

## Handlungsorientierte Sozialberichterstattung Niedersachsen – Konzept und Nutzungsmöglichkeiten des Statistik-Teils

Im März 2010 erschien, herausgegeben vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (MS) die erste gedruckte Ausgabe der „Handlungsorientierten Sozialberichterstattung Niedersachsen – Statistikteil“. Der Statistikband war schnell vergriffen, man kann ihn aber elektronisch auf den Internetseiten des MS unter **Themen > Soziales > Handlungsorientierte Sozialberichterstattung** herunterladen. Die Ergebnisse der Sozialberichterstattung wurden im Laufe des Jahres 2010 auf mehreren Fachtagungen und Konferenzen verschiedenen Expertengremien von Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Wissenschaftlern vorgestellt. Der folgende Artikel basiert auf den dort geführten Diskussionen sowie den Fragen, Wünschen und Anregungen der Akteure der Sozialpolitik und Armutsbekämpfung. Es werden zunächst Rahmenbedingungen, Ziele und Aufgaben, Konzept sowie erste Ergebnisse der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung dargestellt. Es schließt sich eine Vorschau auf die Untersuchungsprojekte an, die im Rahmen der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung Niedersachsen (HSBN) als nächstes angegangen werden.

### Rahmenbedingungen des Projekts

Das Projekt HSBN wurde zwischen dem MS als Auftraggeber und dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) als Auftragnehmer vereinbart. Die Laufzeit des Projektes erstreckt sich von Juli 2009 bis mindestens Februar 2013. Vereinbart wurde die Erstellung eines jährlichen Berichts, der aus zwei Teilen besteht: einem vom LSKN zu erstellenden Statistik-Teil und einem vom MS zu erstellenden Maßnahmenatlas, der gute und effiziente Beispiele der Armutsbekämpfung im Lande dokumentiert. Der Maßnahmenatlas ist noch in der Konzeptionsphase. Der erste Statistik-Teil ist fertiggestellt und im Internet und als gedruckte Veröffentlichung erschienen.

### Ziele der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung

Der besondere Akzent der *Handlungsorientierung* in der niedersächsischen Sozialberichterstattung kommt im Statistik-Teil vor allem dadurch zum Ausdruck, dass sich die HSBN an den Daten- und Erkenntnisbedürfnissen der Akteure der Armutsbekämpfung vor allem in den Kommunen und Wohlfahrtsverbänden orientiert. *Die HSBN führt dabei prinzipiell keine eigenen, neuen Erhebungen und*

*Studien durch, sondern stützt sich ausschließlich auf vorhandenes Datenmaterial* aus verschiedenen Erhebungen und Quellen. Dieses oft schon lange vorhandene, aber für Zwecke der Sozialberichterstattung noch nicht hinreichend erschlossene Material wird allen Interessenten zur Verfügung gestellt. Dabei werden die folgenden Ziele gesetzt:

- *Handreichung und Anknüpfungspunkt eigener Untersuchungen für die Akteure der Armutsbekämpfung in Land, Kommunen und Verbänden:* Diese Akteure kennen sich zwar oft außerordentlich gut in verschiedenen Sozialstatistiken aus, niemand ist aber in der Lage, alle einschlägigen statistischen Materialien zu kennen. Diese einschlägigen Materialien stehen auch nicht in einer einzigen Quelle, sondern sie sind in verschiedenen Publikationen und Datenbanken „verstreut“. Oft findet man auch Untersuchungen, die für die Bundesrepublik Deutschland oder für Niedersachsen gelten, man will aber wissen, wie dies in der eigenen Stadt oder Region aussieht. Die HSBN führt darum die wichtigsten Materialien zusammen, und zwar – wenn möglich – immer regionalisiert.
- *Basis für sachgerechte zeitliche und regionale Vergleiche:* Statistische Informationen dienen immer dem Vergleich. Dieser erfolgt entweder in der Zeit – Vergleich mit den Vorjahren – oder im Raum – Vergleich mit anderen Regionen. Diese Vergleichsmöglichkeiten sind manchmal eingeschränkt, weil es regionale Besonderheiten zu berücksichtigen gilt und weil im Zeitablauf manchmal gesetzliche Neuregelungen, veränderte Systematiken und Begriffe sowie veränderte Erhebungsmethoden die Aussagekraft einer Zeitreihe einschränken. Hier ist die spezielle Fachkompetenz von Statistikern gefragt, sachgerechte Regional- und Zeitvergleiche zu erzeugen.
- *Vermeidung von Doppelarbeit und Irritationen:* Es ist sinnvoll und erforderlich, bestimmte Standards in der Analyse und Deskription von Armut und prekären Lebenslagen zu vereinbaren. Zum Teil gibt es diese bereits, sie sind aber nicht immer und überall bekannt. So gibt es z.B. den Standard, dass die Armutsgefährdungsquoten berechnet werden auf Basis des Mikrozensus, unter Benutzung der neuen OECD-Skala und mit der Konvention, dass als armutsgefährdet diejenigen gelten, die über weniger als 60 % des Median-Einkommens (netto, monatlich) verfügen. Es wäre wenig sinnvoll, wenn einzelne Kommunen einen anderen

Standard und / oder andere Definitionen zugrunde legen würden. Dies würde nur zu Doppelarbeit führen und würde darüber hinaus im Zweifel Irritationen im Publikum und bei anderen Kommunen auslösen. In einem ähnlichen Sinne ist es z.B. sicher sinnvoll, dass ein zentrales Statistisches Landesamt die Datenlage bei der BA für Arbeit bezüglich der Empfänger von SGB II-Leistungen laufend prüft und diese Daten – kompatibel für alle Kommunen im Lande – den Nutzern vor Ort zur Verfügung stellt.

- *Fokus auf Kinder und Jugendliche, aber breiter angelegt:* Die HSBN ist ganz klar fokussiert auf die Lage von Kindern und Jugendlichen. Dieser Aspekt steht darum im Mittelpunkt, weil Kinderarmut zu Recht als besonders skandalös und problematisch angesehen wird, und weil der Aspekt der Handlungsorientierung hier besonders zum Tragen kommt: Es geht eben auch immer um die Frage, mit welchen Maßnahmen Kinder und Jugendliche aus der Armut herausfinden können und wie verhindert werden kann, dass ein in Armut lebendes Kind auch als Erwachsener noch arm ist. Zugleich ist aber klar, dass Kinder und Jugendliche auf Basis eines zu geringen Einkommens und anderer problematischer Lebenslagen ihrer Eltern und Erziehungsberechtigten arm sind – nicht weil ihr eigenes Einkommen zu gering ist. Kinderarmut verweist also auf gesamtgesellschaftliche Problemlagen. Schon darum ist die HSBN „breiter“ angelegt, also auf Kinder und Jugendliche *konzentriert*, aber nicht eingeschränkt. Außerdem ist es erforderlich, auch andere Armutsrisiken in ihrer Entwicklung zu beobachten: So ist Altersarmut derzeit noch kein großes Problem, aber sie nimmt zu und die weitere Entwicklung muss beobachtet werden. Die HSBN ist so konzipiert, dass es möglich ist, den Fokus jederzeit beispielsweise auf dieses Thema zu richten.
- *Erstellung eines regionalen Gesamtergebnisses über Empfänger von Mindestsicherungsleistungen:* Unter den Begriff der Mindestsicherungsleistungen fallen Leistungen nach SGB II („Hartz IV“), Sozialhilfe nach SGB XII, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Leistungen der Kriegsopferfürsorge. Diese Leistungsarten schließen einander aus – wer die eine bekommt, kann keine der anderen erhalten. Dadurch ist es möglich, ein Gesamtbild der behördlich „bekämpften Armut“, also der Bezieher von Mindestsicherungsleistungen, zu erzeugen. Die HSBN erstellt dieses Gesamtbild auf regionaler Ebene; lediglich die quantitativ nicht sehr bedeutsamen Zahlen der Kriegsopferfürsorge sind nicht regionalisierbar. Es werden für Landkreise, kreisfreie Städte sowie für Einheits- und Samtgemeinden Tabellen erzeugt, die alle Mindestsicherungsempfänger der jeweiligen Region darstellen und die nach Alter, Geschlecht und Nationalität ge-

gliedert sind. Auf Kreisebene wurden diese Daten bereits publiziert, eine Veröffentlichung auf Ebene der Einheits- und Samtgemeinden im Rahmen der Regionaldatenbank LSKN-Online steht bevor.

- *Identifikation regionaler, struktureller und sozialräumlicher Problemballungen:* Es soll herausgearbeitet werden, wo und bei welchen Bevölkerungsgruppen soziale Problemlagen gehäuft und verstärkt auftreten, und zwar einerseits soziostrukturell, andererseits aber auch regional. So wissen wir z.B. aus der Armutsberichterstattung, dass relative Einkommensarmut vor allem bei Alleinerziehenden, kinderreichen Familien, Erwerbslosen, Geringqualifizierten sowie bei Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund auftritt. Wir wissen aber noch zu wenig über die „Kreuzung“ solcher Risikofaktoren. Wir wissen z.B. auch, dass in bestimmten Großstädten und Regionen, die den wirtschaftlichen Strukturwandel noch nicht „verarbeitet“ haben und mit Deindustrialisierungstendenzen zu kämpfen haben, die Arbeitsmarktlage kritisch ist und prekäre Lebenslagen oft vorliegen. Die Akteure der Sozialpolitik müssen wissen, in welchen Regionen die Lage kritisch und wo ein Eingreifen besonders erforderlich ist.
- *Ausschöpfung des Analysepotenzials der amtlichen Statistik:* In vielen amtlichen Statistiken sind Informationen über Armut und prekäre Lebenslagen enthalten. Dies sind nicht nur die speziellen Statistiken über Sozial- und Jugendhilfe oder die Erhebungen über die Erwerbstätigkeit und den Arbeitsmarkt, sondern z.B. auch Bevölkerungsstatistiken. In den Gesamtbereich der Darstellung problematischer Lebenslagen gehören, um nur zwei Beispiele zu nennen, auch Statistiken über Schwangerschaftsabbrüche sowie über Kinder von sehr jungen Müttern unter 20 Jahren. Des Weiteren geht es in diesem Zusammenhang auch darum, das regionalstatistische Know-how im LSKN zu nutzen: Es ist geradezu die Kernkompetenz einer Landesstatistikbehörde, die von ihr erhobenen Daten möglichst tief regionalisiert aufzubereiten, zur Verfügung zu stellen und regional auch im Zeitablauf (Gebietsstandsänderungen!) vergleichbar zu halten. Da Armut immer lokal und regional auftritt und da die Akteure der Armutsbekämpfung immer konkret *vor Ort* handeln, benötigen sie genau diese regionalen Informationen, die im LSKN gebündelt vorliegen.
- *Verknüpfung mit der Armutsberichterstattung:* Die Berichterstattung über Armutsgefährdung auf Basis des Konzepts der relativen Armut wird im LSKN schon seit 1998 durchgeführt. Seit zwei Jahren wird diese Berichterstattung nicht mehr allein für Niedersachsen durchgeführt. Vielmehr arbeitet der LSKN in der Bundesländer AG „Amtliche Sozialberichterstattung“ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder mit. Diese Arbeitsgruppe erarbeitet Informationen über Ar-

mutsgefährdung für ganz Deutschland, seine Länder und Regionen und veröffentlicht diese unter [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de). Fragestellungen, die im Rahmen der HSBN auftauchen, werden in diese Arbeitsgruppe eingebracht, umgekehrt fließen deren Resultate in die HSBN ein.

Bezüge und Überschneidungen zu zahlreichen speziellen Fachinformationssystemen, die aber immer nur einen Teilbereich der Gesamtproblemlage abdecken können. Die HSBN soll – für alle Akteure und Interessenten öffentlich – die wichtigsten Informationen auf regionaler Basis sammeln und systematisieren.

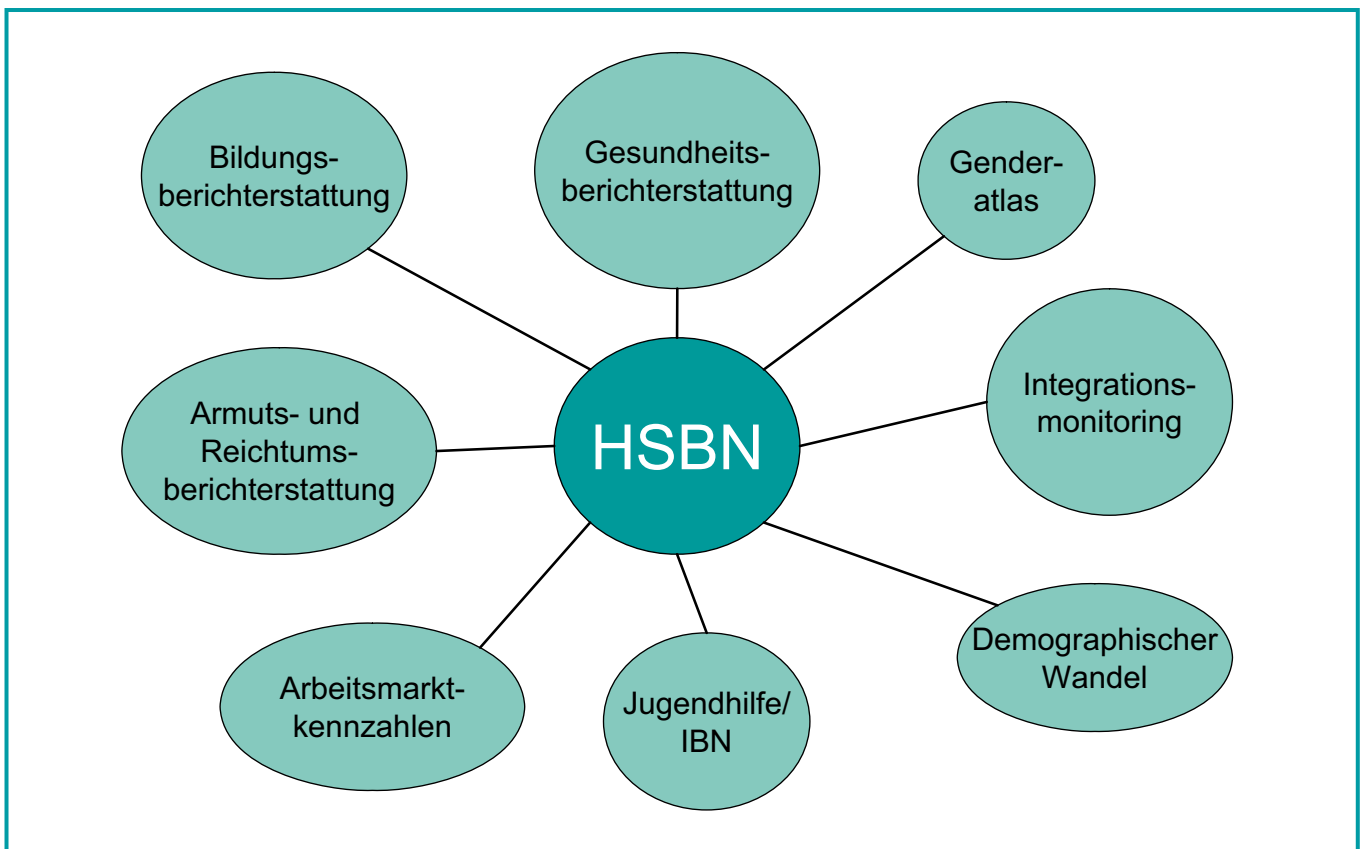
### HSBN als integrierendes System

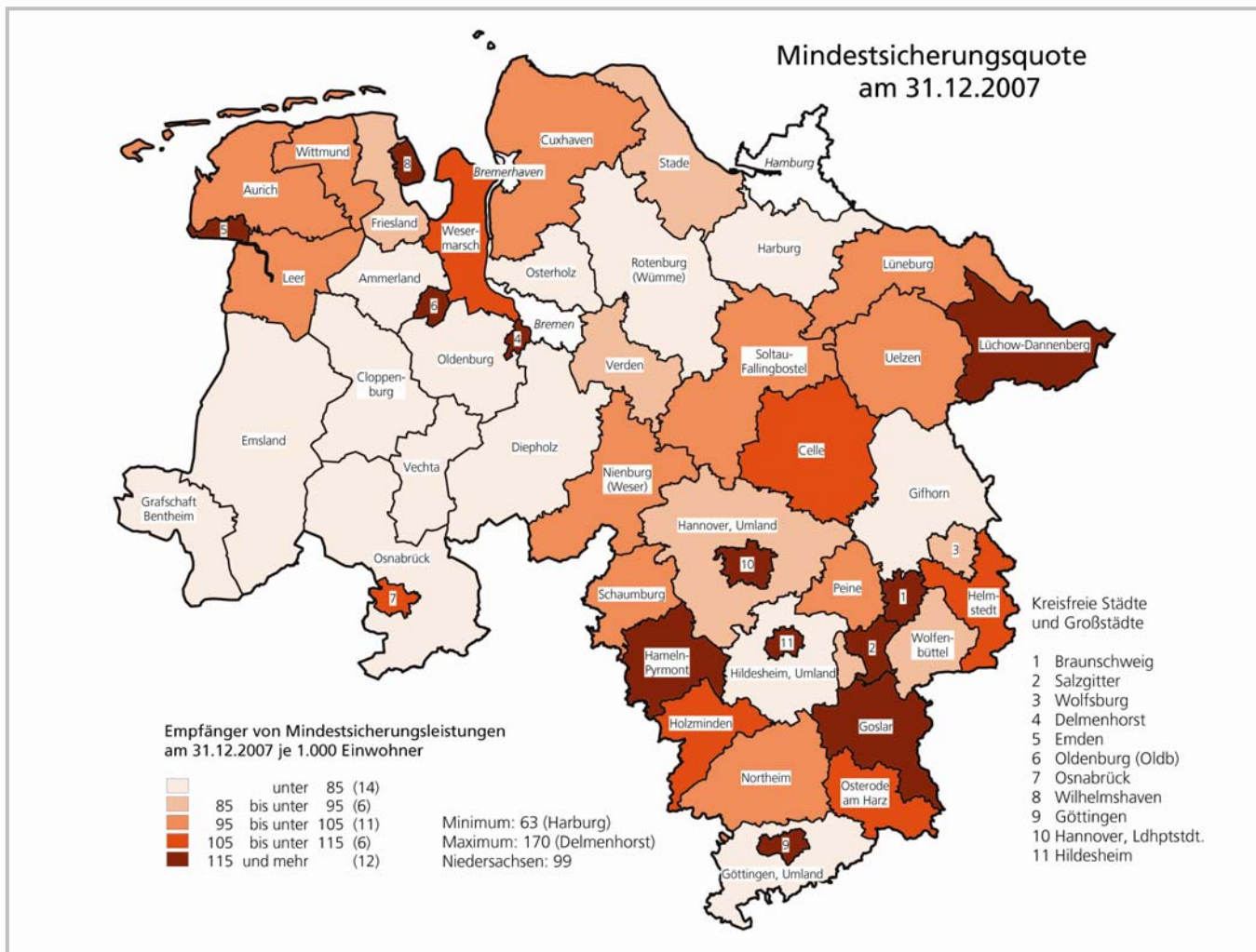
Im Bereich der Darstellung und Analyse problematischer Lebenslagen sowie damit zusammenhängender Themenbereiche gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Berichtssystemen, Monitorings etc. Diese Berichtssysteme sind zum Teil sehr speziell auf bestimmte Gruppen von Fachleuten und deren Bedürfnisse zugeschnitten. Das gilt z.B. für die Integrierte Berichterstattung Niedersachsen (IBN), die auf hohem fachlichen Niveau zum Teil sehr spezielle Informationen für die Kinder- und Jugendhilfe bei den Jugendämtern erfragt, diese aufbereitet und analysiert und das Ergebnis den Jugendämtern als äußerst nützliches Analysewerkzeug zur Verfügung stellt. Andere Berichtssysteme, die teilweise national organisiert sind, kümmern sich um die Integration von Migranten, wieder andere um die Bildung, Gesundheit und die Gleichstellung der Geschlechter. Auch für Fachleute ist es mittlerweile nicht mehr einfach, hier den Überblick zu behalten. Hier soll die HSBN als „integrierendes System“ helfen: sie hat inhaltliche

### HSBN als regionales Informationsmedium

Alle Informationen sollen regional so fein wie möglich differenziert dargestellt werden. Für den gedruckten Bericht bzw. seine elektronische Variante als pdf-Datei kommt natürlich eine Nachweisung von Informationen auf Gemeindeebene oder sogar noch tiefer, nach Stadtteilen oder Quartieren, nicht in Betracht. Der jährliche Bericht stellt aber, wo immer es fachlich möglich ist, alle Daten nicht nur nach Landkreisen und kreisfreien Städten dar, sondern bringt folgende zusätzliche Informationen, die weit darüber hinausgehen:

- *Hannover, Göttingen, Hildesheim:* Die Großstädte Hannover, Göttingen und Hildesheim sind nicht kreisfrei, sondern Teil eines Landkreises bzw. einer Region. Da es aber erhebliche Unterschiede zwischen den Städten und ihrem jeweiligen Umland gibt und da die Armut sich in den Städten konzentriert, werden die genannten Großstädte und ihr jeweiliges – zumeist recht ländliches – Umland separat dargestellt.





- *Statistische Regionen:* Um die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Vergleichs zu eröffnen, werden auch Daten für „Statistische Regionen“ nachgewiesen. Diese sind die für die Europäische Regionalstatistik entscheidende Analyseebene und entsprechen in Niedersachsen dem Gebietszuschnitt der ehemaligen Regierungsbezirke.
- *Fundstellen, auch für Gemeindedaten:* Der Anhang des Berichts enthält auch Definitionen und Erläuterungen zu den Tabellen und ihren Merkmalen. Teil dieser Erläuterungen ist immer der Hinweis, wo man diese Daten finden kann (z.B. in interaktiven Datenbanken des LSKN, der Statistischen Ämter des Bundes und der Ländern oder der BA für Arbeit) sowie die Information, ob es diese auch für Gemeinden und Samtgemeinden gibt.

Stadtteil- und Quartiersdaten wird die HSBN nicht liefern können, da dies in die städtische Zuständigkeit fällt. Hier kann und sollte man „Schnittstellen“ vereinbaren, um die HSBN mit den bereits existenten kommunalen Berichtssystemen gut zu verzahnen.

### Zwei erste multivariate Analyseansätze

Im ersten Bericht konnten aus Zeitgründen noch keine tiefergehenden multivariaten Regionalanalysen durchgeführt werden. Lediglich zwei erste Ansätze wurden verfolgt, die aber bereits zu interessanten Ergebnissen führten.

1. *Kumulationseffekt:* Aus der Armutsberichterstattung sind „Risikofaktoren“ für Armutsgefährdung bekannt. Sie betrifft verstärkt Ausländer, Geringqualifizierte und kinderreiche Familien. Arbeitslosigkeit ist ebenfalls ein solcher Faktor. Der Arbeitsmarkt wurde aber zunächst bewusst ausgeklammert, weil es mit Arbeitslosenquoten allein nicht getan ist, sondern man tiefer in die Lohnstruktur einsteigen muss. Es wurden daher Regionen ermittelt, in denen diese drei Faktoren in der Kumulation besonders stark auftreten. Dabei gab es überraschende Resultate, denn es waren auch Regionen dabei, die sich wirtschaftlich und demografisch derzeit gut entwickeln. Die entsprechenden Analysen wurden bisher nur in Expertengremien vorgestellt, denn sie können noch nicht als statistische gesicherte Er-

gebnisse gelten. Sie scheinen aber Hinweise darauf zu geben, dass es in einigen derzeit durchaus erfolgreichen Regionen ein zukünftiges Problempotenzial gibt.

2. *„Positiv gegen den Trend“*: Es wurden Regionen ermittelt, die „gegen den Trend“ eine insgesamt überraschend gute – d.h. im Landesvergleich überdurchschnittliche – Situation der Kinder und Jugendlichen aufweisen. Hierzu wurden für jede Region einerseits fundamentale Basisdaten (Entwicklung von Beschäftigung, Zu- und Fortzüge, Mortalität, Anteil der SGB II-Empfänger) in einem Basisindikator zusammengestellt, dessen Ergebnis langjährigen Ergebnissen der Regionalforschung entspricht. Andererseits wurde ein „Kinder- und Jugendindikator“ gebildet, der zusammengesetzt ist aus mehreren Statistiken, die speziell Auskunft über die Lage der Kinder und Jugendlichen geben. Wenn man davon ausgeht, dass beide Faktoren miteinander zusammenhängen, müssten beide Indikatoren miteinander korrelieren. Das tun sie auch, wenn auch nur schwach. Gute Basisdaten sind also nicht automatisch gleichbedeutend mit einer guten Gesamtlage hinsichtlich der Situation von Kindern und Jugendlichen. Von besonderem Interesse waren zunächst trotzdem diejenigen Regionen, die – obwohl ihre fundamentalen Daten nicht so gut sind – gute Werte für Kinder und Jugendliche aufweisen. Diese Regionen konzentrieren sich im Braunschweiger Land, vor allem die Stadt Salzgitter und der Landkreis Helmstedt sind hier positiv auffällig. Es stellt sich die Frage, warum das so ist. Die Antwort dürfte viele interessieren – vielleicht macht man ja im Braunschweiger Land etwas besser als anderswo! – aber sie kann rein statistisch nicht erbracht werden, sondern nur im Dialog mit den dortigen Akteuren.

Dies sind nur erste Ansätze. Geplant sind tiefer gehende multivariate Ansätze, die sich der Methoden der Faktoren- und Clusteranalyse bedienen werden.

### HSBN als lernendes System

Die HSBN orientiert sich an den Erkenntnisinteressen und Datenwünschen ihrer Nutzerinnen und Nutzer. Sie ist insofern ein „lernendes System“. Wir werden unsere Daten-

zusammenstellungen und Analysen nicht nur anhand eigener Vorstellungen fortentwickeln und ausbauen, sondern uns danach richten, was die Akteure der Armutsbekämpfung in Politik, Verwaltung und Verbänden von uns fordern. Auch diese konsequente Orientierung an praktischen Nutzerinteressen ist bereits ein Stückchen Handlungsorientierung. Für die nächste Ausgabe der HSBN haben wir uns, neben der Aktualisierung und Fortschreibung der vorhandenen Tabellen sowie des Schließens einiger in der ersten Ausgabe noch vorhandener Datenlücken, unter anderem das Folgende vorgenommen:

1. Wir wollen das Thema „Migration und Integration“ stärker in den Vordergrund rücken, wobei der Schwerpunkt „Kinder und Jugendliche“ erhalten bleiben wird. Der Mikrozensus 2009, dessen Ergebnisse weitgehend vorliegen, hatte in diesem Berichtsjahr den Schwerpunkt „Menschen mit Migrationshintergrund“, so dass eine vorzügliche und sehr umfassende Datenquelle vorliegt.
2. Wir wollen das Internetangebot der HSBN ausbauen und in diesem unter anderem auch den Zugang zu tiefer regionalisierten Daten noch besser eröffnen. In diesem Zusammenhang wollen wir auch dafür sorgen, dass die Daten über die Gesamtzahl der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen auf Ebene der Einheits- und Samtgemeinden in der interaktiven Datenbank LSKN-Online verfügbar gemacht werden.
3. Wir wollen in bestimmte Daten, die von der BA für Arbeit bzw. der Familienkasse der BA für Arbeit in Nürnberg geliefert werden, tiefer eindringen. Hier geht es unter anderem darum, aussagekräftige statistische Angaben über den Kinderzuschlag, der in vielen Fällen SGB II-Leistungen ersetzt, zu erhalten.
4. In regionaler Hinsicht wollen wir tiefere multivariate Datenanalysen angehen und zugleich den Dialog mit den kommunalen und regionalen Akteuren fortsetzen und möglichst noch intensivieren. Besonders das Braunschweiger Land ist hier von Interesse, denn hier stellt sich die spannende Frage, welche Faktoren dort offenbar für die Kinder und Jugendlichen positiv wirksam sind.