

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/1002/2016
Auskunft erteilt: Herr Treutler, Herr Noetzel, Frau Wiens
Ruf: 492 50 26; 492 61 71; 492 61 75
E-Mail: Treutler@stadt-muenster.de Noetzel@stadt-muenster.de Wiens@stadt-muenster.de
Datum: 18.11.2016

Betrifft

Sozialmonitoring, Konzept und Umsetzung

Beratungsfolge

18.01.2017	Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
19.01.2017	Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	Anhörung
02.02.2017	Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnen	Vorberatung
08.02.2017	Integrationsrat	Anhörung
20.02.2017	Kommunale Seniorenvertretung	Anhörung
22.02.2017	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
01.03.2017	Ausschuss für Kinder, Jugendliche und Familien	Vorberatung
07.03.2017	Ausschuss für Schule und Weiterbildung	Vorberatung
22.03.2017	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
22.03.2017	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

Dem in der Begründung vorgestellten und in Anlage 1 illustrierten Konzept für ein Sozialmonitoring wird zugestimmt. Die Verwaltung wird beauftragt, das Sozialmonitoring nach diesen Maßgaben umzusetzen und ab 2017 jährlich fortzuschreiben. Dabei soll der Statusindex um einen Dynamikindex ergänzt werden, der auf der Grundlage des verwendeten Indikatorensets die Entwicklungsrichtung in den zurückliegenden drei Jahren anzeigt. Das Sozialmonitoring soll in geeigneter Weise als Onlineresource allgemein zugänglich sein.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Keine.

Begründung:

1. Antrags- und Beschlusslage

Mit seinem Beschluss vom 25.09.2013 zur Vorlage V/0576/2013 (Antrag der SPD-Fraktion an den Rat A-R/0028/2013 vom 04.06.2013: Münster für alle – Einführung eines Sozialmonitorings für Münster) hat der Hauptausschuss die Verwaltung beauftragt, ein Indikatoren gestütztes Beobachtungsinstrument zu entwickeln, das handlungs- und steuerungsrelevante Informationen über kleinräumige sozial-strukturelle Disparitäten und Entwicklungen in Münster bereitstellt. Die diese Grundaussage konkretisierenden Eckpunkte hat der Rat mit Beschluss zur Vorlage V/0241/2014 am 02.04.2014 festgelegt.

2. Aufgabe des Sozialmonitorings

Im Kern umfasst der Ratsbeschluss vom 02.04.2014 die Entscheidung, mithilfe eines schmalen Indikatorensets Unterschiede städtischer Teilgebiete unter dem Gesichtspunkt der sozialen Lage ihrer Bewohnerschaft abzubilden. Beobachtungseinheiten des Sozialmonitorings sind damit nicht bestimmte Bevölkerungsgruppen und ihre Verteilung im Stadtgebiet, sondern das Stadtgebiet und dessen Teilgebiete, die anhand ausgewählter Merkmale miteinander verglichen werden.

Unterschiede zwischen den Teilgebieten untereinander und zum Stadtgebiet sollen ferner überblicksförmig dargestellt werden. Ein solcher Überblick setzt voraus, dass die Menge der Informationen überschaubar bleibt, die Zahl der zugrunde gelegten Indikatoren daher begrenzt wird. Für die Interpretation der Aussagen bedeutet das allerdings, dass das Sozialmonitoring Unterschiede der sozialen Lage nur ausschnitthaft abbilden, die Realität (der sozialen Lagen) insoweit also lediglich stark verkürzt einblenden kann. Umfassendere Informationen bzw. ein erweitertes Indikatorenset könnten das Bild über die soziale Situation in Münsters Teilgebieten möglicherweise graduell erweitern, jedoch auf Kosten des Überblicks; für sozialraumspezifische Monitorings (z. B. Kontextdatenmonitor im Maßnahmenprogramm Kinderhaus-Brüningheide, Vorlage V/0882/2016) kann ein breiteres Indikatorenset dagegen angezeigt sein. Zudem lässt sich ein Sozialmonitoring nicht als Analyseinstrument (z. B. für eine begründete Potential- und Bedarfsanalyse eines Teilraums) verwenden, auch dann nicht, wenn es Ausprägungen sehr vieler Merkmale kleinräumig abbildet; erst recht kann es keine Beziehungen (Abhängigkeiten) zwischen verschiedenen Merkmalen begründen und abbilden.

Mit einem Sozialmonitoring steht aber ein Beobachtungsinstrument zur Verfügung, dessen Kernaufgabe sich mit Blick auf die fachlichen bzw. sozialpolitischen Beobachtungsinteressen als „erste Identifikation möglicher Teilräume mit besonderem Entwicklungsbedarf“ (im Hinblick auf die Lebenssituation sowie auf die gesellschaftlichen Teilhabechancen der Bewohnerschaft) kennzeichnen lässt.

3. Segregation als Bezugsrahmen

Die Vorentscheidung für wenige Indikatoren hat ferner den Vorteil, dass sich deren Auswahl an verfügbare Konzepte andocken lässt, aus denen sich Beobachtungskategorien ableiten lassen. Besondere Entwicklungsbedarfe werden für Wohnviertel vermutet, in denen Haushalte mit wenig Einkommen und Menschen mit einer Migrationsvorgeschichte hohe Anteile an der Wohnbevölkerung aufweisen, in denen namentlich viele Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache leben; wenn zugleich besser situierte und bildungsorientierte Familien solche Gebiete zusehends verlassen oder sie meiden, können sich infolge vielfältiger Integrations- und Teilhabedefizite strukturelle Problemlagen entwickeln, die das Viertel zu einem ausgegrenzten Quartier werden lassen können (Häußermann 2006: 14).

Stadtgebiete mit solchen sozialen und wirtschaftlichen, darüber hinaus zumeist auch städtebaulichen Problemlagen nimmt das Ende der 1990er Jahre aufgelegte Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ in den Blick; mittels integrierter Handlungsstrategien soll die „Soziale Stadt“ Stadtteilen, „die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (BMVBW 1999: o.S.), Perspektiven für eine bessere Lebensqualität und mehr Chancen für die Bewohnerschaft dort zu realisieren. Dabei kann ‚Segregation‘ als theoretisches Konstrukt die Basis für einen Analyserah-

men bereitstellen, innerhalb dessen Ungleichverteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen im Stadtgebiet erfasst werden kann. Gebräuchlich ist die Unterscheidung zweier Formen sozialräumlicher Segregation: sozio-ökonomische Segregation mit Merkmalen wie Einkommen, Bildung, Berufstätigkeit und ethnisch-kulturelle Segregation mit den Merkmalen Herkunft, Nationalität, Religionszugehörigkeit u. a. (ILS/ZEFIR 2003: 4). ILS/ZEFIR (ebd.) führen ferner als dritte und gerade für schrumpfende Städte relevante Form demografische Segregation (Alter, Lebensphase, Haushaltstyp) auf.

Eine solche Differenzierung nach Formen sozialräumlicher Segregation stellt zugleich für ein Sozialmonitoring relevante Beobachtungskategorien zur Verfügung. Für das Sozialmonitoring in Münster empfiehlt die Verwaltung, nur die beiden zuerst genannten Formen (sozio-ökonomische und ethnisch-kulturelle Segregation) heranzuziehen, die demografische Dimension jedoch vorerst nicht zu berücksichtigen. Denn deutlich über der Standardabweichung liegende Werte des Jugendquotienten¹ in einzelnen Stadtzellen sind entweder auf Flüchtlingseinrichtungen zurückzuführen oder ihre Abweichung in einem Teilgebiet ähnelt der eines unter Ziffer 4 vorgestellten Indikators dort; alle Werte des Altenquotienten², die die Standardabweichung deutlich überschreiten, lassen sich mit größeren Senioren- und Pflegeeinrichtungen erklären. Ungleiche Verteilungen nach anderen Merkmalen, die weitere Formen sozialräumlicher Segregation anzeigen könnten, sind nicht ersichtlich ([theoretisch:] Geschlecht) oder lassen sich mangels verfügbarer Daten (Menschen mit Behinderung) nicht abbilden. Zudem gibt es keine Anhaltspunkte für die Annahme eines Zusammenhangs zwischen einem dieser Merkmale und sozialräumlichen Problemlagen, denen Programme wie die Soziale Stadt begegnen.

4. Indikatoren

a) *Sozio-ökonomische Segregation*

Um die Menge der Indikatoren zu begrenzen, empfiehlt die Verwaltung, Armut als Teildimension dieser Segregationsform heranzuziehen. Alle verfügbaren Armutskonzepte (ausführlich: Stadt Münster 2002: 25-27) werten wirtschaftliche Unterversorgung (geringes Einkommen) als zentrales Merkmal einer Armutslage; Lebenslagenkonzepte von Armut sehen geringes Einkommen allein als Anzeiger eines Armutrisikos, in Kombination mit einer Unterversorgung in mindestens einem weiteren Alltagsbereich (Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe u. a.) als Merkmal für Armut an. Um Einkommensarmut auf lokaler Ebene zu messen, lässt sich lediglich auf Hilfsindikatoren zurückgreifen; sie weisen Zahlen der Personen aus, die auf Leistungen zur Existenzsicherung angewiesen sind. Anstelle mehrerer Einzelindikatoren (für jeden Rechtskreis) empfiehlt die Verwaltung, allein ‚Leistungsberechtigte nach dem SGB II‘ für die Indikatorenbildung heranzuziehen. Denn die Verteilungen Leistungsberechtigter nach Kapitel 4 SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) folgt zu größeren Teilen infrastrukturellen Vorgaben (Einrichtungen); das gilt gegenwärtig auch für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die eher geringen Zahlen der Berechtigten nach dem 3. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) können kein eigenes sozialräumliches Verteilungsmuster abbilden.

Mit Blick auf die Zusammenfassung der Indikatoren zu einem Index (s. Ziffer 5) sind aus Verwaltungssicht zwei Indikatoren angezeigt, die auf voneinander getrennten Personenkreisen beruhen:

- Anteil der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren mit SGB II-Leistungen an allen Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren und
- Anteil der Personen im Alter von 0 bis 14 Jahren mit SGB II-Leistungen an allen Personen im Alter von 0 bis 14 Jahren.

¹ Personen unter 20 Jahren dividiert durch Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, multipliziert mit 100 (Basis: wohnberechtigte Bevölkerung am 31.12.2015).

² Personen ab 65 Jahren dividiert durch Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, multipliziert mit 100 (Basis: wohnberechtigte Bevölkerung am 31.12.2015).

b) *Ethnisch-kulturelle Segregation*

Die Verwaltung empfiehlt, den Indikator an dem Merkmal ‚Migrationsvorgeschichte‘ auszurichten. Zu beachten ist aber, dass eine Migrationsvorgeschichte allein keine Problemlage anzeigt. Das Merkmal bündelt zudem verschiedene Migrationsvorgeschichten, im Gegensatz zur Eindeutigkeit der Ausprägung ‚keine Migrationsvorgeschichte‘. Allerdings lassen höhere Anteile von Kindern und Jugendlichen gerade mit unterschiedlichen Migrationsvorgeschichten in einem Teilgebiet besondere Anforderungen an die Integrationsarbeit namentlich für Schulen, Kindertageseinrichtungen und Jugendarbeit vermuten (Freie und Hansestadt Hamburg 2010: 10-12). Vor diesem Hintergrund schlägt die Verwaltung vor, den Indikator wie folgt zu spezifizieren:

- Anteil der Personen im Alter von 0 bis 17 Jahren mit Migrationsvorgeschichte an allen Personen im Alter von 0 bis 17 Jahren.

5. **Aufbereitung der Indikatorenwerte und Darstellung**

Die Werte der drei Indikatoren werden zunächst jeweils auf Stadtteilebene abgebildet. Da Ungleichheiten gemessen werden, werden einerseits der Mittelwert, ferner die jeweiligen Abweichungen in den Stadtteilen von diesem Mittelwert benötigt. Diese Abweichungen lassen sich gut über die Standardabweichung erfassen; die hat außerdem den Vorteil leicht ableitbarer Schwellenwerte, die Stufungen ermöglichen. So zeigen in einem Stadtteil oder einer Stadtzelle Werte oberhalb der doppelten, erst recht oberhalb der dreifachen Standardabweichung an, dass der Segregationsaspekt, den der Indikator erfasst, dort stark bzw. sehr stark ausgeprägt ist. Die Rechenschritte zur Ermittlung der Standardabweichung sind (weitere Hinweise s. Anlage 2):

- a) Für jeden Indikator werden die Stadtteilwerte addiert und durch 45 (= Zahl der statistischen Bezirke/Stadtteile) dividiert. Ergebnis ist das arithmetische Mittel.
- b) Für jeden Stadtteil wird der Mittelwert vom (Stadtteil-)Wert subtrahiert; die Differenz wird quadriert.
- c) Die Einzelergebnisse unter b) werden addiert, die Summe wird durch 45 (Stadtteile) dividiert. Das Ergebnis ist die Varianz.
- d) Um die Standardabweichung zu erhalten, muss aus der Varianz noch die Wurzel gezogen werden.
- e) Die Werte jedes Stadtteils können jetzt mit der Standardabweichung verglichen und auf einer Intervallskala dargestellt werden.

Die Ergebnisse werden in einer Tabelle und in jeweils einer Karte je Indikator für alle Stadtteile dargestellt, Stadtteile mit Werten oberhalb der Standardabweichung werden markiert.

Nach demselben Verfahren werden außerdem die Werte für alle 174 Stadtzellen ermittelt. In der Tabelle werden die Zellen mit Werten oberhalb der Standardabweichung aufgeführt, in den drei Karten markiert.

Darüber hinaus schlägt die Verwaltung vor, die drei Indikatoren zusätzlich zu einem (Status-)Index zu bündeln. Dabei werden die Werte der drei Indikatoren standardisiert. Durch die Standardisierung wird der Vergleich der Verteilungen vereinfacht und die Möglichkeit geschaffen, in einer späteren Weiterentwicklung Indikatoren mit anderer Skalierung ebenfalls zu integrieren. Die Werte der drei standardisierten Werte werden addiert, das Ergebnis wird durch 3 dividiert; weitere Hinweise s. Anlage 2. Die gleiche Gewichtung der drei Indikatoren führt dazu, dass der Index die sozio-ökonomische Dimension von Segregation gegenüber der ethnisch-kulturellen Dimension stärker gewichtet. Dieser Effekt begegnet der unter Ziffer 4 angesprochenen begrenzten Validität des Merkmals ‚Migrationsvorgeschichte‘ und ist beabsichtigt.

6. **Ausblick**

Aus Verwaltungssicht ist das skizzierte Sozialmonitoring-Konzept geeignet, in einem ersten Schritt Teilräume Münsters aufzuzeigen, die möglicherweise soziale Entwicklungsbedarfe haben. Zumal die

Gebiete mit Werten deutlich oberhalb der Standardabweichung bestätigen weithin auch zuvor getroffene Bedarfsannahmen. Dazu gehören auch Teilräume, in denen sozialräumlich angelegte Programme bereits umgesetzt werden; denn kausale Veränderungswirkungen auf die konkreten, mit dem Sozialmonitoring erfassten Befunde können solche Programme nicht haben. Für Politik und Verwaltung wird mit einem Sozialmonitoring dieses Zuschnitts ein Beobachtungsinstrument mit einfachem Handling bereitgestellt, das allerdings allein die genannten Beobachtungskategorien umfasst; für Sozialraumanalysen müssen weitere Methoden herangezogen werden.

Stimmt der Rat dem Sozialmonitoring-Konzept zu, wird die Verwaltung zusätzlich kurzfristig einen Dynamik-Index auf der Grundlage desselben Indikatorensets entwickeln, mit dem sich auch eine Entwicklungsrichtung abbilden lässt. Das Sozialmonitoring wird auf dieser Grundlage jährlich fortgeschrieben. Ferner wird die Verwaltung den beteiligten Fachausschüssen Anfang 2017 Empfehlungen für die online-Verfügbarkeit des Sozialmonitors vorlegen.

Literatur:

BMVBW [Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen] 1999: Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999) vom 30. Juni 1999/17. September 1999, bekanntgemacht in: Bundesanzeiger Nr. 202 vom 26. Oktober 1999, S. 18004, online: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung1999.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 03.11.2016.

Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) 2010: Pilotbericht „Sozialmonitoring im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)“ Hamburg, online: <http://www.hamburg.de/contentblob/4603412/fe9857cb0a8f72db26da5467e4aa8e6f/data/pilotbericht-rise-2010.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.11.2016

Häußermann, Hartmut 2006: Desintegration durch Stadtpolitik?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2006, Bonn, S. 14-22

ILS/ZEFIR [Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen und Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung] 2003: Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Dortmund und Bochum, online: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/EKALT/13_EK1/EKZukunftStadteNRWILSZEFIRSozialraumanalyse2003.pdf, zuletzt abgerufen am 03.11.2016

Stadt Münster 2002: Münsteraner Armutsberichterstattung: Lebenslagen und –perspektiven unterversorgter Kinder und Jugendlicher in Münster, Anlage zur Vorlage Nr. 786/2002, Münster

In Vertretung

gez.
Cornelia Wilkens
Stadträtin

Anlagen:

Anlage 1: Sozialmonitor 2016, Tabellen und Karten

Anlage 2: Hinweise zur Berechnung