zurückfallen. Hier allerdings tut sich ein weites Feld auf. Denn der theoretische „Überbau“ zur Erfassung sozialer Veränderungen ist instabil geworden, nachdem die klassischen Dimensionen „Klasse“ und „Schicht“ ihre Eignung verloren haben und durch eine Vielzahl sich überlappenden und ergänzender Theorieansätze abgelöst wurden.

2. Konzepte der Sozialberichterstattung

Ausgangspunkt für die aktuellen Theorieansätze bildet ein ab den 90er Jahren zu beobachtender Perspektivenwechsel. Der Schwerpunkt der Sozialberichterstattung hat sich in Richtung auf die Beobachtung sozialer Ungleichheit oder Polarisierung verschoben. Das hat Auswirkungen auf das Berichtskonzept: die bloße Beschreibung eines „kategorial einfachen Sachverhaltes wie Einkommensarmut oder ungleiche Einkommensverteilung“ reicht nun nicht mehr aus, notwendig wurden komplexere Beobachtungskonzepte (SOFI Göttingen 2001, S.3).

In der Wissenschaft und der sozialen Praxis werden überwiegend drei Konzepte angewendet, die an dieser Stelle grob skizziert werden:

a) das Ressourcenkonzept

In den meisten empirischen Berichten über prekäre Lebenslagen geht man von der „relativen Armut“ aus, die als Bezugsgröße das durchschnittliche Nettoeinkommen in der Bundesrepublik Deutschland hat. Innerhalb der Armutforschung und Analyse prekärer Lebenslagen werden verschiedene Varianten relativer Armut diskutiert, die sich jeweils über den relativen Abstand zum durchschnittlichen Nettoeinkommen eines

Haushaltes definieren lassen. Die Armutsrisikogrenzen beziehungsweise -quoten beziehen sich dabei in der Regel auf die von der EU beziehungsweise von EUROSTAT angewandte (alte oder neue) OECD-Skala.

In erweiterten Ressourcenkonzepten werden die ausschließlich monetären Kriterien für die Bestimmung von Armut ergänzt um Merkmalen wie Haushaltsgröße, Beschäftigung/Arbeitslosigkeit, Verschuldung.

b) das Lebenslagenkonzept

Lebenslagenorientierte Berichtskonzepte sind weitaus komplexer. Sie erfassen neben konkret messbaren Lebensbedingungen beziehungsweise Versorgungslagen in unterschiedlichen Lebensbereichen (zum Beispiel Wohnen, Arbeiten, Bildung, Gesundheit) zusätzlich die subjektive Wahrnehmung und Einschätzung der Betroffenen sowie deren Bewältigungsstrategien. „Empirisch angelegte Studien operationalisieren, Lebenslage‘ i. d. R. im Sinne multipler Benachteiligung in verschiedenen Lebensbereichen.“(MGSFF 2003, S.24)

c) das Ausgrenzungskonzept

Die Kategorie Ausgrenzung wird häufig bedeutungsgleich mit Armut verwendet. Tatsächlich dürfte es sich jedoch bei Ausgrenzung oder Exklusion um eine spezifische Kategorie sozialer Ungleichheit handeln, deren Bestimmung ein mehrdimensionales Indikatorenset erfordert, das über die Bestimmung der objektiven soziale Lage und deren subjektive Bewertung hinausgeht. Notwendig wird zusätzlich die Erfassung der Verhaltensdimension entlang der Frage: wie bewältigen Betroffene prekäre soziale Lagen innerhalb eines definierten institutionellen Rahmens? (SOFI Göttingen 2001, S.5)

An das Exklusionskonzept knüpft ein neues vielversprechendes Konzept an, das der Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen entwickelte und das im letzten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung angewendet wurde. Mit seinem „Capability-Ansatz“ misst er die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich entscheiden konnten. Armut ist demzufolge gleichbedeutend mit einem Mangel an individuellen Teilhabe- und Verwirklichungschancen, Reichtum dagegen bedeutet Privilegierung oder Macht. (BMGSS 2005, S.9)

In nachstehender Übersicht, die in Anlehnung an die Systematik von Andreß und Lipsmeier (2000) entwickelt wurde, sind die drei anfangs genannten Konzepte dargestellt:

Abb. I.01 Konzepte der Berichterstattung über soziale Risiken			
	Ressourcenkonzept	Lebenslagenkonzept	Ausgrenzungskonzept
Kategorie	relative Einkommensarmut	relative Deprivation	soziale Inklusion/Exklusion
Art der Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ objektive soziale Lage indirekt: Einkommen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ objektive soziale Lage direkt: Versorgung ▪ subjektive Bewertung: Notwendigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ objektive soziale Lage: direkt: Versorgung indirekt: Einkommen ▪ subjektive Bewertung Erfahrung ▪ soziales Verhalten: Bewältigung
Dimensionen	eine (Einkommen)	mehrere	mehrere
Zahl der Indikatoren	Einkommensgrenze/ Sozialhilfebedürftigkeit	prinzipielle Vielzahl	prinzipielle Vielzahl
Indexbildung	nicht erforderlich	Kumulation von Benachteiligungen	Typen

Der hohe normative und methodische Anspruch des Lebenslagen- und Ausgrenzungskonzeptes bereitet in der Praxis der Sozialberichterstattung große Umsetzungsprobleme mit der Konsequenz, dass häufig vereinfachend das „Einkommen als Leitkategorie“ wieder herangezogen wird.

Zur Erläuterung: Was Armut oder Ausgrenzung in dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gesamtkontext eines Landes oder einer Stadt konkret bedeutet, ist weder objektiv messbar noch verbindlich festzulegen. Unbestritten ist, dass hinter jedem Konzept und Messverfahren normative Überzeugungen stehen, die sich der Forderung nach Objektivität und Verbindlichkeit entziehen. Mehr noch: alle Versuche, theoretische Berichtsansätze, politisch und wissenschaftlich hinlänglich abgeklärte Begriffe und Beobachtungsdimensionen in einem stimmigen Konzept von kommunaler Sozialberichterstattung zusammenzufassen, sind wenig überzeugend. Sie lassen insbesondere die Forderung aus der Praxis nach der Umsetzbarkeit der Konzepte in einer vernünftigen Mittel-Zweck-Relation unbeantwortet.

3. Kölner Sozialberichterstattung

3.1 Auftrag und Konzept

Der vorliegende Sozialbericht 2004 ist ein amtlicher Bericht, der unter der Federführung des Amtes für Soziales und Senioren der Stadt Köln entstanden ist. Ihm liegt ein Auftrag aus dem Ausschuss für Soziales und Senioren zu Grunde. Er versteht sich als ein Instrument der Stadtbeobachtung, um eine gesellschaftliche Teilwirklichkeit abzubilden und insbesondere soziale Problemlagen beziehungsweise Bevölkerungsgruppen in prekärer Lebenslage zu kennzeichnen und zu analysieren. Der Sozialbericht Köln 2004 versteht sich zudem als ein ergänzendes Informations- und Steuerungsinstrument parallel zum Controlling und zur Ziel gerichteten Ressourcensteuerung in den einzelnen Abteilungen der Kölner Sozialverwaltung. Anfragen von Trägern sozialer Leistungen belegen überdies das Interesse der Fachöffentlichkeit an einem Leistungsbericht als Grundlage für die fachliche Auseinandersetzung und Weiterentwicklung.

Die Stadt Köln veröffentlichte letztmalig 1998 einen gesamtstädtischen Sozialbericht. Fortschreibungsberichte, die kleinräumige Entwicklungen in zwei Stadtbezirken beschreiben, liegen ebenfalls vor (Mülheim 1999, Nippes 1998, 2002).

Hier stellte sich die generelle Forderung, im Sinne einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung auf Vergleichbarkeit in zentralen Punkten zum Vorgängerbericht zu achten. Im Mittelpunkt des nun vorliegenden Berichtes stehen die Ergebnisse und Leistungen aus den Jahren 2003 und 2004. Um jedoch die aktuellen Veränderungen angemessen bewerten und ihre Dynamik erkennen zu können, wird die Entwicklung zentraler Handlungsfelder des Amtes über einen längeren, bis an den letzten Sozialbericht heranreichenden Zeitraum betrachtet.

Ein wesentlicher Unterschied zu dem Vorgängerbericht liegt in der thematischen Begrenzung auf die Bereiche, auf die, vereinfacht ausgedrückt, das Amt für Soziales und Senioren direkt Einfluss nehmen konnte.

Der Sozialbericht 2004 baut in seiner theoretischen Konzeption auf einem erweiterten Ressourcen-Konzept auf. Die Erweiterung erfasst über das Einkommen hinaus weitere Lagemerkmale wie Erwerbsstatus und Bildung. Es geht zusammengefasst um einen fachlich-pragmatischen Zugang, der sich nicht ausschließlich über die monetäre Dimension erschließt.

3.2 Datenlage

- Die für die Analysen der Bedarfslagen verwendete Datengrundlage wurde aus den prozessproduzierten Daten (SODATIS) gebildet. Daraus ergibt sich, dass nur der Komplex der so genannten „bekämpften Armut“ Eingang in den vorliegenden Bericht findet. Blinde Flecken existieren insbesondere in den Bereichen, die von sozialstaatlicher Intervention nicht erfasst werden.
- Als Datengrundlage für die Darstellung der soziodemographischen Entwicklung wurden die Datensätze des Strategischen Informationssystems (SIS) verwendet.
- Nach dem Messkonzept der beiden vorstehenden Darstellungsbereiche handelt es sich nahezu ausschließlich um quantitativ-statistische Daten. Hilfsweise wurden qualitative Daten, die im Arbeitsvermittlungsverfahren der JobBörsen entstanden, herangezogen. Hierbei handelt es sich um Hilfeplanvorschläge, die unter anderem Hinweise auf gesundheitliche Einschränkungen, Überschuldung und Ausbildungsstand geben.

Die Analysen stützen sich zusammengefasst ausschließlich auf das Datenmaterial der amtlichen Statistik sowie auf teilweise nicht veröffentlichte Sekundäranalysen aus prozessproduzierten Datenerhebungen.

Vor dem Hintergrund des vorgegebenen zeitlichen Rahmens und der eng begrenzten Personalressourcen war es nötig, die genannten Kompromisse einzugehen. Der Sozialbericht 2004 konzentriert sich inhaltlich und konzeptionell auf die Darstellung der Mehrdimensionalität und die Kumulation von verschiedenen Problemlagen bei ausgewählten Bevölkerungsgruppen.

Für Teilbereiche (zum Beispiel Hilfe zur Arbeit, JobCenter Köln) konnte der vorliegende Bericht auf wissenschaftliche Untersuchungen zurückgreifen, die insbesondere der Frage nach den Wirkungen von Interventionsmaßnahmen nachgingen.

3.3 Berichtsgegenstand

Was erwartet die Leserin/den Leser auf den folgenden Seiten? Der Sozialbericht Köln 2004 bietet eine Bestandsaufnahme entlang der zwei Fragen:

1. Wie sieht die soziale Landschaft in Köln aus?

Die Berichtersteller/innen stellten sich die Aufgabe, die Ausprägung und Dynamik sozialer und räumlicher Polarisierungen zu beschreiben. Daraus ergaben sich die weiterführenden Detailfragen:

- Welche Teile der Bevölkerung befanden sich 2003/2004 in einer prekären materiellen Lage?
- Gibt es sogenannte Risikogruppen, die in besonderem Maße durch lang anhaltende Sozialhilfeabhängigkeit betroffen sind?
- Welche sozialräumlichen Veränderungen allgemein sowie Veränderungen der Sozialstruktur im Kontext von Sozialhilfeabhängigkeit lassen sich feststellen?

Der Kölner Sozialbericht greift – darin unterscheidet er sich nicht von sonstigen kommunalen Sozialberichten - auf Daten aus dem Verwaltungsvollzug zurück, über die die staatlichen Sozialberichte weder in Umfang noch Form verfügen. Damit eröffnet sich der kommunalen Berichterstattung die hervorragende Chance, sozialen Wandel und soziale Probleme kleinräumig analysieren und frühzeitig Steuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Die aus einer möglichen Polarisierung erwachsenen Folgeprobleme in ihrer räumlichen Dimension zu beschreiben, kann der vorliegende Bericht nur ansatzweise leisten.

2. Wie sah die Arbeit des Amtes für Soziales und Senioren im Berichtszeitraum 2003/2004 aus?

Leitbegriff ist die Sozialhilfebedürftigkeit, die den materiellen Aspekt von Unterversorgung erschließt. Die Stadt Köln als Trägerin der Sozialhilfe sicherte mit der wirtschaftlichen Hilfe zugleich die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und bekämpfte soziale Ausgrenzung. Sozialhilfebedürftigkeit beschränkt sich aber nicht nur auf den finanziellen Aspekt. § 3 BSHG stellt dar, dass die Form der Hilfe sich nach der Besonderheit des Einzelfalls bestimmt. Hierunter fallen gemäß § 8 BSHG insbesondere die persönlichen Hilfen, die in unterschiedlicher Form (zum Beispiel Auskunft, Beratung, Hilfeplanvereinbarungen) und in unterschiedlichen Bereichen (zum Beispiel Wohnhilfen, Hilfen für Behinderte, Hilfen für Senioren) angeboten werden können.

Daraus ergeben sich folgende Detailfragen:

- Welche gesetzlich normierten Maßnahmen, die über die finanzielle Sicherung des Existenzminimums hinausgehen, hat die Stadt Köln im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes initiiert und realisiert?
- Welche zusätzlichen sozialpolitischen Maßnahmen nach Auftrag und Bedarf hat die Stadt Köln initiiert und realisiert?
- Unter welchen organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wurden die Leistungen erbracht?

Die Bestandsaufnahme der Leistungen belegt auf eindrucksvolle Weise das enorm große Leistungsspektrum des Amtes. Damit sind zunächst die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erbrachten Leistungen angesprochen. Ein besondere Leistung des Kölner Amtes - und damit kennzeichnend - ist die Netzwerk-Steuerung von Verbänden und Initiativen über Aushandlung. Es würden den Rahmen dieses Berichtes sprengen, die nicht zu übersehende Zahl sozialer Aktivitäten, an der das Amt für Soziales und Senioren über die Netzwerk-Steuerung beteiligt ist, darzustellen. Gerade deshalb ist an dieser Stelle der Hinweis wichtig, dass das soziale Köln ohne die Verbände, Vereine, Kirchen, und Initiativen, insbesondere der dort wirkenden Menschen, schlechthin undenkbar ist.

3.4 Gliederung des Sozialberichtes

Der vorliegende Sozialbericht weist folgende inhaltliche Schwerpunkte auf:

- die soziodemographische Entwicklung Kölns 2000 – 2004 (**Kapitel II**),
- Umfang und die Entwicklung von Sozialhilfebedürftigkeit in Köln (**Kapitel III**),
- Hilfen und Maßnahmen des Amtes für Soziales und Senioren (**Kapitel IV, V, VI**),
- der institutionelle Rahmen der Hilfen und Maßnahmen (**Kapitel VII**).

3.5 Ausblick

Der vorliegende Bericht wird nicht alle Erwartungen erfüllen.

Ungeschrieben bleibt insbesondere das große Kapitel, das das soziale Hilfesystem in seiner Breite und Tiefe, mit all seinen Verästelungen und Überlagerungen ausleuchtet. Das an dieser Stelle dargestellte institutionelle Hilfesystem ist ein wichtiger Teil, aber eben nur ein Teil des gesamten Kölner Hilfesystems. Und selbst in dieser Darstellung fehlen die angrenzenden Ressourcen beispielsweise des Gesundheitsamtes oder des Jugendamtes. Hier stellt sich für einen künftigen Sozialbericht, der, so bleibt zu hoffen, nicht wiederum sieben Jahre auf sich warten lässt, eine große Aufgabe.

Wenn der Gesetzgeber dann noch die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für einen reibungslosen Datenaustausch zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen schafft, um ein Steuerungsinstrument gegen die Arbeitslosigkeit in der Hand zu halten, könnte auch die Kölner Sozialberichterstattung von einer solch dringend notwendigen Verbesserung profitieren. Das SGB II – Optimierungsgesetz gibt Anlass zur Hoffnung.