

Peter Bartelheimer

Sozialberichterstattung für Hamburg

Eine Expertise im Anschluss an den Hamburger Sozialbericht 2014

Göttingen, Juni 2015

(Überarbeitete Fassung)

Verantwortlich

Dr. Peter Bartelheimer

Kontakt:

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)

Friedländer Weg 31

37085 Göttingen

E-Mail: peter.bartelheimer@sofi.uni-goettingen.de

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Der Hamburger Sozialbericht 2014	4
1.1 Entstehung	4
1.2 Aufbau des Berichts	4
1.3 Ausgewählte Ergebnisse zu Armut in Hamburg	5
Armutsrisiko- und Mindestsicherungsquote	5
Armutsrisiko der Migrationsbevölkerung	6
Typische Lebenslagen Hamburger Familien	8
Leben in der Grundsicherung	10
1.4 Der Sozialbericht in der Diskussion	11
1.5 Die Beiträge der wissenschaftlichen Institute	12
1.6 Wie weiter mit der Berichterstattung	14
2. Konzeptionelle Fragen einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung	16
2.1 Hamburger Sozialberichterstattung – Brüche und Neuanfänge	16
Armutsrichterstattung	16
Spezialisierungen	17
Von der Armutsrichterstattung zum Lebenslagenbericht	18
2.2 Verhältnis zu anderen Berichtssystemen	19
2.3 Berichtskonzept – was heißt „handlungsorientiert“ und „integriert“?	20
Analysebericht: problemorientiert, aber handlungsentlastet	20
Integration: über Gegenstände, Konzepte oder Planung?	21
Beobachtungskonzepte ungleicher Teilhabe begründen und weiter entwickeln	23
Interkommunale Vergleiche und sozialräumliche Verteilungen	23
Berichtsstruktur – Lagedimensionen vor Personengruppen	23
Datengrundlage – Städtestatistik und Leistungsstatistiken nutzen	24
2.4 Funktionen und Akteure der Sozialberichterstattung	25
Aufklärung, Planung, Innovation und Kommunikation	25
Akteurskonstellation und Trägerschaft	27
Literatur	28

Tabellen

Tabelle 1-1: Quoten der Armutgefährdung und Mindestsicherung	7
Tabelle 1-2: Hamburger Erwerbstätige nach höchstem Berufsabschluss in %	8

Vorbemerkung

Die vorliegende Expertise entstand im Auftrag der AG Soziales Hamburg und im Zusammenhang mit der von ihr veranstalteten 6. Konferenz zur sozialen Spaltung, die unter dem Titel „Reiches Hamburg, arme Stadt – Welche Politik gegen Armut brauchen wir“ am 5. Februar 2015 in Hamburg stattfand. Sie sollte den Hamburger Sozialbericht 2014 fachlich einordnen, die politische und fachöffentliche über die Ergebnisse des Berichts berücksichtigen, und mögliche thematische Schwerpunkte einer kontinuierlichen Hamburger Sozialberichterstattung, ihr Verhältnis zu bestehenden Berichtsansätzen und die Rolle sozialpolitischer Akteure in der Berichterstattung erörtern. Ausgewählte Inhalte der Expertise wurden vorab auf einem Treffen der Arbeitsgruppe am 19. Januar und in einem Beitrag zur Tagung am 5. Februar 2015 präsentiert.

1. Der Hamburger Sozialbericht 2014

1.1 Entstehung

Die Entscheidung für den 2014 vorgelegten Hamburger Sozialbericht fiel 2010, noch in der 19. Wahlperiode. Die federführende Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) lud die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW), die sich in Stellungnahmen für eine lebenslagenorientierte Armuts- und Reichtumsberichterstattung eingesetzt gemacht hatte (AGFW 2006, 2008), zur Mitarbeit in einem Begleitgremium ein, das die Behörde bei der Erstellung des Berichts beraten sollte. Vier Berichtsmodule wurden für eine externe wissenschaftliche Bearbeitung ausgeschrieben, und mit der AGFW wurde ein eigener, qualitativer Berichtsteil vereinbart (vgl. unten: 1.2).

Die Bearbeitung der wissenschaftlichen Expertisen und die Arbeit am Berichtsteil der AGFW begann 2011, zu Beginn der 20. Wahlperiode und nach Neuregelung der Zuständigkeit in der BASFI, und war im Herbst 2013 abgeschlossen. Die beauftragten Institute stellten im Begleitgremium ausgewählte Ergebnisse vor. Die endgültige Berichtsfassung (Bürgerschaft Hamburg 2014b) wurde dort jedoch vor der Veröffentlichung am 28. Januar 2014 nicht mehr gemeinsam beraten, weshalb sich die AGFW an der Präsentation des Berichts durch die BASFI (2014) nicht beteiligte und ihren Berichtsteil eigenständig vorstellte (AGFW 2014b).

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht besteht aus einer vom Senat verantworteten Einleitung (Teil A), vier wissenschaftlichen Expertisen (Teile B1 bis B4), und einem Berichtsteil der AGFW Hamburg (Teil B5).

- Der Berichtsteil Familien und Senioren, der sich wesentlich auf Daten des Mikrozensus bis zum Erhebungsjahr 2010 stützt (Teil B1, zitiert als Engels/Apel 2014) wurde durch das Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Köln erstellt.
- Das Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) Nürnberg untersuchte auf Basis von Längsschnittdaten zum Leistungsbezug im SGB II Lebenslagen von Familien (Teil B2 zitiert als Rudolph u.a. 2014a) und älteren Erwerbspersonen (Teil B3, zitiert als Rudolph u.a. 2014b).
- Das Internationale Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES) Stadtbergen analysierte die Lage von Seniorinnen und Senioren anhand von Daten zum Bezug von Grundsicherung im Alter und von Hilfen zur Pflege (Teil B4, zitiert als Trischler u.a. 2014).
- Die AGFW stellte in ihrem Berichtsteil qualitative Analysen, Fallbeispiele, Bewertungen und Forderungen aus der Perspektive der Einrichtungen freier Träger vor (Teil B5, zitiert als AGFW 2014a).

Diese Berichtsteile wurden parallel erarbeitet; sie stehen im Bericht unverbunden nebeneinander und wurden auch dort redaktionell nicht integriert, wo sie sich auf die gleichen Perso-

nengruppen und Sachverhalte beziehen. Die Bewertungen und Forderungen im qualitativen Teil greifen die empirischen Befunde der wissenschaftlichen Expertisen nicht auf.

1.3 Ausgewählte Ergebnisse zu Armut in Hamburg

Die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse wurden für die Präsentation auf der 6. Konferenz zur sozialen Spaltung „Reiches Hamburg, arme Stadt – Welche Politik gegen Armut brauchen wir“ am 5. Februar 2015¹ ausgewählt. Die Auswahl beansprucht nicht, alle Expertisen des Sozialberichts umfassend zu berücksichtigen. Sie soll lediglich exemplarisch veranschaulichen, was der Bericht zur Diskussion über Armut und Ungleichheit in Hamburg beitragen kann und welche Fragen er aufwirft.

Armutsrisiko- und Mindestsicherungsquote

Tabelle 2-1 zeigt zwei zentrale Armutsindikatoren, die im Bericht verwendet werden: die Armutsrisikoquote² und die Mindestsicherungsquote³. Der Bericht weist beide Quoten zuletzt für 2010 aus und vergleicht sie nur mit dem Bundesdurchschnitt (D). Für Tabelle 2-1 wurden die Angaben auf den Anfang 2015 verfügbaren Datenstand von 2013 bzw. 2012 gebracht. Vergleichswerte anderer deutscher Großstädte wurden ergänzt, und der interkommunale Vergleich wurde um das regionalisierte Bruttoinlandsprodukt als Kennzahl für die Wertschöpfung der einbezogenen Städte erweitert. (Vgl. dazu unten: 2.2.)

Hamburg hatte 2013 eine Armutsgefährdungsquote von 18,7 % – im Bericht ergaben sich für 2010 etwa 17 % (Senat 2014: 22). Die Quote ist für Deutschlands Großstädte nicht untypisch hoch, fällt aber in Hamburg mit einer hohen Wertschöpfung zusammen: Das Bruttoinlandsprodukt liegt mit gut 81.000 Euro je Erwerbstätige/n und mit etwa 53.000 Euro je Einwohner/in deutlich über dem Bundesdurchschnitt, und auch unter den deutschen Großstädten weisen nur Frankfurt am Main mit etwa 84.000 Euro⁴ und München mit 83.000 Euro eine höhere Wertschöpfung je Erwerbstätige/n auf. So hat Hamburg trotz seiner hohen Wertschöpfung eine höhere Armutsgefährdungsquote als beispielsweise das „arme“ Berlin, wo bei einer Wertschöpfung je Erwerbstätige/n von etwa 60.000 Euro 15,0 % Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet sind.

¹ Programm und Vorträge im Internet unter: <http://hamburg-stadtfueralle.de/>.

² Der Armutsgefährdungsquote liegt die von der EU verwendete relative Armutsgrenze von 60% des Medians des „äquivalenzgewichteten“ (d.h. nach Haushaltsgröße normierten) mittleren Einkommens zugrunde. Der Median teilt die Haushalte nach der Größe ihrer Einkommen in gleiche Hälften.

³ Die Mindestsicherungsquote setzt die Bezieher/innen folgender Transferleistungen in Bezug zur Wohnbevölkerung: Arbeitslosengeld II / Sozialgeld nach SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Drittem Kapitel SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach Viertem Kapitel SGB XII, Regelleistungen nach AsylbLG, Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach BVG.

⁴ Der Wert für Frankfurt am Main wurde nicht in Tabelle 2-1 übernommen.

Die Mindestsicherungsquote liegt in Hamburg mit 13,2 % deutlich über dem deutschen Durchschnitt von 9,1 %, aber sie variiert sehr stark zwischen den verglichenen Großstädten: Berlin hat mit 19,4 % die höchste Mindestsicherungsquote und die schwächste Wertschöpfung. In München dagegen liegt – bei ähnlicher Wirtschaftskraft wie Hamburg – die Mindestsicherungsquote nur bei 6,7 % (in 2012). Diese Unterschiede zu erklären, erfordert Kontextwissen zur Wirtschafts- und Sozialstruktur und zu den Entwicklungsmustern der verglichenen Städte.

Tabelle 1-1: Quoten der Armutsgefährdung und Mindestsicherung

2013 (* = 2012)	HH	B	M	K	HB	D
Armutsgefährdung	18,7	15,0	18,0	19,5	18,3	15,5
Mindestsicherung	13,2	19,4	*6,7	*13,3	17,1	9,1
Gini-Koeffizient	0,32	0,30	/	/	0,31	0,29
BIP je Erwerbstätige(n) (€)*	81315	59944	82728	69176	68368	64084
BIP je Einwohner (€)*	52555	29865	60084	47267	43332	32550
Arbeitsplatzdichte	990	764	1044	983	953	782

HH: Hamburg; B: Berlin; M: München; K: Köln; HB: Bremen; D: Deutschland.

Anmerkung: Armutsgefährdungsquoten gemessen am Median der jeweiligen Großstadt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Regionaldatenbank Deutschland;

URL: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik.

URL: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>.

Eigene Berechnung und Darstellung.

Armutsrisiko der Migrationsbevölkerung

In Hamburg wächst nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Wohnbevölkerung, was angesichts der bundesweiten demografischen Entwicklung nicht selbstverständlich ist. Der Bevölkerungszuwachs beruht im Wesentlichen auf Zuwanderung und auf Fernwanderung. Zu allen Berichtsgegenständen des Sozialberichts finden sich Hinweise darauf, wie die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Hamburg und in seinem Arbeits- und Wohnungsmarkt ankommt, und auf ihr wesentlich höheres Armutsrisiko.

Ein Viertel der Wohnbevölkerung in Hamburg (27 %) und ein Drittel der Familien mit Kindern (34 %) hat einen Migrationshintergrund; das gilt für fast die Hälfte (46 %) der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren (Engels/Apel 2014: 7 ff., 52). Die Migrationsbevölkerung trägt mit 34% (Kinder und Jugendliche: 44 %) ein viel höheres Risiko relativer Einkommensarmut –als die autochthone Bevölkerung. Familien ohne Migrationserfahrung haben ein 13-prozentiges Armutsrisiko, während es bei Familien mit Migrationshintergrund bei 50% liegt (ebd.: 58).

Migrantinnen und Migranten haben schlechtere Chancen auf dem Wohnungsmarkt: Zwar wenden sie wie die anderen Hamburgerinnen und Hamburger im Durchschnitt ein Drittel des Haushaltsnettoeinkommens (30 %) für ihre Miete auf, doch haben sie mit 37 m² pro Person deutlich weniger Wohnfläche als Hamburgerinnen und Hamburger ohne Migrationshintergrund (50 m² je Person; ebd.: 90). Und Migrantinnen und Migranten haben schlechtere

Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Sie sind seltener unbefristet vollzeitbeschäftigt (zu 32 % gegenüber 51% der Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund) und mit 11 % doppelt so häufig erwerbslos⁵ wie Erwerbspersonen ohne Migrationshintergrund (5 %; ebd.: 78). Dies erklärt zum großen Teil ihr höheres Armutsrisiko, denn bei den Haushalten geringfügig beschäftigter Erwerbspersonen erreicht die Armutsquote 48 %, und bei Haushalten mit erwerbsloser Bezugsperson sogar 67 % (ebd.: 85).

Tabelle 1-2: Hamburger Erwerbstätige nach höchstem Berufsabschluss in %

2010	Migrationshintergrund		Kein Migrationshintergrund	
	HH	D	HH	D
Vergleich: Hamburg und Deutschland	HH	D	HH	D
Kein Abschluss	28	25	7	7
Lehre, (Berufs-)Fachschule, Meister	47	55	60	72
(Fach-)Hochschule	26	20	33	21

HH: Hamburg; D: Deutschland. Quelle: Mikrozensus 2010, Berechnung: ISG, nach Engels/Apel 2014: 31.

Offenbar ist der Hamburger Arbeitsmarkt auch für die Erwerbsbevölkerung mit Migrationshintergrund stark nach Qualifikationsanforderungen polarisiert. Das geht zu Lasten des mittleren Qualifikationsbereichs, welcher vor allem auf Lehrausbildungen im dualen System beruht (Tabelle 2-2). Diese Polarisierung spielt für Armutsrisiken, Lebenslagen und Arbeitsmarktchancen der Bevölkerung eine wesentliche Rolle. Hier wäre zu untersuchen, ob es sich um eine Hamburger Besonderheit oder um ein typisches großstädtisches Muster handelt.

- Migrant/inn/en sind viermal häufiger ohne (anerkannten) Berufsabschluss als die Bevölkerung ohne Migrationserfahrung: In Hamburg haben 28 % der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund keine abgeschlossene Berufsausbildung; dieser Anteil ist höher als im bundesdeutschen Durchschnitt (25 %).
- Ein Viertel der Migrant/inn/en sind Akademikerinnen und Akademiker: Auch ihr Anteil unter der Migrationsbevölkerung ist in Hamburg mit 26 % deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (20%).
- Beruflich bzw. akademisch qualifizierte Migrant/inn/en tragen in Hamburg mit 33 % ein größeres Armutsrisiko als im Bundesdurchschnitt (20 %; ebd.: 31).

⁵ Als erwerbslos gilt in der amtlichen Statistik unabhängig vom sozialrechtlichen Status „arbeitslos“, wer nicht erwerbstätig ist (d.h. auch keine geringfügige oder Nebenbeschäftigung hat) und aktiv eine Arbeitsstelle sucht. Nicht alle Arbeitslosen sind erwerbslos, und nicht alle Erwerbslosen sind arbeitslos gemeldet.

Typische Lebenslagen Hamburger Familien

Die Expertise des ISG verdichtet ihre Befunde mittels einer Clusteranalyse zu sieben typischen Lebenslagenmustern Hamburger Familien (Engels/Apels 2014: 95 ff.)⁶.

- Die erste Gruppe (14% der Familien in Hamburg) kann als arme, kinderreiche Migrationsbevölkerung bezeichnet werden. Sie hat ein extrem hohes Armutsrisiko von 84 %, ist häufig lange arbeitslos (17 %) und weist mit 29 % eine sehr hohe Quote des SGB-II-Bezugs („Hartz IV“) auf. Drei Viertel dieser Familien (77 %) haben einen Migrationshintergrund.
- Alleinerziehende Frauen bilden die zweite Gruppe (10%). Typisch für sie ist ein mittleres Qualifikationsniveau, aber da Kinder im Haushalt sind und höchstens ein Erwerbseinkommen vorhanden ist, ist das Armutsrisiko mit 26 % sehr hoch. Dem entspricht eine relativ hohe Quote von SGB-II-Leistungen (16 %).
- Die dritte Gruppe (17 %) besteht aus Müttern in Paarfamilien, die atypisch und in Teilzeit beschäftigt sind. Der Anteil der Migrantinnen ist mit 37 % erhöht.
- In der vierten Gruppe (9 %) finden sich Väter und Mütter, die schon etwas älter sind, eine geringe oder mittlere Qualifikation haben, jedoch kein so hohes Armutsrisiko.
- Die fünfte Gruppe (25%) bilden Eltern in Paarfamilien mit einer mittleren (betrieblichen) Ausbildung, die alle in Normalarbeitsverhältnissen arbeiten.
- Bei den Akademikerinnen und Akademikern werden zwei Gruppen unterschieden: Gruppe 6 (16 %) hat mittlere, Gruppe 7 (9 %) hohe Einkommen.

In einem zweiten Schritt werden Familien mit Migrationshintergrund gesondert typisiert. Das Ergebnis dieser eigenständigen Analyse stützt die Überlegung, dass die Hamburger Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte in sozialer Hinsicht polarisiert ist.

- Gruppe 1 (34 %) besteht aus Paarhaushalte mit gut qualifizierten Eltern, die nicht arm sind und nicht in Teilzeit oder atypisch beschäftigt sind.
- Eine zweite Gruppe von Müttern in Paarfamilien (16 %) arbeitet in geringer Teilzeit oder atypisch – das entspricht dem oben dargestellten dritten Muster für die Gesamtbevölkerung. Unter ihnen sind auch relativ viele Akademikerinnen (37 %), und das Armutsrisiko ist relativ hoch (28 %).
- Die dritte Gruppe (11 %) stellt wieder eine eigene Lebenslage dar: Alleinerziehende Migrantinnen mit mittlerem Qualifikationsniveau, aber mit einem viel höherem Armutsrisiko (57 %) als für die Alleinerziehenden insgesamt und mit einer viel höheren Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen (47 %).

⁶ Als typisierende Merkmale wurden „Alter, Stellung im Beruf, Leistungsbezug Alg 1 und Alg 2, Migrationshintergrund, Familienform (Paar vs. alleinerziehend) und Zahl der Kinder“ einbezogen; Engels/Apel 2014: 98.

- Eine vierte Gruppe (40 %) entspricht wieder der oben skizzierten ersten Gruppe in der Typisierung der Gesamtbevölkerung: Eltern in armen, kinderreichen Familien, die häufig (zu 58 %) keinen (oder keinen in Deutschland anerkannten) Berufsabschluss haben.

Beide Clusteranalysen zeigen, dass Armutsrisiko und SGB-II-Bezug keine allgemeinen Risiken sind: Sie konzentrieren sich auf die Lebenslagen 1 und 2 in der Gesamtbevölkerung und auf die Familientypen 3 und 4 bei den Migrantinnen und Migranten. Auch die atypische Beschäftigung bleibt auf einige dieser Lebenslagen beschränkt. In den Paarfamilien, insbesondere in den Lebenslagen 4 und 7 der Gesamtbevölkerung, in denen diese atypische Beschäftigung vorkommt, kompensiert das Haushaltseinkommen bzw. das höhere Einkommen des meist männlichen Hauptnährers das prekäre Potenzial des neuen Arbeitsmarktsegments der atypischen Beschäftigung. Natürlich bietet dieses „Verdienermodell“ keine dauerhafte Sicherheit: Fällt das Einkommen des Hauptnährers weg oder trennen sich die Partnerin und der Partner, kann Prekarität sehr akut werden. Die Haushalte erbringen hier eine Sicherungsleistung und gehen mit einem neuen Risiko am Arbeitsmarkt um.

Die Autoren verbinden diese mehrdimensionale Beschreibung typischer „Konstellationen der Lebenslagenbereiche“ (ebd. 2014: 47 f.) mit Überlegungen zu einem komplexeren Konzept zur Beobachtung sozialer Ungleichheit, das über die Messung von Einkommensarmut hinausgeht. In einer reichen Stadt bedeutet Armut auch Armut an Optionen, Ausschluss vom Versprechen auf Wohlstand und Teilhabe (Scholz 2013) oder von der Chance für jeden, das Leben selbst in die Hand zu nehmen (Scholz 2011). Will man die Befunde bewerten, so stellt sich die über den vorliegenden Bericht hinausweisende Frage, wie weit die beobachteten Unterschiede in den Lebensweisen auf persönlichen Präferenzen oder auf materiellen Zwangslagen beruhen. In einer methodischen Anmerkung sprechen sich die Autoren für eine „nicht deterministische, handlungstheoretische Perspektive auf die Wechselwirkungen von deprivierenden Lebenssituation und individuellen Handlungs- bzw. Bewältigungsstrategien“ aus. Sie betonen dabei, dass individuelle Handlungsspielräume bestehen: In der Clusteranalyse zeige sich, „dass zwar aus bestimmtem ‚objektiven‘ Lebensbedingungen bestimmte Formen der Lebensgestaltung häufiger und andere seltener hervorgehen, dass aber dennoch viele Freiräume für die individuelle Gestaltung der eigenen Lebenssituation verbleiben, die auch durch ein komplexeres mehrdimensionales statistisches Modell nicht ‚erklärt‘ werden können“ (Engels/Apel 2014: 97). Ein Kind allein zu erziehen oder als Zuverdienerin zum Haushaltseinkommen beizutragen und deshalb atypisch beschäftigt zu sein – ist das eine Lebensentscheidung oder Anpassung an Marktverhältnisse oder gesellschaftliche Strukturen? Wie weit sind diese Muster sozial durchlässig, und welche Funktionsmechanismen des Arbeitsmarkts, des Bildungssystems, des Wohnungsmarkts und des Sozialversicherungssystems erklären diese Muster? In der Bürgerschaftsanhörnung zum Sozialbericht wurde dies am Gegenstand der Teilzeitarbeit diskutiert: „Wie viel Zwang, wie viel Freiwilligkeit“ stehen hinter diesen Beschäftigungsverhältnissen (Bürgerschaft 2014a: 43 ff.)? Für eine empirische Bestimmung der Anteile von Anpassung und Wahlfreiheit – eine zentrale Anforderung des Konzepts der Verwirklichungschancen (Bartelheimer 2012, 2009) – bietet der vorliegende Bericht jedoch keinen Ansatz.

Leben in der Grundsicherung

In den Berichtsteilen des IAB (Teil B2, B3) wird deutlich, dass die Anspruchsvoraussetzungen und das Regelwerk des Jobcenters das Leben vieler Hamburgerinnen und Hamburger bestimmen. Die Quote des Leistungsbezugs nach dem SGB II⁷ lag 2011 bei 12,6 %, was auch in etwa dem heutigen Niveau entspricht (Rudolph u.a. 2014a: 8 ff.). Eine zweite Kennzahl, die „Reichweite“⁸ des SGB-II-Bezugs (ebd.: 31 ff), berücksichtigt die hohe Fluktuation in dem Fallbestand des Jobcenters: Ein Viertel der Hamburger Bevölkerung (26 %) musste in den sechs Jahren von 2005 bis 2010 mindestens einmal Grundsicherungsleistungen nach SGB II in Anspruch nehmen. Ein Drittel der Leistungsfälle war zwischen 2005 und 2010 ohne Unterbrechung im Bezug (ebd.: 16). Umgekehrt bedeutet dies, dass zwei Drittel der Leistungsberechtigten wenigstens zeitweise aus der Grundsicherung abgehen. Dass diese Abgänge vielfach nicht von Dauer sind, zeigen auch die Zugänge zum Jobcenter. Nur 41 % der Personen, die sich dort melden, tun dies zum ersten Mal (ebd.: 27). Die anderen 59 % waren schon vorher wenigstens einmal im Bezug. Häufig verging nicht einmal ein Jahr zwischen Bezug und Wiederanmeldung.

Ein weiterer wichtiger Befund ist, dass die Grundsicherung keine Leistung nur für Arbeitslose oder für Langzeitarbeitslose ist. Nur 36,8 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind im Sinne der Bundesagentur für Arbeit überhaupt arbeitslos (ebd.: 12). Und natürlich ist nur ein Teil von ihnen langzeitarbeitslos. Dagegen ist das Leben vieler dieser Leistungsberechtigten durchaus von Erwerbsarbeit geprägt: Ein gutes Viertel, 26,8% der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, ist erwerbstätig, und fast die Hälfte von ihnen steht in versicherungspflichtiger Beschäftigung. Bei 13,2% aller Stellen, die in Hamburg neu besetzt werden, kommen Bewerber/innen aus dem SGB II zum Zug (ebd.: 34 ff.). In bestimmten Branchen in Hamburg ist das Jobcenter eine wichtige Instanz des Teilarbeitsmarkts: im Gastgewerbe mit 22 % aller begonnenen Beschäftigungsverhältnisse, in der Arbeitnehmerüberlassung mit 20 %, im Baugewerbe mit 18 %, aber auch in Erziehung und Unterricht (6 %) (ebd.: 38). Weniger als die Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus dem SGB II (45 %) sind bedarfsdeckend, d.h. beenden die Hilfebedürftigkeit. Auch wenn aus dem Jobcenter heraus Vollzeitstellen besetzt werden, beendet nur die Hälfte der Arbeitsaufnahmen (52 %) den Leistungsbezug.

Der Bericht widerspricht auch der impliziten Annahme, dass längerer Leistungsbezug mit Inaktivität einhergeht: 83 % der Leistungsberechtigten waren seit Leistungsbeginn mindestens einmal erwerbstätig oder nahmen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung teil (ebd.: 71).

⁷ Anteil der Leistungsberechtigten an der Wohnbevölkerung im Erwerbsalter (Hilfequote).

⁸ Die „Reichweite“ setzt die Summe der Personen, die im Beobachtungszeitraum (hier: von 2005 bis 2011) Leistungen des Jobcenters in Anspruch nehmen mussten, in Beziehung zur Wohnbevölkerung im Erwerbsalter.

Die Analyse der Leistungsdaten zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Trischler u.a. 2014) zeigt, dass ein Drittel der Berechtigten direkt aus dem SGB II in das Mindestsicherungssystem für die nächste Lebensphase übergehen.

1.4 Der Sozialbericht in der Diskussion

Eine organisierte Diskussion über den Sozialbericht fand offenbar nur im Rahmen der Geschäftsordnung der Bürgerschaft statt. Der Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration veranstaltete am 13. Juni 2014 eine ausführliche Anhörung (Bürgerschaft 2014a) und beriet den Bericht abschließend am 20. November 2014 (Bürgerschaft 2015b). Außerhalb der Bürgerschaft setzte sich eine Veröffentlichung ausführlicher mit den Ergebnissen des Berichts und deren Bewertung durch den Senat auseinander (Bischoff u.a. 2014).

Die Ergebnisse wurden kontrovers gedeutet. Der Senat stellte als zentralen Befund heraus, Armutsgefährdung sei auf bestimmte Lebenslagen begrenzt, während „weite Teile“ der Hamburger Bevölkerung an Bildung und Arbeit teilhätten und ökonomisch abgesichert seien:

„Die Bevölkerung wie auch der Lebensstandard wachsen; immer mehr Menschen haben Zugang zu höherwertiger Bildung gefunden und damit die Voraussetzung für eine nachhaltige Teilhabe an Arbeit und Wohlstand erhalten. Soziale Notlagen und Armutsgefährdung lassen sich relativ eindeutig an (sic) bestimmten Lebenslagen identifizieren. Dazu zählen die Alleinerziehenden, Personen in atypischer Beschäftigung sowie kinderreiche Familien mit mangelnder beruflicher Qualifikation der Eltern. (Bürgerschaft Hamburg 2014b: 2)

Der Bericht bestätige die „herausragende Bedeutung von Bildung und beruflicher Qualifikation für eine nachhaltige Integration in Beschäftigung und damit den Bezug von Einkommen, die eine von öffentlicher Unterstützung unabhängige Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen“ (ebd.: 12). Es gebe „keine wirtschaftlichere Form der Ausgrenzung als die über die ganztägige Betreuung an Schulen“ (Bürgerschaft 2015: 2), und auch die neu geschaffene Jugendberufsagentur arbeite erfolgreich. Dagegen sei „die Höhe der Transferleistungen kein geeignetes Mittel der Armutsbekämpfung“ (ebd.).

Andere Stellungnahmen lasen den Bericht als Bestätigung dafür, dass sich die soziale Spaltung in der Stadt vertiefe. Bischoff/Müller (2014: 23) stellen die „in Hamburg besonders ausgeprägte Polarisierung in der Einkommensverteilung“ als zentralen Befund heraus:

„Der Hauptgrund für die gesellschaftliche Fehlentwicklung liegt in der Prekarisierung der Lohnarbeit und der daraus resultierenden Entkopplung der Lohnentwicklung der Lohnabhängigen und der Sozialleistung von den Zuwächsen der gesellschaftlichen Wertschöpfung.“ (Bischoff/Müller 2014: 9).

Der Sozialbericht sei „eine aufwendige Verschleierungsoperation, mit der gezeigt werden solle: „Der SPD-Senat verwaltet die Armut vorzüglich. Die städtische Sozialpolitik hat alles im Griff“ (Bischoff 2014: 40). So auch die Fraktion die Linke in der Bürgerschaft:

„Schon in der Einleitung verwendet der Senat veraltete Zahlen und interpretiert diese dann außerordentlich großzügig, um irgendwie ein positives Bild zeichnen zu können.“ (Die Linke 2014).

Die AGFW fasste als zentrale Botschaft ihres eigenen Berichtsteils zusammen, Armut bleibe in Hamburg ein massives Problem und verfestige sich:

„Ein Leben in Armut ist zermürbend, und oftmals erhalten die Betroffenen auch von öffentlicher Seite nicht die Hilfe, die sie brauchen.“ (AGFW 2014b)

Der Schlussfolgerung des Senats, Armutsrisiken seien durch Bildungsförderung zu bekämpfen, stellte der AGFW-Vertreter Stephan Nagel in der Ausschussanhörung die Forderung entgegen, die Politik dürfe sich „nicht nur auf den individuellen Ausstieg aus der Armut konzentrieren“, sondern müsse „auch das Leben in der Armut selbst verbessern“: Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sei „in sehr hohem Maße eine allgemeine Grundsicherungsleistung und nicht nur eine kurzfristige Überbrückung für Arbeitsuchende“. „Weder das Gesetz selbst noch seine Umsetzung tragen dem ausreichend Rechnung.“ (Bürgerschaft 2014a: 13.)

Für die Hamburger DGB-Vorsitzende Katja Karger hatte der Bericht drei Botschaften:

„a), die Spaltung der Stadt schreitet voran, b), die arbeitsmarktpolitischen Instrumente laufen am Bedarf vorbei, und c), die Alleinerziehenden und Menschen mit Migrationsgeschichte sind vom Boom der Stadt abgehängt. (...) Es gibt einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der sozialen Spaltung der Stadt und der Spaltung des Arbeitsmarktes. Wir erleben eine Zweiklassengesellschaft aus Arbeitskräften, von denen der eine Teil, und das sagt diese Sozialstudie interessanterweise eben auch, meist männlich ist, deutsch ist, weiß ist und sehr gut qualifiziert ist, die die gesicherten gut bezahlten und unbefristeten Beschäftigungen haben, und die anderen Arbeitskräfte, die mit unsicherem Status in wenig attraktiven Arbeitsplätzen verharren. Und diese Arbeitsmarktsegmentation betrifft in hohem Maße Jugendliche, Migranten, ältere Arbeitnehmer, Frauen und Behinderte.“ (Ebd.: 9 f.)

Dass die Diskussion zu kontroversen Bewertungen der Stadtentwicklung Anlass gab, gehört zur Normalität der öffentlichen Auseinandersetzung mit Sozialberichten. Charakteristisch für die Diskussion des Hamburger Sozialberichts 2014 war jedoch, wie schnell sich Bewertungen und Forderungen von den empirischen Inhalten des Berichts entfernten, wie selten sie sich auf seine empirischen Befunde bezogen, und wie wenig es dem Bericht gelingen konnte, bestehende Problemwahrnehmungen und Deutungsmuster in Frage zu stellen. Dies zeigte sich in der Ausschussanhörung darin, dass nach den vorbereiteten Stellungnahmen im zweiten Teil der Veranstaltung häufig politische Positionen und Forderungen ausgetauscht wurden, für die es in den vorgelegten Datenanalysen keine Anknüpfungspunkte gab und die möglicherweise ohne den Bericht nicht anders ausgefallen wären.

1.5 Die Beiträge der wissenschaftlichen Institute

Kritisch wurde in der Ausschussanhörung und in der begrenzten öffentlichen Diskussion nicht nur angesprochen, dass der Senat die Ergebnisse als Bestätigung seiner Politik deutete und dass eine breitere Ergebnisdiskussion in der sozialpolitischen Fachöffentlichkeit nicht vorgesehen war. Auch der empirische Gehalt des Berichts stand in der Kritik.

- Bemängelt wurde, dass die analysierten Daten am aktuellen Rand 2010 bzw. 2011 endeten und unübersichtlich dargestellt seien.

- Den Beiträgen fehle der sozialpolitische Problembezug, und man vermisse Handlungsempfehlungen.
- Ohne Städtevergleiche und sozialräumliche Analysen ließen sich die Befunde nicht einordnen.

Die Beiträge der Institute sind durchweg von hoher wissenschaftlicher Qualität. Sie erschlossen neue Datenzugänge und waren in mancher Hinsicht methodisch innovativ. Dass viele der Konzepte, die für diesen Bericht entwickelt oder verwendet wurden, auch in anderen Sozialberichten auf Bundes- und Landesebene Anwendung finden, gewährleistet grundsätzlich die Vergleichbarkeit von Ergebnissen.

Die Berichtsteile der Institute IAB (Teile B2 und B3) und INIFES (Teil B4) nutzen Längsschnittdaten für Verlaufsanalysen, und die Kennzahlen für die zeitlichen Muster des SGB-II-Bezugs, die das IAB hier vorgestellt hat, lassen sich auf viele andere Leistungsdaten des sozialen Sicherungssystems übertragen. Das administrative Panel des SGB-II-Bezugs, das hierfür ausgewertet wurde, war zuvor nur für interne Analysen im IAB zugänglich und steht bislang nicht im Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit als Datensatz für wissenschaftliche Nachnutzung zur Verfügung. Das IAB hat diese Kennzahlen und Analysekonzepte zum Verlauf des Leistungsbezugs etwa auch für das Vertiefungsthema „Lebenslagen im SGB-II-Bezug“ des Sozialberichts Nordrhein-Westfalen genutzt (Rudolph u.a. 2012). INIFES zeichnet seit vielen Jahren für Teile der Sozialberichterstattung Bayerns und anderer Bundesländer verantwortlich. In dem von INIFES erstellten Berichtsteil wurden erstmals Verwaltungsdaten der Grundsicherung im Alter für einen Sozialbericht ausgewertet, und bei einer stärkeren redaktionellen Integration des Berichts wäre es denkbar gewesen, die Analysekonzepte für beide Systeme sozialer Mindestsicherung zu harmonisieren.

Das ISG begleitet die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes seit dem ersten Bericht (2001). Dass sich der von ihm verantwortete Berichtsteil (B2) schwerpunktmäßig auf den Mikrozensus stützt, ist methodisch gut begründet. Kein anderer Datensatz bietet für die bundesweit vergleichbare Berechnung regionaler Quoten relativer Einkommensarmut sowie für mehrdimensionale, nicht auf Einkommen beschränkte Analysen der Lebenslagen von Personen und Haushalten die erforderlichen Daten in ausreichender Fallzahl. Da der Mikrozensus aus eben diesem Grund vielen Landessozialberichten als Standarddatensatz dient, lassen sich Auswertungen grundsätzlich ländervergleichend, für einige große Großstädte auch interkommunal vergleichbar anlegen. Dass der Mikrozensus wissenschaftlichen Instituten erst zwei bis drei Jahre nach dem Erhebungsjahr für die Nachnutzung zur Verfügung steht, gehört zu den Gegebenheiten der Dateninfrastruktur und kann für vertiefende Auswertungen wie die Clusteranalyse der Lebenslagen von Familien in Kauf genommen werden.

Im Hamburger Sozialbericht 2014 jedoch stehen die Beiträge der Institute nicht in einem größeren redaktionellen Rahmen. Lediglich das ISG stellt einige Kontextinformationen zur Stadtentwicklung an den Anfang seines Berichts. Die aufwändigen Expertisen werden nicht von anderen, aktueller verfügbaren Daten begleitet. Zudem stehen die vier empirischen Berichtsteile ohne wechselseitige Bezugnahme nebeneinander. Eine Gesamtedaktion, die Be-

funde zueinander in Beziehung setzen würde, unterblieb. Für innerstädtische kleinräumige Analysen wäre eine gänzlich andere Datengrundlage erforderlich gewesen. Und schließlich konnte die Aufgabe, offene oder strittige Fragen Hamburger Sozialpolitik an die Daten heranzutragen und die Befunde zur Überprüfung von Situationsdeutungen und für Politikgestaltung zu nutzen, nicht an externe wissenschaftliche Institute delegiert werden.

Dass der Bericht vielen Erwartungen nicht gerecht wurde, liegt daher am wenigsten in der Verantwortung der beauftragten wissenschaftlichen Institute. Sie waren an die vergebenen Aufträge gebunden und hatten über die Bearbeitung der ihnen übertragenen Teile hinaus keinen Einfluss auf die Anlage des Gesamtberichts. Das kritische Urteil vieler Nutzer/innen verweist vielmehr auf grundsätzliche Probleme in der Berichts-konzeption, die nur in Hamburg selbst bearbeitet und gelöst werden können (vgl. dazu unter 2.).

1.6 Wie weiter mit der Berichterstattung

Mit dem Sozialbericht 2014 stand auch zur Diskussion, ob Hamburg künftig eine Sozialberichterstattung haben solle bzw. wie diese angelegt sein müsse. Auch für die öffentliche Auseinandersetzung hierzu ist nicht so sehr charakteristisch, dass die Wortmeldungen kontrovers ausfielen, als vielmehr, dass der vorliegende Bericht nirgends als positive Referenz diente.

Die Einleitung des Senats zum Bericht (Bürgerschaft 2014b: 1-14) beschränkte sich auf den Hinweis, die Berichts-konzeption sei „noch in der 19. Legislaturperiode erarbeitet“ worden, und ließ jede Aussage zur weiteren Berichterstattung vermissen. Lediglich der Beitrag des ISG versuchte aus wissenschaftlicher Sicht, für seinen Gegenstand (Familien und Senior/inn/en) Anforderungen an Berichterstattung zu skizzieren.⁹ In der abschließenden Ausschlussdiskussion gingen die Senatsvertreter/innen auf Distanz nicht nur zur Anlage des vorliegenden Berichts 2014, dessen Schwächen in der Kritik standen, sondern überhaupt zur Fortführung einer Hamburger Sozialberichterstattung:

„Die Dauer der Erstellung sei ziemlich lang und die Kosten (sic) ziemlich hoch. Zudem habe der Sozialbericht keine wirklich durchschlagenden, neuen Erkenntnisse hervorgebracht. (...) Mithilfe bestimmter Untersuchungen, die ohnehin vorlägen, oder kleinerer Untersuchungen, die sie in Auftrag gäben und die schneller seien, könnten sie aktueller und präziser informieren, als es nunmehr mit dem Sozialbericht möglich sei.“ (Bürgerschaft 2015b: 4.)

Die Grüne Bürgerschaftsfraktion forderte am 17. Juli 2014 „für die kommende Wahlperiode“ eine Enquête-Kommission zur Armutsbekämpfung. Wie der Sozialbericht, Daten des Statis-

⁹ „Die Untersuchung soll somit informieren, Lebensbedingungen darstellen und Zusammenhänge aufzeigen, damit der Familien-, Senioren- und Sozialpolitik eine empirische Grundlage für Handlungskonzepte geben und darüber hinaus einem erweiterten Kreis von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Organisationen empirische Ergebnisse zur Verfügung stellen.“ (Engels/Apel 2014: 2.) Dietrich Engels sprach sich zudem in der Ausschussanhörung dafür aus, zukünftig einen anderen Berichtsansatz zu wählen (Bürgerschaft 2014a: 59; vgl. dazu unten: 2.2).

tikamts Nord und der im Auftrag der Grünen berechnete Wohlfahrtsindex belegten, sei die soziale Schere „eines der größten Probleme unserer Stadt“. „Politik, Verbände und Wissenschaft“ sollten in der Kommission „gemeinsam nach Auswegen aus der Armutsfalle suchen und konkrete Maßnahmen erarbeiten“. (Bündnis 90/ DIE GRÜNEN 2014)

Für eine Berichterstattung, jedoch für eine deutlich andere, sprachen sich die AGFW und die Fraktion der Linken aus.

- Stephan Nagel befürwortete in der Ausschussanhörung im Namen der AGFW eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die „verstetigt“ und „zu einer problem- und handlungsorientierten integrierten Berichterstattung weiterentwickelt“ werden sollte. Sie sollte „kompakter“ sein, vorhandene Verwaltungsdaten stärker nutzen und „deutlicher mit Handlungsempfehlungen verknüpft werden“ (Bürgerschaft 2014a: 14). Ein später vorgelegtes sozialpolitisches Eckpunktepapier (AGFW 2014a) wiederholt Forderungen aus dem Berichtsteil der AGFW, nimmt aber zur Fortführung der Berichterstattung nicht Stellung.
- Die Bürgerschaftsfraktion DIE LINKE legte am 1. April 2015 einen Antrag auf „Einführung einer regelmäßigen, qualifizierten und aktuellen Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ vor. In kritischer Bezugnahme auf den Sozialbericht 2014 benennt der Antrag eine Reihe von Anforderungen: regelmäßige Berichtsabstände von zwei Jahren; maßgebliche Beteiligung einer Arbeitsgruppe aus Wohlfahrtsverbänden, DGB-Gewerkschaften, Sozialverbänden, freien Trägern und Selbsthilfeinitiativen; Darstellung von Daten nach Stadtteilen; eine aktuelle „Zählung von obdachlosen Menschen“; Untersuchung der Lage „illegalisiert in der Stadt lebender Menschen“; Überprüfung und Erweiterung der quantitativen Datenbasis und Berücksichtigung qualitativer Daten „zur Erfassung der Möglichkeiten sozio-ökonomischer, politischer und kultureller Teilhabe“; Aufnahme von Ursachen und Folgen von Armut. Der Bericht sollte als konzeptionelle und inhaltliche Grundlage eines „umfassenden Handlungs- und Maßnahmenkonzepts zur Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung“ dienen (Bürgerschaft 2015a).

Schließlich fand die Armutsberichterstattung Eingang in das Regierungsprogramm für die 21. Wahlperiode:

„Armutsberichterstattung: Die Lebenslagen der Hamburgerinnen und Hamburger sind ständigem Wandel unterworfen. Die Politik der Koalitionspartner ist darauf ausgerichtet, Wohlstand und Aufstieg unabhängig von der Herkunft des Elternhauses zu gewährleisten. Wir werden für die 21. Wahlperiode vier Teilberichte über die Lebenslage ausgewählter Bevölkerungsgruppen auf Basis aktueller und vorhandener Erhebungen zur Diskussion stellen, um Wirksamkeit und Ausrichtung unseres Handelns zu reflektieren.“
(SPD Hamburg / Bündnis 90/ DIE GRÜNEN Hamburg 2015: 81 ff.)

Die Formulierung nimmt Bezug auf den Lebenslagenansatz, orientiert sich mit der Ausrichtung an ausgewählten Personengruppen jedoch wieder stärker an der Struktur des 2014 vorgelegten Sozialberichts (vgl. unten: 2.2).

2. Konzeptionelle Fragen einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung

2.1 Hamburger Sozialberichterstattung – Brüche und Neuanfänge

Sozialberichterstattung zielt nach der von Wolfgang Zapf geprägten eingängigen Formel auf „gesellschaftliche Dauerbeobachtung“ (Glatzer u.a. 2002); sie setzt daher eine gewisse Kontinuität von Beobachtungskonzepten und Berichtssystemen voraus. Hier liegt ein erstes Problem des Hamburger Sozialberichts 2014: Er knüpft weder an vorausgegangenen Berichten an, noch beansprucht er, Standards für eine wiederholte bzw. regelmäßige Berichterstattung zu setzen.

Die Bemühungen um eine Hamburger Sozialberichterstattung reichen bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück, blieben aber stets von Diskontinuität geprägt. Eine stabile Akteurskonstellation und ein längerfristiger politischer Berichtsauftrag kamen offenbar nicht zustande. Der Sozialbericht 2014 steht daher als weiteres Glied in einer Reihe immer neuer Anfänge und Entwicklungsbrüche, die aus der Außenperspektive nur kurz skizziert werden kann.

Armutberichterstattung

In den 80er Jahren wurde die „neue Armut“, d.h. das Wiederauftreten von Armutslagen und zunehmende Sozialhilfebedürftigkeit insbesondere aufgrund von Arbeitsmarktrisiken, in vielen Großstädten als Wende in der Stadtentwicklung wahrgenommen. Kommunale Sozialberichte waren daher zunächst fast überall Armutberichte; die Bezeichnung hatte auch programmatische Bedeutung, da der Armutsbegriff wenigstens auf Bundesebene politisch strittig blieb. 1988 erschien die Buchfassung eines ersten, an der Fachhochschule Hamburg erarbeiteten Berichts über Armut in Hamburg (Süß/Schütte 1988). 1991 legte eine Regionale Armutskonferenz unter dem Dach der AGFW Materialien über Armutsentwicklungen in Hamburg vor (AGFW 1991), und Universität, Fachhochschule und Landessozialamt führten im April 1991 eine Tagung unter dem Titel „Armut im Wohlstand – Hamburg auf dem Wege zur 2/3-Gesellschaft“ durch. Der Sozialausschuss der Bürgerschaft veranstaltete im Mai 1992 eine Anhörung zu „Armut in Hamburg“, und die Wohlfahrtsverbände veröffentlichten die Beiträge der Sachverständigen (AGFW 1992).¹⁰ Die Sozialverwaltung brachte in den 90er Jahren ihrerseits – in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden – zwei Armutberichte (BAGS 1993, 1998) und von 1995 bis 2001 zudem mehrmals jährlich einen „Sozialhilfe-Report“ heraus.

In der Außensicht sind zwei Entwicklungen wahrnehmbar, die eine Verstetigung dieses Berichtsansatzes verhinderten: Zum einen verlagerte sich der Schwerpunkt der Entwicklung zu

¹⁰ Das Typoskript behandelt den Armutsbegriff, Trends und Strukturen der Armutsentwicklung, einzelne Determinanten und Dimensionen von Armut (Arbeitslosigkeit, Frauen, Sozialhilfe, Wohnungsnot, Gesundheit, Kinder / Jugendliche) sowie Maßnahmen.

spezialisierten Berichtsansätzen, und in der Berichterstattung durch die Sozialbehörde trat ein Bruch ein.

Spezialisierungen

Im Verlauf der 90er Jahre begannen sich die Ansätze Hamburger Sozialberichterstattung offenbar auszudifferenzieren: Es entstanden die Linien eines Systems spezialisierter Berichte, die Armut und soziale Ungleichheit unter verschiedenen fachpolitischen und planerischen Perspektiven behandeln (vgl. unten: 2.3), und Berichtskompetenz wurde seither offenbar schwerpunktmäßig in diesen spezialisierten Berichtssystemen aufgebaut.

Gesundheitsberichterstattung: Bereits an der Tagung „Armut im Wohlstand“ 1991 (vgl. oben) beteiligte sich das Institut für Medizin-Soziologie am Hamburger Universitätskrankenhaus mit Überlegungen zu Gesundheitsindikatoren des städtischen sozialen Wandels (vgl. Süß/Trojan 1992). 1992 gab die Sozialbehörde unter dem Titel „Stadtdiagnose“ einen ersten Gesundheitsbericht heraus (BAGS 1992). 2001 erschien ein zweiter Landesgesundheitsbericht („Stadtdiagnose 2“, BAGS 2001), in dem der Zusammenhang zwischen gesundheitlichen Risiken und sozialer Lage und dessen sozialräumliche Analyse nach Stadtteilen Schwerpunkte bildeten. Danach änderte sich das Format der Gesundheitsberichterstattung: Seit 2006 veröffentlicht die Fachabteilung Gesundheitsdaten und Gesundheitsförderung im Amt für Gesundheit zum einen Basisinformationen zur Gesundheit in Hamburg („Basisberichte“, zuletzt 2009), zum anderen eine Vielzahl von Spezialberichten. Die Gesundheitsberichterstattung verfügt über einen eigenen Internetauftritt (<http://www.hamburg.de/gesundheitsberichte/>).

Sozialraumberichterstattung: Die nach 1991 eingeschlagene „Soziale Großstadt-Strategie des Hamburger Senats“ und die Orientierung auf stadtteilbezogene Maßnahmen in „sozialen Brennpunkten“ (später: Soziale Stadtteilentwicklung bzw. Aktive Stadtteilentwicklung) begünstigten die Entwicklung einer sozialräumlich orientierten Berichterstattung (Podszuweit u.a. 1992, Dangschat u.a. 1992). Die gemeinsame Bezugnahme auf Sozialberichterstattung als Oberbegriff stand in den Beiträgen aus dieser Zeit für eine notwendige Erweiterung des ursprünglichen Arbeitsprogramms der Armutsberichterstattung: So wurde das Projekt eines „Sozialatlas Hamburg“, der die kleinräumige Verteilung sozialer Teilhabechancen mehrdimensional abbilden sollte und sozialräumliche Segregation als Ausgrenzungsmechanismus ansprach, als Schritt „von der Armutsberichterstattung zur Sozialberichterstattung“ eingeführt (Podszuweit u.a. 1992: 2 ff).¹¹ Leitideen wie „soziale“ oder „solidarische Stadt“ wurden mit stadtteilbezogenen Strategien zur „Schaffung einer leistungsfähigen quartiersnahen Wirtschaftsstruktur“, der „Sicherung preiswerten Wohnraums“ und der „Stärkung der Kooperations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner“ benachteiligter Stadtteile identifiziert (vgl. z.B. STEB 1996). Sozialräumliche Informationen haben daher

¹¹ Dagegen wird in den aktuellen Wortmeldungen zur Verstetigung und Weiterentwicklung der Berichterstattung die Bezeichnung Sozialbericht wieder zugunsten eines um Reichtumsinformationen erweiterten Armutsberichts aufgegeben (vgl. oben: 1.6).

heute in der Hamburger Berichtslandschaft ihren festen Ort. Seit 2010 begleitet ein „Indexverfahren“ zur regelmäßigen Beobachtung der sozialräumlichen Entwicklung der Stadt, das sich am Berliner Monitoring Soziale Stadtentwicklung orientiert (Pohl u.a. 2010), das Hamburger Rahmenprogramm der Integrierten Stadtteilentwicklung (RISE). Das Sozialmonitoring (Webauftritt unter: <http://www.hamburg.de/sozialmonitoring/>) klassifiziert jährlich, zuletzt für 2014 (BSU 2015), die 839 statistischen Gebiete Hamburgs anhand ausgewählter „Aufmerksamkeitsindikatoren“ in einem Indexverfahren“ nach Status und, Dynamik.

Die *Hamburger Bildungsberichterstattung* stützt sich auf gesamtstädtische Berichte (<http://www.hamburg.de/bsb/hamburger-bildungsbericht/>, zuletzt: BSB 2014), ein regionales Bildungsmonitoring (<http://www.hamburg.de/bsb/regionale-bildungsberichterstattung/>) und eine sozialräumliche Klassifizierung der Schulen nach der Zusammensetzung der Schülerschaft (<http://www.hamburg.de/bsb/hamburger-sozialindex/>, zur Methodik vgl. Schulte u.a. 2014).

Das *Hamburger Demografiekonzept* (BGV 2014) stellt Daten zur Bevölkerungsentwicklung und zur Vorausberechnung bis 2030 in Zusammenhang mit verschiedenen Fachplanungen (etwa dem Hamburger Integrationskonzept oder der Fachkräftestrategie) und soll auch Grundlage eines gemeinsamen Demografiemonitorings aller Ressorts werden.

Als politisch meinungsbildend versteht sich der vom Zukunftsrat Hamburg herausgegebene *Hamburger Nachhaltigkeitsbericht 2015* (<http://www.zukunftsrat.de/publikationen/hamburger-nachhaltigkeitsbericht.html>), der sich u.a. auf einen seit zehn Jahren jährlich aktualisierten Satz von Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Hamburger Entwicklungsindikatoren Zukunftsfähigkeit – HEINZ) stützt.

Von der Armutsberichterstattung zum Lebenslagenbericht

Die Armutsberichte der Sozialbehörde wurden über 1998 hinaus nicht fortgeführt, und auch der „Sozialhilfe-Report“ wurde 2001 eingestellt. In den Folgejahren forderte die AGFW eine Fortführung der Berichterstattung mit Bezug auf das Konzept der Lebenslage (etwa AGFW 2006, 2008). Tatsächlich begründete die Sozialbehörde 2007 mit der Reihe Lebenslagenberichterstattung (<http://www.hamburg.de/soziales/116670/lebenslagenberichte/>) ein neues Berichtsformat. Auch wenn der erste Bericht (BSG 2007) nur Leistungsdaten der neuen Mindestsicherungssysteme SGB II und SGB XII bot, wurde mit der neuen Reihe in ausdrücklicher Abgrenzung zu den Armutsberichten der 90er Jahre der weitreichende Anspruch formuliert, „eine integrierte, ganzheitliche Sozialberichterstattung“ zu begründen, die in sozialpolitischen Handlungsfeldern die „reine Zustandsbeschreibung“ verlässt und „handlungsorientierte Erkenntnisse“ bietet (ebd.: 17 f.).¹²

¹² In diesem Anspruch treffen sich Sozialbehörde und AGFW, die an Lebenslagenberichterstattung die Erwartung formulierte, sich nicht auf eine „deskriptive Problemschilderung“ zu begrenzen, sondern auch bestehende Armutsbekämpfungssysteme und deren Wirkungen zu betrachten und Handlungsoptionen aufzuzeigen (AGFW 2008: 4).

Nach den seither veröffentlichten Berichten bietet die Reihe eher einen konzeptionell offenen Rahmen für Fachberichte in der Zuständigkeit der Sozialbehörde, die Daten mit der Darstellung von sozialpolitischen Leistungen, Maßnahmen und Angeboten verbinden. Zuletzt wurden in der Reihe 2014 das Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern und der landesrechtlich vorgeschriebene Kinder- und Jugendbericht für die 20. Wahlperiode vorgelegt.

Der Sozialbericht 2014 dagegen erschien – entgegen dem formulierten Integrationsanspruch der Sozialbehörde – nicht als Teil der Lebenslagenberichterstattung. Sein Verhältnis zu dieser Reihe und den dort erschienenen Fachberichten blieb ebenso unbestimmt wie seine Stellung zu Berichtsansätzen anderer Ressorts.

2.2 Verhältnis zu anderen Berichtssystemen

Als Folge der oben (vgl. 2.1) dargestellten Spezialisierungen stellt sich Hamburg heute als eine Stadt der vielen Berichte dar: Fachpolitisch unterschiedlich zugeordnete und institutionalisierte Berichtssysteme stehen nebeneinander, und sie folgen unterschiedlichen methodischen Zugängen zu ihren Gegenständen. Ging es in den 80er und 90er Jahren noch darum, überhaupt Indikatoren für eine Beobachtung der sozialen Stadtentwicklung auszuwählen und zu operationalisieren, haben sich heute verschiedene Indikatorensysteme ausdifferenziert.

Jede Diskussion über eine Fortführung oder Verstetigung der Sozialberichterstattung muss von einer Bestandsaufnahme dieser spezialisierten Berichtssysteme ausgehen und überzeugende Antworten auf die naheliegende Frage nach der besonderen Funktion und dem Profil eines weiteren Berichtsansatzes finden. Der Sozialbericht 2014 bleibt die Antwort hierauf schuldig, doch auch keine der oben (vgl. 1.6) zitierten Stellungnahmen im Anschluss an seine Veröffentlichung stellt sich dieser Aufgabe.

Von einer externen Expertise ist hierzu keine Antwort zu erwarten. Eine begründete Entscheidung kann nur in Hamburg zwischen den interessierten Akteursgruppen erarbeitet werden. Aus der Außensicht können allenfalls Überlegungen zu den Berichtsmerkmalen angeboten werden, die in eine solche Beratung einbezogen werden müssten.

- *Gegenstandsbereich*: Alle bestehenden Berichtsansätze berücksichtigen auf die eine oder andere Weise soziale Risiken und Verhältnisse sozialer Ungleichheit. Kein Sozialbericht wird ein Monopol auf einen bestimmten Gegenstandsbereich sozialer Stadtentwicklung behaupten können. Sozialberichterstattung könnte jedoch dadurch zur Messung ungleicher Wohlfahrtslagen beitragen, dass sie Gefährdung und Ausgrenzung von erwünschter sozialer Differenzierung unterscheidet und Schwellen für ein Mindestmaß von Teilhabe definiert, deren Unterschreiten sozialpolitisches Handeln auslösen sollte.
- *Datenbasis*: Sozialberichterstattung könnte prozessproduzierte Daten der Sozialverwaltung, insbesondere aus dem System der sozialen Mindestsicherung und aus der sozialen Infrastruktur für Daseinsvorsorge, für alle Hamburger Berichtssysteme aktuell, sozialräumlich differenziert und im Längsschnitt bereitstellen. Ein eigenständiger Beitrag zur Dateninfrastruktur könnte auch darin bestehen, Individualdaten und Haushaltsmerkmale

zusammenzuführen, um Lebenslagen und typische Kopplungen verschiedener Teilhabedimensionen mehrdimensional zu bestimmen.

- *Methoden:* Die Analyse von Längsschnittdaten zur Typisierung von Lebensverläufen und Lebensphasen oder zur Lebenslage von Familien könnte Alleinstellungsmerkmal eines Sozialberichts sein.
- Auch in *sozialpolitischen Handlungsbedarfen* und *Akteurskonstellationen* könnten legitime Motive für eine eigenständige Berichterstattung liegen.

Die Prüfung, ob eine Hamburger Sozialberichterstattung fortzuführen ist, sollte ergebnisoffen sein. Dazu gehört die Frage, ob bestehende und institutionalisierte Berichtsansätze – etwa die Lebenslagenberichterstattung – verändert werden können, um erkannten Defiziten und Informationsbedarfen Rechnung zu tragen. Da bestehende Institutionalierungen auch auf Ressortinteressen beruhen, kann eine externe Moderation oder Bestandsaufnahme eine solche Prüfung unterstützen.

2.3 Berichtskonzept – was heißt „handlungsorientiert“ und „integriert“?

Summarisch werden Qualitätsanforderungen an kommunale Sozialberichterstattung unter zwei Begriffen gefasst: die Berichterstattung solle handlungsorientiert und integriert sein. Eine tragfähige Akteurskonstellation für die Fortführung der Hamburger Sozialberichterstattung wird daher nur entstehen, wenn eine Verständigung darüber gelingt, was Handlungsorientierung und Integration in der heutigen Hamburger Berichtslandschaft bedeuten kann.

Analysebericht: problemorientiert, aber handlungsentlastet

Sozialberichte können aus der Perspektive von öffentlichen oder freien Leistungsträgern oder als trägerunabhängige Analyseberichte erstellt werden. Eine Berichterstattung, bei der Leistungsträger die Beobachtung sozialer Entwicklungen und Darstellung politischer Programme miteinander verbinden, läuft stets Gefahr, für die Legitimation der Arbeit und der Sichtweisen interessierter Akteure instrumentalisiert zu werden. Die Versuchung ist stets groß, kausale Zusammenhänge zwischen positiven Entwicklungen und erbrachten Leistungen herzustellen, und Daten werden eher aus der Perspektive bestehender politischer Leitbilder und Leistungsprogramme interpretiert als ergebnisoffen überprüft.

Unabhängige, wissenschaftsbasierte Analyseberichte dagegen trennen zwischen Datenanalyse und sozialpolitischer Bewertung der Ergebnisse. (In diesem Sinne war der Sozialbericht 2014 ein Analysebericht.) Solche Berichte sind weder unpolitisch noch normativ voraussetzungslos, sie setzen jedoch eine geklärte Aufgabenteilung zwischen Sozialpolitik, Sozialplanung und Berichterstattung voraus. In einem stadtpolitischen Prozess müssen die Reichweite des Berichtsauftrags und die Berichtsgegenstände problembezogen festgelegt werden. Auch kann nur im politischen Diskurs Konsens über die Bedeutung verwendeter Indikatoren entstehen: deutet die Entwicklung einer Kennzahl auf sozialpolitischen Handlungsbedarf hin? Schließlich ergibt sich nicht aus wissenschaftlichen oder statistischen Analysen, sondern nur

aus politischen Werturteilen, welche beobachteten sozialen Differenzierungen als Ungleichheit verstanden werden, also gesellschaftliche Gleichheitsnormen verletzen, und wo die Schwellen für sozialstrukturell unterschiedene Lebenslagen (etwa Armut, Prekarität oder Reichtum) liegen sollen.¹³ Für diesen politischen Prozess erfüllen Analyseberichte drei Aufgaben:

- Sie schlagen wissenschaftsgestützte Beobachtungskonzepte vor.
- Sie rekonstruieren die meist impliziten Gleichheits- und Gerechtigkeitsnormen gültiger sozialpolitischer Rechtsvorschriften und Programme.
- Sie berechnen Schwellenwerte und Verteilungen für Indikatoren, über deren Bewertung politischer Konsens besteht.

In dieser Perspektive kann kommunale Sozialberichterstattung als handlungsentlasteter, politikberatender Partner der planenden Sozialverwaltung verstanden werden (vgl. unten: 2.4). Analyseberichte sind keineswegs gleichgültig gegenüber dem stadtpolitischen Prozess der Ergebnisvermittlung und Ergebnisdiskussion. Der praktische Nutzen eines solchen Berichts hängt ja gerade von der Qualität der Verfahren ab, mit der die interessierten Akteursgruppen an der Themenfindung beteiligt werden, und von der Qualität einer öffentlichen Ergebnisdiskussion, in der interessegeleitete Deutungen nicht unwidersprochen bleiben. Daher müssen Analyseberichte auch Prozessverantwortung für die Beteiligungsverfahren und für die Kommunikation der Ergebnisse übernehmen – dass der Sozialbericht 2014 dies nicht tat, erklärt wesentlich seine kritische Aufnahme. Analyseberichte verzichten auch nicht darauf, Ergebnisse nach dem Maßstab der verwendeten Beobachtungskonzepte und Indikatoren zu bewerten. Sie überlassen aber die sozialpolitischen Schlussfolgerungen dem politischen Prozess: Zum einen, weil nur so die Beobachtung methodisch unabhängig bleiben kann, zum anderen, weil die beobachteten Entwicklungen aggregierte Outcomes einer Vielzahl von Einflussgrößen sind und bestimmte sozialpolitische Schlussfolgerungen sich nicht wissenschaftlich „ableiten“ lassen.

Integration: über Gegenstände, Konzepte oder Planung?

Mit dem Attribut „integriert“ werden verschiedene Berichtsqualitäten angesprochen (vgl. die Beiträge in Gottschalk u.a. 2008):

- Integrierte Sozialberichte können Beobachtungskonzepte, Datengrundlage und Indikatoren sozialer Lagen „aus einer Hand“ entwickeln und anbieten.
- Spezialisierte Berichtssysteme können über abgestimmte und geteilte Beobachtungskonzepte und Methoden integriert werden.

¹³ Etwa bildet die EU-weit verwendete Armutsrisikoschwelle von 60% des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens nur eine von mehreren möglichen statistischen Messzahlen – zum Armutsindikator wird sie durch politische Konvention.

- Sozialberichterstattung und Sozialplanung können ein System integrierter sozialer Stadtentwicklung bilden.

Dass die Hamburger Sozialberichterstattung seit den 90er Jahren nicht integriert, sondern unter dem Vorzeichen der Spezialisierung weiterentwickelt wurde, erscheint heute nicht einfach umkehrbar. Die in den verschiedenen Berichtsansätzen (vgl. oben: 2.2) entstandene Daten- und Methodenkompetenzen ließen sich – selbst wenn ein hierzu ein ressortübergreifender Konsens hergestellt werden könnte – nur schwer wieder bei einer mit Sozialberichterstattung beauftragten Stelle zusammenführen. Offenbar haben sich nicht nur Sozialberichterstattung, sondern auch Planungsansätze fachlich stark ausdifferenziert. Die Chancen auf eine integrierte, gesamtstädtische Sozialplanung können nur die Hamburger Akteure einschätzen; für die Ausgangslage erscheint jedoch charakteristisch, dass die spezialisierten Berichtsansätze auf Planungskompetenzen relativ autonomer Fachressorts bezogen sind.

Realistisch erscheint daher beim erreichten Spezialisierungsgrad nur eine Strategie der fachlichen und methodischen Integration durch Vernetzung. Dabei käme einem neuen Berichtssystem „Sozialbericht“ die Funktion zu, systematisch Konzepte, Indikatoren und Schwellenwerte zur Beobachtung ungleicher sozialer Lagen zu entwickeln und mit den anderen Berichtsansätzen Einvernehmen über deren abgestimmte Verwendung herzustellen. Gelingt dies, könnten sich alle bestehenden Berichtsansätze – bezogen auf die Entwicklung sozialer Ungleichheit – als Teil einer gemeinsamen, arbeitsteiligen Stadtbeobachtung verstehen. Die Spezialität der Sozialberichterstattung bestünde darin, typische Teilhabepositionen in der städtischen Sozialstruktur nach Teilhabechancen und Teilhabergebnissen unabhängig von spezialisierten Planungsaufträgen zu beschreiben.

Voraussetzung für eine solche Integrationsstrategie wäre, dass eine fortgeführte Sozialberichterstattung konzeptionell ausreichend breit angelegt wird. Das könnte zum einen bedeuten, nicht nur die Extreme der Ungleichverteilung individueller Teilhabechancen, also Armut, Ausgrenzung und Prekarität sowie privaten Reichtum, zu beobachten, sondern die gesamte Verteilung. Dieser Anspruch wäre durch die Bezeichnung „Sozialbericht“ eher ausgedrückt als durch das Etikett „Armuts- und Reichtumsbericht“. Zum anderen wären bei der Bestimmung von Beobachtungsdimensionen nicht nur nach Sozialkategorien zu differenzieren, die Ungleichheit bewirken können (z.B. Geschlecht, Herkunft, Behinderung), und nach Dimensionen sozialer Ungleichheit (z.B. Einkommen, Vermögen, Erwerbsstatus, Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis, Gesundheitsbedingungen), sondern es wären systematisch die Funktionsmechanismen zu berücksichtigen, die soziale Ungleichheit antreiben und über Ausgrenzung oder Zugehörigkeit entscheiden, insbesondere das Bildungssystem, der Arbeits- und Wohnungsmarkt, der Sozialraum.

Auch eine solche Integrationsstrategie setzt ein hohes Maß an Abstimmung mit den bestehenden spezialisierten Berichtsansätzen voraus, beließe diesen jedoch ihre Eigenständigkeit. Vordringlich erscheint auch bei dieser Strategie eine Klärung des Verhältnisses zwischen einem so verstandenen Sozialbericht und der 2007 begonnenen Reihe Lebenslagenberichterstattung der Sozialbehörde.

Beobachtungskonzepte ungleicher Teilhabe begründen und weiter entwickeln

Wissenschaftsgestützte Analyseberichte bieten der stadtpolitischen Diskussion möglichst geklärte Begriffe an. Der begründeten Einführung von Beobachtungskonzepten ist daher angemessen Raum zu geben. Nur wenn diese Konzepte geteilt werden, wird ein Sozialbericht seine Aufklärungsfunktion gegenüber verschiedenen Akteursgruppen der Stadtgesellschaft erfüllen können (vgl. unten: 2.4). Verschiedene Armutsmaße (etwa Armutsrisikoquote und Mindestsicherungsquote, Deprivation, subjektive Armut) sind zu erklären und zu einander ins Verhältnis zu setzen. Sozialberichte bewerten gesellschaftliche Entwicklung nach ihren individuellen Wohlfahrtseffekten. Da Gleichheitsnormen und Gerechtigkeitsvorstellungen der gesellschaftlichen Entwicklung folgen, müssen die Konzepte der Wohlfahrtsmessung immer wieder neu bestimmt werden. Armut ist heute ein im wissenschaftlichen und statistischen Sinn wohldefiniertes Konzept. Für Reichtum sind unterschiedliche Schwellenwerte in der Diskussion. Die Konzepte der Lebenslage, der Verwirklichungschancen oder des sozialen Kapitals werden dagegen von verschiedenen Berichtsansätzen unterschiedlich genutzt. Im politischen oder gesellschaftlichen Diskurs gängige Konzepte wie Teilhabe, Inklusion und soziale Nachhaltigkeit sind bisher weder hinreichend geklärt noch schlüssig operationalisiert.¹⁴

Interkommunale Vergleiche und sozialräumliche Verteilungen

Befunde zur Hamburger Stadtentwicklung am Bundesdurchschnitt zu messen, ist wenig aussagekräftig. So stellt sich bei der Darstellung ausgewählter Ergebnisse des Sozialberichts 2014 (vgl. oben: 1.3) immer wieder die Frage, ob die beobachteten Sozialstrukturen charakteristisch für Hamburg oder typisch für eine große Großstadt sind. Daher müsste eine Aufgabe der Sozialberichterstattung darin bestehen, eine kurze Liste interkommunal vergleichbarer Sozialindikatoren zu entwickeln und für den Vergleich mit anderen großen Großstädten zu pflegen. Zum anderen lassen sich Mittelwerte für Hamburg schlecht ohne Informationen über die innerstädtische, sozialräumliche Verteilung möglichst vieler Merkmale interpretieren. Daher sind Datensätze zu erschließen und in die Analyse einzubeziehen, die eine möglichst kleinräumige Aufbereitung von Ergebnissen – in Kooperation insbesondere mit dem bestehenden Sozialmonitoring – zulassen.

Berichtsstruktur – Lagedimensionen vor Personengruppen

Dauerbeobachtung bedarf eines Konsenses über Beobachtungskonzepte und eines festen Kerns an Berichtsgegenständen und Indikatoren. Die für den Sozialbericht 2014 gewählte Berichtstruktur und das Verfahren zu seiner Erstellung sind jedoch kaum dazu geeignet, Un-

¹⁴ Im Sozialbericht 2014 finden sich konzeptionelle Ausführungen – etwa zur Mehrdimensionalität der Lebenslage, zu Handlungsspielräumen, zu Verwirklichungschancen („Chancen gesellschaftlicher Teilhabe“) und zur Inklusion – allein im ISG-Berichtsteil, und auch dort nicht an zentraler Stelle.

gleichheit und Armutsentwicklungen dauerhaft zu beobachten und zu interpretieren. Eine regelmäßige Sozialberichterstattung wird durch Ausrichtung auf ausgewählte Bevölkerungsgruppen nicht gut strukturiert. Eine solche Struktur ist erstens nicht arbeitsökonomisch, denn um Daten für bestimmte, von Bericht zu Bericht wechselnde Bevölkerungsgruppen ausweisen zu können, müssen in der Regel Studien oder Prozessdaten für die Gesamtbevölkerung zur Analyse aufbereitet werden. Sie ist zweitens nicht analytisch, denn sie blendet die gesellschaftlichen Mechanismen der Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen aus. Sie erschwert drittens den Aufbau eines stabilen Kerns von Indikatoren, die in jedem Bericht vergleichbar dargestellt und in ihrer zeitlichen Entwicklung verfolgt werden. Daher sollte die Berichterstattung von der Gesamtbevölkerung ausgehen und ausgewählte Bevölkerungsgruppen als Differenzierungsmerkmale ausweisen.¹⁵

Sozialberichte sollten auch nicht nach den zugrundeliegenden Daten gegliedert sein. So weist der Sozialbericht 2014 je nach Berichtsabschnitt die gleichen oder ähnliche Merkmale teils nach dem Mikrozensus, teils nach der Leistungsstatistik der Grundsicherungssysteme aus, ohne dass diese Befunde zusammengeführt würden und die Bandbreite der zwischen Datensätze unterschiedlichen Ergebnisse interpretiert würde.

Ein auf Verstetigung ausgelegtes System der Berichterstattung muss einen möglichst stabilen Satz ausgewählter Indikatoren mit Flexibilität bei der Auswahl wechselnder, durch aktuelle Entwicklungen, Problemwahrnehmungen oder Handlungsbedarfe bestimmter Vertiefungsthemen verbinden. Eine wesentliche Schwäche des Sozialberichts 2014 besteht darin, dass er nur aus externen Expertisen besteht, wie man sie für Vertiefungsthemen erwarten würde, und keinen für die Dauerbeobachtung bestimmten Kern von Indikatoren definiert. Ein solches bedarfsgerechtes Programm der Dauerbeobachtung kann nur von einer örtlichen Akteurskonstellation definiert und umgesetzt werden; diese Aufgabe lässt sich nicht an externen Sachverstand delegieren.

Datengrundlage – Städtestatistik und Leistungsstatistiken nutzen

Ein städtischer Sozialbericht¹⁶ kann sich nur für besondere Berichtsgegenstände und Analysen auf bundesweite Bevölkerungsumfragen wie den Mikrozensus stützen. Eine solche Datengrundlage steht ohnehin nur wenigen großen Großstädten offen, für die ausreichende Fallzahlen differenzierte Analysen ermöglichen. Die Stärke und Aktualität kommunaler Berichte besteht vor allem darin, dass sie die Möglichkeiten der Städtestatistik und die Analysepotenziale prozessproduzierter Daten, etwa der Leistungsstatistiken der Mindestsicherung oder der Arbeitsmarktstatistik der Arbeitsverwaltung ausschöpfen. Nur aufgrund solcher Da-

¹⁵ Die Sozialberichterstattung des Landes Nordrhein-Westfalen orientierte sich in den 90er Jahren an wechselnden Personengruppen. Dieses Organisationsprinzip bewährte sich nicht und wurde mit dem Armutsbericht 1998 aufgegeben.

¹⁶ Berichte für die Hansestadt Hamburg sind immer auch Landesberichte. Der besondere politische Status der Stadt ändert jedoch nichts daran, dass die sozialpolitischen Sicherungsaufgaben, die Akteurskonstellationen und die Datengrundlage typisch für eine Kommune sind.

ten sind differenzierte Analysen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und sozialräumlich differenzierte Darstellungen möglich. Externe Forschungseinrichtungen können die Analyse solcher Datenbestände unterstützen, doch das Statistikamt Nord als Träger amtlicher Statistik und die Hamburger Arbeitsverwaltung sind mit ihren aktuellen Datenzugängen unverzichtbare Akteure für jeden qualifizierten Berichtsansatz.¹⁷

2.4 Funktionen und Akteure der Sozialberichterstattung

Sozialberichterstattung kommt nicht ohne wissenschaftliche und statistische Expertise aus, doch sie ist im Kern öffentliche Wissenschaft: ihr Erfolg und ihre Verstetigung beruht auf einem „Arbeitsbündnis“¹⁸ zwischen lokalen Akteuren. In einer solchen Akteurskonstellation müssen praktische Bedürfnisse und Fragestellungen, Daten- und Methodenexpertise und Aufklärungsinteressen zu einander finden, und sie muss auf Kontinuität der Berichterstattung angelegt sein. Dafür müssen Multiplikatoren für die breite Öffentlichkeit, Politik, Fach- und Interessenverbände sowie Anbieter öffentlicher Güter und Leistungen Koalitionen mit statistischen und wissenschaftlichen Akteuren eingehen, die eine Berichterstattung tragen können. Berichte sind dann erfolgreich, wenn sich der gesellschaftliche Streit um die Deutung sozialer Entwicklungen auf eine gemeinsam anerkannte Datengrundlage beziehen kann, wenn die Auswahl von Kern- und Vertiefungsthemen auf einem fachöffentlichen Konsens beruht und wenn die gesellschaftlichen Akteure Befunde gemeinsam diskutieren und interpretieren.

Aufklärung, Planung, Innovation und Kommunikation

Sozialberichterstattung hat vor allem eine Aufklärungsfunktion. Sie richtet die politische Aufmerksamkeit auf Verhältnisse sozialer Ungleichheit und stellt normative Vorstellungen von Teilhabe und Lebensqualität her. Diese Aufklärungsfunktion bezieht sich in einer Großstadt vor allem auf die kritische Überprüfung der Leitbilder (der „großen Erzählung“) der Stadtentwicklung: Wird das Teilhabeversprechen der Großstadt dadurch eingelöst, dass ökonomisches Wachstum und Wohlstandsentwicklung nach unten „durchsickern“, oder bedarf es eines sozialen Ausgleichs in Form von gezielten Maßnahmen zur Entwicklung sozialer Infrastruktur, zur Stadtteilentwicklung und zur Armutsbekämpfung? Was bedeutet eigentlich soziale Nachhaltigkeit für eine Stadt wie Hamburg? Welche Strukturen der Stadt schließen von Teilnahme aus? Welchen normativen Bezugspunkt haben Armutsdiskussionen?

Sozialberichterstattung kann aber über ihren Beitrag zur Selbstaufklärung der Stadtgesellschaft hinaus praktische Planungs-, Innovations- und Kommunikationsfunktionen erfüllen.

¹⁷ Das Statistikamt Nord hätte übrigens vermutlich deutlich aktuellere Mikrozensusdaten für den Sozialbericht 2014 nutzen können, als dies dem ISG möglich war.

¹⁸ Zur Übertragung des von Steinert (1998) geprägten Begriffs auf die Akteursbeziehungen in der Sozialberichterstattung vgl. Bartelheimer 2001: 271 ff.

In ihrer Planungsfunktion bietet Sozialberichterstattung Kontext- und Bedarfsindikatoren an, die für spezialisierte Fachplanungen einen Rahmen aufspannen. Im kommunalen Politikfeld vertritt sie vor allem die Interessen der sozialen gegenüber der gebauten Stadt (Städtebau) und der wirtschaftenden Stadt (Wirtschaftsförderung, Standortpolitik). Von Controlling-Verfahren der Leistungsträger unterscheiden sich Sozialberichte zum einen durch die in der Regel breitere Datengrundlage: Sozialberichte versuchen soziale Lagen möglichst mehrdimensional statistisch abzubilden und verwenden dabei, soweit verfügbar, auch Daten, die unabhängig von sozialpolitischen Leistungsprozessen erhoben wurden. Controlling dagegen stützt sich im Wesentlichen auf Darstellung und Analyse produktbezogener Kennzahlen und bewertet die Wirtschaftlichkeit erbrachter Leistungen (Gottschalk/Weins 2005: 55). Auch ist von Sozialberichten in der Regel keine Wirkungsanalyse zu erwarten: Im Unterschied zu wirkungsorientierten Evaluationen¹⁹ beobachten Sozialberichte in der Regel aggregierte Effekte, die nicht einzelnen Programmen als Zielerreichung oder als nicht intendierte Wirkung zugeordnet werden können. Nur Berichterstattung dagegen kann einen Gesamtrahmen sozialer Stadtentwicklung beschreiben, in dem man dann die Beratung sozialpolitischer Ziele vorbereiten, ggf. auch Entwicklungen prognostizieren und einzelne Maßnahmen beobachten und evaluieren kann. Eine weitere wichtige Planungsfunktion der Sozialberichterstattung kann darin bestehen, Standards zu setzen, nach denen die freien und öffentlichen Träger der sozialen Leistungen ihre Tätigkeiten dokumentieren und in ein Berichtssystem einbringen.²⁰

Eine Innovationsfunktion erfüllt Sozialberichterstattung zum einen, indem sie fest geprägte Annahmen über sozialpolitischen Handlungsbedarf überprüft, zum anderen, indem sie die Konzepte zur Messung von Wohlfahrt und Teilhabe weiterentwickelt, Indikatoren vorschlägt und die normativen Bezugsgrößen der Sozialpolitik klärt. In dieser Funktion kann Berichterstattung schließlich zur Qualitätsentwicklung für amtliche Statistik und für Leistungsstatistiken beitragen.

Mit der Kommunikationsfunktion ist die Aufgabe angesprochen, Berichtsergebnisse zu vermitteln und für die stadtpolitische Diskussion zu übersetzen. Daten sprechen nicht für sich: wer Berichte erstellt, muss sich auch an der Deutung der Ergebnisse beteiligen. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das glaubwürdig gelingen kann, ist die klare Trennung zwischen dem Analyseauftrag eines Berichts und den Handlungsempfehlungen, über die interessierte Akteure streiten können. Handlungsorientierung und praktische Bedeutung eines Berichts hängen dabei wesentlich davon ab, ob alle Akteursgruppen in die Festlegung des Berichtsprogramms, in die Indikatorik und in die Ergebnisdiskussion einbezogen sind. In

¹⁹ Auch in Programmevaluationen lassen sich soziale Ergebnisse („Outcomes“) oft nicht sicher dem Programmeinsatz zurechnen.

²⁰ In ihrem Berichtsteil und in der Stellungnahme zum Sozialbericht 2014 stellten die Wohlfahrtsverbände den Beratungsbedarf in der Grundsicherung als wesentlichen Handlungsbedarf voraus. Diese Bedarfsannahme durch Analyse qualifizierter Leistungsdaten oder Falldokumentationen von Beratungseinrichtungen zu unterstützen, wäre ein Beispiel für eine planungsunterstützende Funktion.

handwerklicher Hinsicht gehört zur Kommunikationsfunktion eines modernen Sozialberichts, dass Ergebnisse über eine Internetpräsenz prozessbegleitend verfügbar gemacht werden und interaktiv abrufbar sind.

Akteurskonstellation und Trägerschaft

Aus den hier angestellten Überlegungen ergibt sich nicht unmittelbar eine bestimmte Lösung für die Trägerschaft und für die organisatorische Anbindung einer fortgeführten Hamburger Sozialberichterstattung. Jedoch lassen sich einige Eckpunkte bestimmen:

- Hinreichend präziser und periodisch erneuerter Berichtsauftrag durch die Bürgerschaft,
- Beteiligung der öffentlichen und freien Leistungsträger,
- Beteiligung von Verbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren,
- Beteiligung der Akteure amtlicher bzw. gesetzlicher Statistik, insbesondere des Statistiksamts Nord und der Hamburger Arbeitsverwaltung,
- Vernetzung mit den bestehenden spezialisierten Berichtsansätzen in der Stadt,
- Nutzung der Kompetenzen der wissenschaftlichen Infrastruktur Hamburgs.

Ein solches „Arbeitsbündnis“, also eine Verständigung über den Ansatz und die Funktionen eines Sozialberichts in der bestehenden, spezialisierten Berichtslandschaft Hamburgs, von dem die verschiedenen Akteursgruppen mit guten Gründen Antworten auf ihre Fragen erwarten können, fehlte offenbar dem Sozialbericht 2014.

Literatur

- Alisch, Monika (1993): Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) (2014a): Für ein soziales und gerechtes Hamburg. Forderungen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) Hamburg e.V. an die Hamburger Politik. Hamburg.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) (2014b): Armut ist und bleibt ein massives Problem in Hamburg. Sozialbericht der Hamburger Wohlfahrtsverbände sieht dringenden Handlungsbedarf. Pressemitteilung 28.01.2014. Hamburg.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) (2014a): Sozialbericht Hamburg. Berichtsteil der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW). In: In Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Anlage zur Drucksache 20/10600, Teil B5.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) (2008): Anforderungen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e. V. an und Fragestellungen für eine Lebenslagenberichterstattung mit dem Schwerpunkt Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Hamburg. Hamburg.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW) (2006): Konzept für einen Bericht der Freien und Hansestadt Hamburg über Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in Hamburg. Hamburg.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) (1992): Armut in Hamburg. Stellungnahmen der Experten zur Bürgerschaftlichen Anhörung am 4. und 5. Mai 1992. Hamburg, Typoskript.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) (Hg.) (1991): Armutsentwicklungen in Hamburg. Hamburg, Typoskript.
- Bartelheimer, Peter (2012): Kontrafaktische Informationen und soziale Indikatoren. Beitrag zur Veranstaltung der Sektion Soziale Indikatoren: „Vielfalt und Zusammenhalt aus dem Blickwinkel sozialer Indikatoren“ auf dem 36. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie "Vielfalt und Zusammenhalt", 1.-5. Oktober 2012 an der Ruhr-Universität Bochum / TU Dortmund. URL: <http://www.sofi-goettingen.de/?id=186>.
- Bartelheimer, Peter (2009): Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, Heft 2-3/2009: 48-55.
- Bartelheimer, Peter (2003): Kommunale Sozialberichterstattung zwischen Integration und Spezialisierung. In: Kontraste – Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik, 10/2003: 12-16.
- Bartelheimer, Peter (2001): Sozialberichterstattung für die „soziale Stadt“. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten., Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bartelheimer, Peter/ Schultz, Annett/ Kersting, Volker (2005): Expertise zur Neukonzeptionierung der Sozialberichterstattung des Landes NRW (Typoskript), Bochum/Göttingen. URL (auszugsweiser Download): : http://www.mais.nrw.de/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw/grundlagen/index.php.
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) 2014: Senat legt Sozialbericht vor. Bildung und Qualifikation sind die Schlüssel zur Vermeidung von Armut. Pressemitteilung 28.01.2014. Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4256550/2014-01-28-basfi-sozialbericht/>.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS), Freie und Hansestadt Hamburg – Amt für Gesundheit (2001): Stadtdiagnose 2. Hamburg.

- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS), Freie und Hansestadt Hamburg – Landessozialamt (1998): Armut in Hamburg. Zweiter Armutsbericht für die Freie und Hansestadt Hamburg. Beiträge zur Sozialberichterstattung. Schwerpunkte: Arbeiten, Wohnen, Daten zur Sozialhilfe. In Zusammenarbeit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Hamburg.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS), Freie und Hansestadt Hamburg – Landessozialamt (1993): Armut in Hamburg. Beiträge zur Sozialberichterstattung. Zusammen mit der Arbeitsgruppe Armut und Sozialbericht des Verwaltungsausschusses beim Amt für Soziales und Rehabilitation. Hamburg.
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS), Freie und Hansestadt Hamburg – Amt für Gesundheit (1992): Stadtdiagnose, Band 1. Hamburg.
- Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV), Freie und Hansestadt Hamburg (2014): Demografie-Konzept Hamburg 2030: Mehr. Älter. Vielfältiger. Hamburg. URL: www.hamburg.de/hamburg2030.
- Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2014): Bildungsbericht Hamburg 2014. Münster: Waxmann. URL: <http://www.hamburg.de/bsb/hamburger-bildungsbericht/>
- Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSG), Freie und Hansestadt Hamburg (2007): Lebenslagenberichterstattungen. Empfänger von Leistungen nach SGB II und SGB XII in der Freien und Hansestadt Hamburg. URL: <http://www.hamburg.de/soziales/116670/lebenslagenberichte/>.
- Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) – Freie und Hansestadt Hamburg (2015): Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung. Bericht 2014. URL: <http://www.hamburg.de/sozialmonitoring/4443540/bericht-2014/>
- Bischoff, Joachim (2014): Sozialbericht Hamburg – Beitrag zur Verschleierung? In: Bischoff, Joachim/ Bullan, Klaus/ Müller, Bernhard: Soziale Spaltung in Hamburg. Hamburg, nordLINKs: 38-41.
- Bischoff, Joachim/ Müller, Bernhard (2014): Hamburg: Verhärtung der sozialen Spaltung. In: Bischoff, Joachim/ Bullan, Klaus/ Müller, Bernhard: Soziale Spaltung in Hamburg. Hamburg, nordLINKs: 7-37.
- Bischoff, Joachim/ Bullan, Klaus/ Müller, Bernhard: Soziale Spaltung in Hamburg. Hamburg: nordLINKs. URL: http://www.vorort-links.de/fileadmin/users/nordlinks/pdf-dateien/nords_LINKS_Soziale_Spaltungen_in_Hamburg_2014_Web.pdf
- Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Bürgerschaftsfraktion Hamburg (2014): Grüne fordern Enquête-Kommission. Soziale Spaltung und Armut bekämpfen. URL: <http://www.gruene-fraktion-hamburg.de/soziales-vorstand/17-07-2014/soziale-spaltung-und-armut-bekaempfen>
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015a): Antrag der Abgeordneten Cansu Özdemir, Inge Hanemann, Sabine Boeddinghaus, Deniz Celik, Martin Dolzer, Norbert Hackbusch, Stephan Jersch, Christiane Schneider, Heike Sudmann, Mehmet Yildiz (DIE LINKE). Betr.: Einführung einer regelmäßigen, qualifizierten und aktuellen Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Drucksache 21/170 vom 01.04.15. 21. Wahlperiode. Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015b): Bericht des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration über die Drucksache 20/10600: Sozialbericht der Freien und Hansestadt Hamburg. (Senatsmitteilung). Drucksache 20/14300 vom 15.01.2015. 20. Wahlperiode; NR.20/36. Hamburg.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014a): Protokoll/Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration. 20. Wahlperiode; NR.20/36. Hamburg.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft; Sozialbericht der Freien und Hansestadt Hamburg. Drucksache 20/10600 vom 28.01.2014. Hamburg.
URL: <http://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/sozialbericht-der-freien-und-hansestadt-hamburg>.
- Dangschat, Jens / Alisch, Monika / Becker, Joachim / Pfadt, Andreas (1992): Gutachten zur Planung einer „Stadtentwicklung für einen sozialen Ausgleich“. Hamburg (Typoskript).
- Die Linke. Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft (2014): Kritik zum Sozialbericht der FHH, Drs. 20/10600 vom 28.01.2014. Hamburg.
- Engels, Dietrich / Apel, Helmut (2014): Familien und Senioren in Hamburg – Querschnittsuntersuchung auf der Grundlage des Mikrozensus. In: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Anlage zur Drucksache 20/10600, Teil B1.
- Glatzer, Wolfgang/ Habich, Roland/ Mayer, Karl Ulrich (2002): Vorwort. In: diess. (Hg.): Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung. Für Wolfgang Zapf. Opladen, Leske + Budrich: 9-11.
- Gottschalk, Ingo / Hellwig, Uwe / Lutz, Ronald / Werner, Walter (Hg.) (2008): Integrierte Sozialberichterstattung. Grundlagen für die politische Steuerung. Oldenburg: Paulo Freire.
- Gottschalk, Ingo / Weins, Werner (2005): Grundlagen durch Sozialberichterstattung. In: Kühn, Dietrich / Feldmann, Ursula (Hg.): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Berlin, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: 52-55.
- Podszuweit, Ulrich / Schütte, Wolfgang (1992): Relative soziale Benachteiligung städtischer Regionen in Hamburg. Ansätze zu einer Armutsberichterstattung. Statistische Indexbildung. Tabellarische und kartografische Darstellung. Gutachten im Auftrag der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien und Hansestadt Hamburg – Landessozialamt. Hamburg: Typoskript.
- Podszuweit, Ulrich / Schütte, Wolfgang / Swiertka, Norbert (1992): Datenhandbuch Hamburg. Analysen, Karten und Tabellen zur sozialräumlichen Entwicklung. Hamburg: Typoskript
- Pohl, Thomas/ Pohlan, Jörg/ Selk, Achim (2010): Pilotbericht „Sozialmonitoring im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)“. Hamburg. URL: www.hamburg.de/sozialmonitoring.
- Rudolph, Helmut/ Koller, Lena/ Lietzmann, Torsten (2014a): Lebenslagen von Familien und Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug SGB II. Beitrag zur Lebenslagenberichterstattung in Hamburg. In Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Anlage zur Drucksache 20/10600, Teil B2.
- Rudolph, Helmut/ Koller, Lena/ Lietzmann, Torsten (2014b): Erwerbsbeteiligung und Bedürftigkeit älterer Erwerbspersonen. Beitrag zur Lebenslagenberichterstattung in Hamburg. In Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Anlage zur Drucksache 20/10600, Teil B3.
- Rudolph, Helmut/ Koller, Lena/ Lietzmann, Torsten (2012): Lebenslagen im SGB-II-Bezug. In: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Sozialbericht NRW 2012. Düsseldorf.
URL: www.mags.nrw.de/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw
- Scholz, Olaf (2011): Wir schaffen das moderne Hamburg – Vernunft und Pragmatismus für eine starke und solidarische Stadt. Regierungserklärung des Ersten Bürgermeisters Olaf Scholz vor der Hamburgischen Bürgerschaft am 23. März 2011.
URL: www.hamburg.de/senat/2830432/regierungserklaerung-scholz
- Scholz, Olaf (2013): Hamburg – Eine dynamische Stadt wandelt sich. Rede vor dem Übersee-Club, 30. Januar 2013.
URL: <http://www.olafscholz.hamburg/1/pages/index/p/5/2133>

- Schulte, Klaudia/ Hartig, Johannes/ Pietsch, Marcus (2014). Der Sozialindex für Hamburger Schulen. In: Fickermann, Detlef/ Maritzen, Norbert (Hg.), Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ). Hanse - Hamburger Schriften zur Qualität im Bildungswesen, Band 13. Münster: Waxmann: 67–80.
- Schütte, Wolfram (1994): Armutsentwicklung und Stadtteilentwicklung in Hamburg. Zur „Sozialen Großstadt-Strategie“ des Hamburger Senats seit 1991. In: standpunkt: sozial 1/1994: 11-18.
- SPD Hamburg / Bündnis 90/ DIE GRÜNEN Hamburg (2015): Zusammen schaffen wir das moderne Hamburg. Koalitionsvertrag Hamburg 2015 – 2020. Hamburg.
- Stadtentwicklungsbehörde /STEB), Freie und Hansestadt Hamburg (1996): Solidarische Stadt. Strategien für benachteiligte Gebiete. Hamburg.
- Süß, Waldemar/ Schäfer, Ingmar/ Trojan, Alf (Hg.): Integrierte (Gesundheits-) Berichte. Konzeptionelle Überlegungen und Umsetzungserfahrungen. Aachen: Shaker.
- Süß, Waldemar / Schütte, Wolfgang: 1988: Armut in Hamburg. Hamburg: VSA.
- Süß, Waldemar / Trojan, Alf (1992): Armut in Hamburg. Soziale und gesundheitliche Risiken. Hamburg: VSA.
- Trischler, Falko/ Holler, Markus/ Kistler, Ernst (2014): Seniorinnen und Senioren in Hamburg. Entwicklungen der Grundsicherung im Alter und Hilfe zur Pflege sowie weiteren Transferleistungen an Ältere. Ein Beitrag zur Lebenslagenberichterstattung in Hamburg. In Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2014b): Anlage zur Drucksache 20/10600, Teil B4.
- Zukunftsrat Hamburg (2014): Hamburger Nachhaltigkeitsbericht 2015. Hamburg. URL: <http://www.zukunftsrat.de/>.