Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

Bremen, 19. Januar 2015
Bearbeitet von: Frau Dr. Adam
Tel.: 361 89521

Lfd. Nr. **138/15**

Vorlage
für die Sitzung
der staatlichen Deputation
für Soziales, Kinder und Jugend
am 5. Februar 2015

Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen
Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – ARB 2014 -

A. Problem

Am 23.06.2009 hat der Senat den ersten Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – Lebenslagen im Land Bremen - vorgelegt und dessen Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft beschlossen sowie die Ressorts gebeten, die im Bericht dargestellten Maßnahmen in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung fortzusetzen und weiterzuentwickeln. Er hat ferner beschlossen, jeweils einmal innerhalb einer Legislaturperiode einen Bericht über die Lebenslagen im Land Bremen vorzulegen.

B. Lösung

Der Senat hat den Entwurf des zweiten Armuts- und Reichtumsberichts am 13. Januar 2015 zur Kenntnis genommen und Beschlüsse zum weiteren Verfahren gefasst (Anlage 1 und 2).

Der Berichtsentwurf (Anlage 3) wurde gemeinsam mit den Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven erarbeitet. Er verfolgt das Ziel,

- die Entwicklung von Armut und Reichtum sowie der Teilhabechancen im Land Bremen in den Jahren 2007-2012 aufzuzeigen,
- die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Teilhabe seit Vorlage des ersten Berichts zu beschreiben sowie
- weitere Maßnahmen vorzuschlagen.

Der Berichtsentwurf zeigt die **Entwicklung von Teilhabechancen in den unterschiedlichen Lebenslagen und für besonders betroffene Zielgruppen**, die teilweise auch im ersten Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt wurden, auf. Im Vordergrund stehen dabei die Entwicklung und deren Bewertung seit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht 2009. Bereits im ersten Bericht wurden Strategien und Maßnahmen formuliert, die einen Beitrag zur Förderung von Chancengerechtigkeit und zur Verminderung von sozialer Spaltung leisten sollten. Der gegenwärtige Stand dieser Strategien und Maßnahmen wird im aktuellen Berichtsentwurf ebenso dargestellt wie weitere Planungen und Perspektiven.

Auch der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht orientiert sich an einem **erweiterten Armuts- und Reichtumsbegriff** und beschränkt sich nicht allein auf die Darstellung finanzieller Armut. Armut und Reichtum lassen sich zwar an den verfügbaren finanziellen Mitteln bemessen, aber nicht ausschließlich. Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung, Wohnen oder Gesundheit haben ebenfalls einen elementaren Anteil daran, ob und wie ein Mensch an der Gesellschaft teilhaben kann und wie sich individuelle Armutslebenslagen auswirken.

Wie schon im ersten Bericht soll der Leserschaft ermöglicht werden, sich aus verschiedenen Perspektiven ein möglichst umfassendes Bild von den Ausprägungen und der Entwicklung von Armut und Reichtum im Land Bremen und seinen beiden Städten zu machen. Daher gliedert sich der Entwurf des Zweiten Armuts- und Reichtumsberichts in fünf Kapitel:

- Teil 1 enthält allgemeine Ausführungen zum **Armutsbegriff** sowie zur **Bevölkerungs-, Einkommens- und Vermögensentwicklung** im Land Bremen.

- Im Teil 2 werden die **Auswirkungen von Armut sowie die Teilhabenchancen nach einzelnen Lebenslagen** (wie z.B. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe) dargestellt.

- Im Teil 3 werden die **Auswirkungen von Armut auf bestimmte Personenkreise**, die als besonders armutsgefährdet gelten (junge Menschen, Familien - darunter besonders Alleinerziehende -, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, wohnungslose Menschen, sowie Flüchtlinge) aufgezeigt. Gegenüber dem ARB 2009 wurden Kinder und junge Menschen zu einem Personenkreis „junge Menschen“ zusammengeführt. Neu aufgenommen wurde der Personenkreis Familien, der auch Ausführungen zu den Alleinerziehenden beinhaltet. Ferner trifft dieser Bericht erstmals Aussagen zu den Flüchtlingen. Der 1. ARB enthielt eigene Kapitel zu den Themenfeldern „Armut und Frauen“ sowie „Armut und Migration“. Soweit möglich, behandelt der nun vorliegende Bericht diese Themen in jedem einzelnen Kapitel integriert. Wie es auch der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung belegt, sind Frauen stärker von Armutsrisiken betroffen als Männer, da sie häufig keine durchgängigen Erwerbsverläufe aufweisen und einen Großteil der unbezahlten „Sorgearbeit“ leisten.

- Im Teil 4 werden die **sozialräumlichen Dimensionen von Armut und Reichtum** analysiert, da sich die soziale Ungleichheit auch räumlich niederschlägt. Häufen sich in einem Ortsteil/Quartier prekäre Lebenslagen, wird der soziale Abstand zu den anderen Stadtteilen größer und es kann zu einer zunehmenden sozialen Spaltung kommen.

- Teil 5 fasst die wesentlichen **Ergebnisse** zusammen.

Der Berichtsentwurf stellt im Ergebnis fest, dass die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung die nach wie vor sehr hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden fehlendes Primäreinkommen ist. Der Berichtsentwurf weist auf erhebliche soziale Unterschiede im Land Bremen hin, die sich z.B. in einer zunehmenden Differenzierung der Einkommen, einer hohen Zahl von Transferleistungsempfängerinnen und -empfängern und einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit zeigen. Auch in den einzelnen Lebensbereichen sind die Teilhabechancen unterschiedlich verteilt. Auffällig sind die Unterschiede zwischen den beiden Städten und innerhalb der Stadt Bremen zwischen den einzelnen Stadt- und Ortsteilen.

Zugleich wird deutlich, dass vom Senat bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden, um soziale Probleme zu verringern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, besonders in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Jugend- oder Sozialpolitik und dem Städtebau. Diese sind fortzusetzen und weiter zu entwickeln.

Der Berichtsentwurf soll für **Anregungen, Vorschläge und Kritik aus der Zivilgesellschaft** offen sein.

Daher wurden der Berichtsentwurf sowie Hintergrundmaterial im Internet veröffentlicht. Über ein Kontaktformular können Fragen, Anregungen und Kritik an die Senatorin für Soziales, Kinder und Frauen übermittelt werden. Am 28. Januar 2015 werden die Ergebnisse des Berichtsentwurfs im „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“ vorgestellt und diskutiert.

Die Ressorts sowie der Magistrat in Bremerhaven sind vom Senat gebeten worden, die Öffentlichkeit in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung zu beteiligen, die Ergebnisse zu dokumentieren und diese der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zu übermitteln.

Bei der Erstellung der Endfassung des Berichts wird die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die Anregungen sowie die Kritik aus den Beteiligungsverfahren einbeziehen. Die im Verfahren vorgeschlagenen Maßnahmen sollen in geeigneter Form dargestellt werden. Der Bericht soll zudem Statements von zivilgesellschaftlichen Gruppen enthalten, darunter alle Gruppen des „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“. Er wird im Internet und – ggf. in Kurzfassung - als Druckfassung veröffentlicht. Außerdem soll eine Kurzfassung in „leichter Sprache“ erstellt werden.

Mit der Endfassung des Berichts wird der Senat im Juni 2015 erneut befasst werden. Im Anschluss daran wird der Bericht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme zugeleitet.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Die Berichterstattung hat keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Die Umsetzung der im Berichtsentwurf genannten Maßnahmen kann nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen, die ggf. entsprechend angepasst werden müssen.
Der Berichtsentwurf setzt sich mit den genderbezogenen Auswirkungen von Armut und Benachteiligung sowie auf Teilhabechancen themenbezogen auseinander und leitet daraus entsprechende Maßnahmevorschläge ab.

E. Beteiligung / Abstimmung

Der Berichtsentwurf beruht auf Beiträgen des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Bildung und Wissenschaft, des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, des Senators für Gesundheit, des Senators für Inneres und Sport, des Senators für Kultur, der Senatskanzlei sowie der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen. An der Berichtserstellung waren ferner die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, die Senatorin für Finanzen sowie Bremerhaven beteiligt. Der Abschnitt zur Einkommens- und Vermögensentwicklung im Teil 1 des Berichts basiert auf einem Beitrag der Arbeitnehmerkammer, der Teil 4 „ Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren“ wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeit und Wirtschaft erstellt.

F. Beschlussvorschlag

Die staatliche Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt den Berichtsentwurf „Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – ARB 2014 –„ zur Kenntnis.

Anlage/n:

Anlage 1: Senatsvorlage „Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – ARB 2014 -„ für die Sitzung des Senats am 13. Januar 2015
Anlage 2: Beschluss des Senats vom 13. Januar 2015.
Anlage 3: Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – ARB 2014 - (Entwurf).

Anlage 1

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

03.12.2014

Dr. Heike Adam

0421 361 89521

Vorlage für die Sitzung des Senats am 13.01.2015

Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen
Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen
– ARB 2014 -

A. Problem

Am 23.06.2009 hat der Senat den ersten Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – Lebenslagen im Land Bremen - vorgelegt und dessen Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft beschlossen sowie die Ressorts gebeten, die im Bericht dargestellten Maßnahmen in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung fortzusetzen und weiterzuentwickeln. Er hat ferner beschlossen, jeweils einmal innerhalb einer Legislaturperiode einen Bericht über die Lebenslagen im Land Bremen vorzulegen.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen hat den Staatsräten am 10.03.2014 zunächst einen gemeinsam mit allen Ressort und Bremerhaven erarbeiteten Bericht „Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen“ vorgelegt und eine Grobstruktur für einen Armuts- und Reichtumsbericht 2014 unterbreitet. Verabredet wurde, dass ein erster Gesamtentwurf eines neuen Lebenslagenberichts bis Herbst 2014 erstellt werden soll.

B. Lösung

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen legt nun den ersten Berichtsentwurf vor. Dieser wurde gemeinsam mit den Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven erarbeitet.

Er verfolgt das Ziel,

- die Entwicklung von Armut und Reichtum sowie der Teilhabechancen im Land Bremen in den Jahren 2007-2012 aufzuzeigen,
- die Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung von Teilhabe seit Vorlage des ersten Berichts zu beschreiben sowie
- weitere Maßnahmen vorzuschlagen.

Der Bericht zeigt die **Entwicklung von Teilhabechancen in den unterschiedlichen Lebenslagen und für besonders betroffene Zielgruppen**, die teilweise auch im ersten Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt wurden, auf. Im Vordergrund stehen dabei die Entwicklung und deren Bewertung seit dem ARB 2009. Bereits im ersten Bericht wurden Strategien und Maßnahmen formuliert, die einen Beitrag zur Förderung von Chancengerechtigkeit und zur Verminderung von sozialer Spaltung leisten sollten. Der gegenwärtige Stand dieser Strategien und Maßnahmen wird im aktuellen Bericht ebenso dargestellt wie weitere Planungen und Perspektiven.

Auch der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht orientiert sich an einem **erweiterten Armuts- und Reichtumsbegriff** und beschränkt sich nicht allein auf die Darstellung finanzieller Armut. Armut und Reichtum lassen sich zwar an den verfügbaren finanziellen Mitteln bemessen, aber nicht ausschließlich. Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung, Wohnen oder Gesundheit haben ebenfalls einen elementaren Anteil daran, ob und wie ein Mensch an der Gesellschaft teilhaben kann und wie sich individuelle Armutslebenslagen auswirken.

Wie schon im ersten Bericht soll der Leserschaft ermöglicht werden, sich aus verschiedenen Perspektiven ein möglichst umfassendes Bild von den Ausprägungen und der Entwicklung von Armut und Reichtum im Land Bremen und seinen beiden Städten zu machen. Daher gliedert sich der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht in fünf Kapitel:

- Teil 1 enthält allgemeine Ausführungen zum **Armutsbegriff** sowie zur **Bevölkerungs-, Einkommens- und Vermögensentwicklung** im Land Bremen

- Im Teil 2 werden die **Auswirkungen von Armut sowie die Teilhabenchancen nach einzelnen Lebenslagen** (wie z.B. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe) dargestellt.

- Im Teil 3 werden die **Auswirkungen von Armut auf bestimmte Personenkreise**, die als besonders armutsgefährdet gelten (junge Menschen, Familien - darunter besonders Alleinerziehende -, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, wohnungslose Menschen, sowie Flüchtlinge) aufgezeigt. Gegenüber dem ARB 2009 wurden Kinder und junge Menschen zu einem Personenkreis „junge Menschen“ zusammengeführt. Neu aufgenommen wurde der Personenkreis Familien, der auch Ausführungen zu den Alleinerziehenden beinhaltet. Ferner trifft dieser Bericht erstmals Aussagen zu den Flüchtlingen. Der 1. ARB enthielt eigene Kapitel zu den Themenfeldern „Armut und Frauen“ sowie „Armut und Migration“. Soweit möglich, behandelt der nun vorliegende Bericht diese Themen in jedem einzelnen Kapitel integriert. Wie es auch der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung belegt, sind Frauen stärker von Armutsrisiken betroffen als Männer, da sie häufig keine durchgängigen Erwerbsverläufe aufweisen und einen Großteil der unbezahlten „Sorgearbeit“ leisten.

- Im Teil 4 werden die **sozialräumlichen Dimensionen von Armut und Reichtum** analysiert, da sich die soziale Ungleichheit auch räumlich niederschlägt. Häufen sich in einem Ortsteil/Quartier prekäre Lebenslagen, wird der soziale Abstand zu den anderen Stadtteilen größer und es kann zu einer zunehmenden sozialen Spaltung kommen.

- Teil 5 fasst die wesentlichen **Ergebnisse** zusammen.

Der Bericht stellt im Ergebnis fest, dass die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung die nach wie vor sehr hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden fehlendes Primäreinkommen ist. Der Bericht weist auf erhebliche soziale Unterschiede im Land Bremen hin, die sich z.B. in einer zunehmenden Differenzierung der Einkommen, einer hohen Zahl von Transferleistungsempfängerinnen und -empfängern und einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit zeigen. Auch in den einzelnen Lebensbereichen sind die Teilhabechancen unterschiedlich verteilt. Auffällig sind die Unterschiede zwischen den beiden Städten und innerhalb der Stadt Bremen zwischen den einzelnen Stadt- und Ortsteilen.

Zugleich wird deutlich, dass vom Senat bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden, um soziale Probleme zu verringern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, besonders in

der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Jugend- oder Sozialpolitik und dem Städtebau. Diese sind fortzusetzen und weiter zu entwickeln.

Der Bericht soll für **Anregungen, Vorschläge und Kritik aus der Zivilgesellschaft** offen sein. Daher ist nach der Kenntnisnahme des Berichtsentwurfs durch den Senat folgendes weitere Verfahren geplant:

Der Berichtsentwurf sowie Hintergrundmaterial sollen für Fragen, Anregungen und Kritik im Internet veröffentlicht werden. Die Zwischenergebnisse sollen auf themenbezogenen Veranstaltungen in Kooperation mit Verbänden, Vereinen, Gruppen sowie im Ausschuss zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung und im „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“ vorgestellt, erörtert und dokumentiert werden. 2009 wurden ca. 30 Veranstaltungen mit ca. 1.000 Personen durchgeführt. Die Ressorts werden daher gebeten, die Öffentlichkeit in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung zu beteiligen, die Ergebnisse zu dokumentieren und diese der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zu übermitteln.

Bei der Erstellung der Endfassung des Berichts wird die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die Anregungen sowie die Kritik aus den Beteiligungsverfahren berücksichtigen. Der Bericht soll daher alle im Verfahren vorgeschlagenen Maßnahmen darstellen und bei nicht berücksichtigten Maßnahmen die Gründe benennen. Der Bericht soll Statements von zivilgesellschaftlichen Gruppen enthalten, darunter alle Gruppen des „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“. Er wird im Internet und – ggf. in Kurzfassung - als Druckfassung veröffentlicht. Außerdem wird eine Kurzfassung in „leichter Sprache“ erstellt.

Zur Information des „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“ und ggf. weiterer Gremien hat die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die in der Anlage beigefügte Präsentation erstellt, die einige wesentliche Ergebnisses des Berichtsentwurfs referiert und wichtige, bereits umgesetzte Maßnahmen der Senatsressorts den geschilderten Problemlagen gegenüberstellt.

Mit der Endfassung des Berichts wird der Senat erneut im ersten Quartal 2015 befasst werden. Im Anschluss daran wird der Bericht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Kenntnisnahme zugeleitet.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die Berichterstattung hat keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Die Umsetzung der im Bericht genannten Maßnahmen kann nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen. Der Bericht setzt sich mit den genderbezogenen Auswirkungen von Armut und Benachteiligung sowie auf Teilhabechancen themenbezogen auseinander und leitet daraus entsprechende Maßnahmevorschläge ab.

E. Beteiligung / Abstimmung

Der Bericht beruht auf Beiträgen des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Bildung und Wissenschaft, des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, des Senators für Gesundheit, des Senators für Inneres und Sport, des Senators für Kultur, der Senatskanzlei sowie der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen. An der Berichtserstellung waren ferner die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, die Senatorin für Finanzen sowie Bremerhaven beteiligt. Der Abschnitt zur Einkommens- und Vermögensentwicklung im Teil 1 des Berichts basiert auf einem Beitrag der Arbeitnehmerkammer, der Teil 4 „ Armut und Reichtum in Stadtteilen,

Ortsteilen und Quartieren“ wurde in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeit und Wirtschaft erstellt.

Der Berichtsentwurfs sowie die Senatsvorlage sind mit allen Senatsressort und der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau abgestimmt. Bremerhaven wurde beteiligt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat nimmt den Berichtsentwurf Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen – ARB 2014 - zur Kenntnis.

2. Der Senat bittet die Ressorts sowie den Magistrat in Bremerhaven die Öffentlichkeitsbeteiligung in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung durchzuführen, die Ergebnisse zu dokumentieren und der Senatorin für Soziales für die Erstellung der Endfassung bis zum 28.2.2015 zu übermitteln.

3. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die Endfassung des Berichts unter Einbeziehung der Ressorts, der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau sowie des Magistrats Bremerhaven im ersten Quartal 2015 zu erstellen und dem Senat vorzulegen.

Anlage 2

4793.) Lebenslagen und Teilhabechancen im Land Bremen
Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen
– ARB 2014 -
(Vorlage 1908/18)

Beschluss:

1. Der Senat stellt fest, dass unter „B. Lösung“ im letzten Absatz (Punkt 4 der Aufzählung) der Satzteil „im ersten Quartal 2015“ ersatzlos gestrichen wird.

2. Der Senat nimmt den Berichtsentwurf Lebenslagen und Teilhabechancen im Land BremenZweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen ARB 2014 – zur Kenntnis.

3. Der Senat bittet die Ressorts sowie den Magistrat in Bremerhaven die Öffentlichkeitsbeteiligung in jeweils eigener Verantwortung und wechselseitiger Abstimmung durchzuführen, die Ergebnisse zu dokumentieren und der Senatorin für Soziales für die Erstellung der Endfassung zu übermitteln.

4. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die Endfassung des Berichts unter Einbeziehung der Ressorts, der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau sowie des Magistrats Bremerhaven zu erstellen und dem Senat vorzulegen.

LEBENSLAGEN IM LAND BREMEN

Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen

- 2014 -

Vorgelegt von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

Bremen, Oktober 2014

Impressum

Lebenslagen im Land Bremen 2014

Oktober 2014

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

Bahnhofsplatz 29

28195 Bremen

office@soziales.bremen.de

Inhalt

Einführung 9
1 Armut und Reichtum im Land Bremen 11
1.1 Grundlagen 11
1.1.1. Definition und Messung von „Armut“ 11
1.1.2. Armutsmessung - Armutsgefährdungsquoten 12
1.1.3. Armutsbedingungen 16
Ergebnisse 18
1.2 Reichtum 19
1.2.1 Was ist Reichtum? – Definition und Quellenlage 19
1.2.2 Vermögensreichtum und Vermögensverteilung 21
1.2.3 Entwicklung der privaten Einkommen aus Vermögen im Land Bremen 22
1.2.4 Einkommensreichtum im Land Bremen 24
1.2.5 Einkommensverteilung im Land Bremen 28
Ergebnisse 35
1.3 Private Verschuldung im Land Bremen 36
1.3.1 Verschuldungsberichterstattung 36
1.3.2 Schuldnerquoten 37
1.3.3 Regionale Verschuldungsquoten 38
1.3.4 Privatpersonen und -haushalte mit Verschuldungsproblemen im Land Bremen 41
1.3.5 Die Verschuldungssituation in Bremen im Länder- und Regionalvergleich 42
1.3.6 Hilfe durch Schuldnerberatung 45
Ergebnisse 47
1.4 Transferleistungen 48
1.4.1 Entwicklung des Bezuges von Transferleistungen im Land Bremen 2007- 2012 48
1.4.2 SGB II-Leistungen 52
1.4.3 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem 3. Kapitel SGB XII 2007 - 2012 55
1.4.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE) nach dem 4. Kapitel SGB XII 2007 - 2012 56
1.4.5 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) 2007-2012 60
1.4.6 Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II und SGB XII 61
1.4.7 Maßnahmen seit 2007 63
Ergebnisse 64
1.5 Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen 65

1.5.1 Demographischer Wandel in Deutschland und im Land Bremen 65
1.5.2 Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2012 67
1.5.3 Altersstrukturentwicklung 69
1.5.4 Haushalte 73
1.5.5 Familien 75
1.5.6 Migrationshintergrund 76
Ergebnisse 77
Literatur in Kapitel 1: 78
2 Teilhabe nach Lebenslagen 79
2.1 Erwerbstätigkeit, Arbeitsmarkt, Ausbildung und Arbeitslosigkeit 79
2.1.1 Daten 79
2.1.2 Maßnahmen in den Jahren 2007-2013 93
2.1.3 Planungen 98
Ergebnisse 102
2.2 Frühkindliche und schulische Bildung 103
2.2.1 Zusammenhang zwischen Armut und Bildung 103
2.2.2 Außerfamiliäre frühkindliche Bildung und Förderung und ihre Bedeutung für Bildungs-und Teilhabechancen 103
2.2.3 Schulische Bildung – Übergänge, Abgänge und Abschlüsse: „Weichenstellungen“ für das spätere Berufsleben 107
2.2.4 Armutsgefährdung und Qualifikationsniveau der Bevölkerung 116
2.2.5 Bildungs- und sozialpolitische Maßnahmen mit dem Ziel der Entkopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg 117
Ergebnisse 123
2.3 Wohnen 124
2.3.1 Zusammenhang zwischen Armut und Wohnen 124
2.3.2 Entwicklung der Wohnsituation 124
2.3.3 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte 127
2.3.4 Entwicklung und Höhe der Mieten, Mietbelastung 129
2.3.5 Versorgungsperren 131
2.3.6 Neue Verwaltungsanweisung zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung sowie Anpassung der Richtwerte zum 1. Januar 2014 131
2.3.7 Wohngeldleistungen 132
2.3.8 Weitere Strategien und Maßnahmen, Perspektiven und weitere Planungen 134
Ergebnisse 137
2.4 Gesundheit 139
2.4.1 Statistischer Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Lage 139
2.4.2 Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit 142
Ergebnisse 147

2.5 Teilhabe am gesellschaftlichen Leben....148
2.5.1 Teilhabe durch Wahlen und Abstimmungen....148
2.5.2 Teilhabe durch Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement ...151
2.5.3 Teilhabe durch Sport....153
2.5.4 Förderung von Teilhabe durch das Bildungs- und Teilhabe-paket....155
2.5.5 Teilhabe durch Kultur....158
2.5.6 Verbesserte Mobilität erhöht die Teilhabechancen....161
Literatur in Kapitel 2: 163
3 Auswirkungen von Armut und Benachteiligung auf gesellschaftliche Gruppen 164
3.1 Junge Menschen....164
3.1.1 Junge Einwohner/-innen 164
3.1.1 Materielle Armut junger Menschen....164
3.1.2 Zentrale soziale Infrastrukturleistungen für Kinder und Jugendliche....165
3.1.3 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge 167
3.1.4 Soziale Lage und Schulerfolg....168
3.1.5 Gesellschaftliche Teilhabe durch stadtteilbezogene Kinder- und Jugendförderung....169
3.1.6 Gesellschaftliche Teilhabe durch Jugendsozialarbeit 170
3.1.7 Sozialpolitische Maßnahmen und Perspektiven 171
3.2 Familien 173
3.2.1 Alleinerziehende 173
3.2.2 Auswirkungen familiärer Armut 174
3.2.3 Soziale Lage und Entwicklung von Sozialleistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung) 176
3.2.4 Sozialpolitische Maßnahmen und Planungen....178
3.3 Ältere Menschen 181
3.3.1 Einkommensarmut im Alter 181
3.3.2 Einsamkeit und Isolation im Alter 182
3.3.3 Gesundheit und Pflegebedürftigkeit im Alter 185
3.3.4 Ältere Migrantinnen und Migranten 192
3.4 Menschen mit Behinderungen....193
3.4.1 Von Behinderungen betroffene Personengruppen im Land Bremen....193
3.4.2 Entwicklung 2007 - 2011....194
3.4.3 Inklusive Bildung im Land Bremen 194
3.4.4 Arbeitsmöglichkeiten schwerbehinderter Menschen....195
3.4.5 Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im Rahmen der Eingliederungshilfe....199
3.4.6 Wohnen 199

3.4.7 Mobilität und Zugänglichkeit 200
3.4.8 Ausblick / Perspektiven 201
3.5 Wohnungslose Menschen 203
3.5.1 Ursachen von Wohnungslosigkeit 203
3.5.2 Folgen von Wohnungslosigkeit: Eingeschränkte Teilhabechancen 203
3.5.3 Fachpolitische Ziele 204
3.5.4 Zahl der Wohnungslosen in Bremen 205
3.5.5 Übersicht Bremer Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe 205
3.5.6 Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe 206
3.5.7 Überblick Unterbringung 206
3.5.8 Maßnahmen für wohnungslose Menschen in Bremen im Zeitraum 2009 – 2014 213
Ergebnisse 215
3.6 Flüchtlinge 216
3.6.1 Zahlen 216
3.6.2 Lebensunterhalt/Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) 217
3.6.3 Gesundheit 218
3.6.4 Sprache 219
3.6.5 Bildung 220
3.6.6 Arbeit 220
3.6.7 Wohnen 221
3.6.8 Bleiberechtsregelungen 223
Ergebnisse: 223
Literatur in Kapitel 3 224
4 Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren 225
4.1 Großstädte zwischen wirtschaftlicher Prosperität und verfestigter Armut 225
4.2 Lebenslagen auf der Ebene der Ortsteile der Stadt Bremen 2012 226
4.2.1 Verteilung von Einkommen in den Bremer Ortsteilen 227
4.2.2 Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen 230
4.2.3 Migration in den Bremer Ortsteilen 233
4.2.4 Haushalte in den Bremer Ortsteilen 239
4.2.5 Sprachstand und Bildungserfolg in den Bremer Ortsteilen 245
4.2.6 Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen 249
Ergebnisse 254
4.3 Soziale Lage und soziale Infrastruktur 255
4.4 Strategien und Handlungsfelder 258
Literatur in Kapitel 4 264
5 Zusammenfassung signifikanter Ergebnisse 267

5.1 Entwicklung der zentralen Armutsindikatoren von 2007 bis 2012 267
Bevölkerungsentwicklung/Migrationshintergrund 267
Armutsgefährdungsquote 267
Reichtum 267
Transferleistungsbezug 268
Verschuldung 268
5.2 Arbeit 268
5.3 Bildung und Ausbildung 269
5.4 Wohnen 269
5.5 Gesundheit 269
5.6 Teilhabe 269
5.7 Junge Menschen 270
5.8 Familien 270
5.9 Ältere Menschen 270
5.10 Menschen mit Behinderungen 270
5.11 Wohnungslose Menschen 271
5.12 Flüchtlinge 271
5.13 Armut und Reichtum in Quartieren 271
Anhang: Verfahren der Armutsmessung 272

Einführung

Mit Kenntnisnahme des ersten Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) des Landes Bremen aus dem Jahre 2009 beschloss der Senat am 23.06.2009, in jeder Legislaturperiode einen neuen Bericht vorzulegen. Diesem Beschluss wird mit dem hier vorgelegten 2. Armuts- und Reichtumsbericht entsprochen.

Der Bericht zeigt die Entwicklung von Teilhabechancen in den unterschiedlichen Lebenslagen und für besonders betroffene Zielgruppen, die teilweise auch im ersten Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt wurden, auf. Im Vordergrund stehen dabei die Entwicklung und deren Bewertung seit dem 1. ARB. Bereits im ersten Bericht wurden Strategien und Maßnahmen formuliert, die einen Beitrag zur Förderung von Chancengerechtigkeit und zur Verminderung von sozialer Spaltung leisten sollten. Der gegenwärtige Stand dieser Strategien und Maßnahmen wird im aktuellen Bericht ebenso dargestellt wie weitere Planungen und Perspektiven.

Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht orientiert sich weiterhin (wie auch andere Publikationen, z. B. der Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission oder der Nationale Armuts- und Reichtumsbericht[1]) an einem **erweiterten Armuts- und Reichtumsbegriff** und beschränkt sich somit nicht allein auf die Darstellung finanzieller Armut. Armut und Reichtum lassen sich zwar an den verfügbaren finanziellen Mitteln bemessen, aber nicht ausschließlich. Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung, Wohnen oder Gesundheit haben ebenfalls einen elementaren Anteil daran, ob und wie ein Mensch an der Gesellschaft teilhaben kann und wie sich individuelle Armutslebenslagen auswirken.

Wie schon im ersten Bericht soll der Leserschaft ermöglicht werden, sich aus verschiedenen Perspektiven ein möglichst umfassendes Bild von den Ausprägungen und der Entwicklung von Armut und Reichtum im Land Bremen und seinen beiden Städten zu machen. Daher gliedert sich der 2. Armuts- und Reichtumsbericht wieder in fünf Bereiche:

- Teil 1 enthält allgemeine Ausführungen zum Armutsbegriff sowie zur Bevölkerungs-, **Einkommens- und Vermögensentwicklung** im Land Bremen.
- Im Teil 2 werden die Auswirkungen von Armut sowie die Teilhabenchancen nach einzelnen **Lebenslagen** (wie z.B. Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, gesellschaftliche Teilhabe) dargestellt.
- Im Teil 3 werden die Auswirkungen von Armut auf bestimmte **Personenkreise,** die als besonders armutsgefährdet gelten (junge Menschen, Familien, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, wohnungslose Menschen sowie Flüchtlinge) aufgezeigt. Gegenüber dem 1. ARB wurden Kinder und junge Menschen zu einem Personenkreis „junge Menschen“ zusammengeführt. Neu aufgenommen wurde der Personenkreis Familien, der auch Ausführungen zu den Alleinerziehenden beinhaltet. Ferner trifft dieser Bericht erstmals Aussagen zu den Flüchtlingen. Der 1. ARB enthielt eigene Kapitel zu den Themenfeldern „Armut und Frauen“ sowie „Armut und Migration“. Soweit möglich, behandelt der nun vorliegende Bericht diese Themen in jedem einzelnen Kapitel integriert. Wie es auch der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung belegt, sind Frauen stärker von Armutsrisiken betroffen als Männer, da sie häufig keine durchgängigen Erwerbsverläufe aufweisen und einen Großteil der unbezahlten „Sorgearbeit“ leisten.

[1] Vgl. **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (Hg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung [Aufgerufen am 06.08.2014] URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile ; **Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission** (o. J.): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress [Aufgerufen am 06.08.2014] URL: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm

- Im Teil 4 werden die **sozialräumlichen Dimensionen von Armut und Reichtum analysiert,** da sich die soziale Ungleichheit auch räumlich niederschlägt. Häufen sich in einem Ortsteil/Quartier prekäre Lebenslagen, wird der soziale Abstand zu den anderen Stadtteilen größer und es kann zu einer zunehmenden sozialen Spaltung kommen.
- Teil 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

Erstellt wurde der vorliegende Bericht in einem abgestuften Verfahren: Zunächst wurden die Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen in den zuständigen Ressorts aktualisiert und die weiteren Planungen hinzugefügt. In einem zweiten Schritt wurden die Senatsressorts gebeten, das vorhandene Material neu zu strukturieren, die Entwicklung zwischen den Jahren 2007 bis 2012, den aktuellen Sachstand sowie Perspektiven und Planungen zur Armutsbewältigung darzustellen. Gender-Aspekte und die Darstellung der Betroffenheit von Menschen mit Migrationshintergrund werden als Querschnittsthemen in den jeweiligen Kapiteln bearbeitet und nicht mehr wie im ersten Bericht als gesonderte Themen. Integriert ist die Entwicklung Bremerhavens in allen Kapiteln.

Zwei Teilbereiche des Berichtes wurden extern erarbeitet. Das Thema *Reichtum* wird erstmals als eigenständiges Thema aufgezeigt und wurde von der Arbeitnehmerkammer Bremen erstellt. Die *sozialräumliche Analyse von Armut in der Stadt Bremen* wurde vom Institut für Arbeit und Wirtschaft (IAW) Bremen erarbeitet. Geplant und koordiniert wurde die Erstellung des Berichtes von einer Projektgruppe bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen.

1 Armut und Reichtum im Land Bremen

1.1 Grundlagen

1.1.1. Definition und Messung von „Armut“

„Armut“ oder „Reichtum“ werden in der alltäglichen Wahrnehmung als Möglichkeit der Verfügung über Geldmittel angesehen. Zur Beurteilung, ob jemand als arm oder reich anzusehen ist, wird dann eine bestimmte Einkommensgrenze herangezogen. Diese Sichtweise muss in zweierlei Hinsicht ergänzt werden: zum einen um eine relative Betrachtung der Einkommensarmut, d.h. das Verhältnis der Einkommen „armer“ und auch „reicher“ Menschen im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft und zum andern um die Betrachtung weiterer Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung, Gesundheit und Wohnen – denn sie bestimmen die Lebenslage wesentlich mit und können positiv oder negativ auf die individuelle materielle Armutssituation einwirken.

Armut und Reichtum unterliegen keiner allgemein gültigen Definition, sondern sind – da in vornehmlich westlichen Gesellschaften keine „absolute Armut“[2] mehr besteht, d. h. die existentiellen Bedürfnisse abgesichert sind - in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Standards zu betrachten und unterliegen daher immer auch normativen Setzungen. Dabei bezieht sich eine Armutsdefinition in der Regel nicht nur auf das Festlegen einer bestimmten soziokulturellen Armutsgrenze, sondern es schwingen - implizit oder explizit - auch normative Aspekte mit, beispielsweise die Erwartung der Mehrheitsgesellschaft an eine „angemessene“ Lebensführung der von Armut betroffenen Menschen.[3] Wenngleich diese Diskussion um Lebensführung und Teilhabepflichten keinen Eingang in die Armutsberichterstattung findet, so ist sie doch Gegenstand der öffentlichen und politischen Debatte und beeinflusst somit indirekt die Armutsberichterstattung und -definition.[4]

Das relative Armutsverständnis, das in verschiedenen Berichterstattungen wie dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung oder der Sozialberichterstattung der Wohlfahrtsverbände angewendet wird, bezieht sich auf ein soziokulturelles Existenzminimum und berücksichtigt sozioökonomische und kulturelle Standards einer Gesellschaft wie z. B. Teilhabechancen[5]. Der Entwicklungsausschuss der OECD versteht unter Armut „verschiedene Arten von Entbehrungen im Zusammenhang mit der Unfähigkeit, menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen. Zu diesen Bedürfnissen gehören vor allem der Konsum und die Sicherheit von Nahrungsmitteln, Gesundheitsversorgung, Bildung, Ausübung von Rechten, Mitsprache, Sicherheit und Würde sowie menschenwürdige Arbeit.“[6]

---

[2] Das **Konzept der absoluten Armut** wird im entwicklungspolitischen Kontext angewendet, weil es um die Darstellung des Personenkreises geht, der in einer definierten Gebietseinheit unter/über dem physischen Existenzminimum lebt. Der zum Überleben notwendige Mindestbetrag beträgt laut Definition der Weltbank 1,25 US-Dollar pro Tag (umgerechnet in lokaler Kaufkraft).
Quelle: Bundesinnenministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [Aufgerufen am 10.03.2014] URL: http://www.bmz.de/de/service/glossar/A/armut.html

[3] Vgl. u. a. **Olaf Groh-Samberg (2009):** Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven, S. 30 und **Martin Kronauer (2002):** Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, S. 20.

[4] **Olaf Groh-Samberg (2009):** Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden.

[5] Vgl. **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. ((2000):** AWO-Sozialbericht 2000: gute Kindheit - schlechte Kindheit; Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland; **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)** (Hg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung [Aufgerufen am 06.08.2014] URL: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile

[6] Vgl. **Bundesinnenministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** [Aufgerufen am 10.03.2014] URL: http://www.bmz.de/de/service/glossar/A/armut.html

Ausgehend von einem relativen Armutsansatz können verschiedene Verfahren angewandt werden, um Armut zu definieren und zu messen. Eindimensionale Verfahren beziehen sich auf Einkommensarmut, d. h. als arm gilt, wer eine festgelegte Einkommensschwelle unterschreitet. Zu diesen Konzepten gehören beispielsweise Warenkorb-Konzepte, politische Armutsgrenzen wie die Sozialhilfegrenze oder die relative Einkommensarmut. Mehrdimensionale Verfahren der Armutsdefinition sind z. B. der Lebenslagen-Ansatz, das Konzept der Verwirklichungschancen oder der Lebensstandard-Ansatz. Die verschiedenen Verfahren werden ausführlich im nachfolgenden Kasten dargestellt.

Für den vorliegenden Bericht wurden zwei Verfahren zugrunde gelegt: die Messung der relativen Einkommensarmut und der Lebenslagenansatz. Beide Ansätze ergänzen sich und ermöglichen eine relativ umfassende Darstellung der verschiedenen Dimensionen von Armut, weshalb in diesem aktuellen Bericht auf eine Kombination der beiden Verfahren zurückgegriffen wurde. Damit reiht er sich in den Kontext der nationalen Berichterstattung ein, in der ebenfalls auf eine Kombination von relativer Einkommensarmut und Lebenslagenansatz zurückgegriffen wird.

1.1.2. Armutsmessung - Armutsgefährdungsquoten

Vor diesem Hintergrund soll die Armutsgefährdungsquote für das Land Bremen und die beiden Städte dargestellt und bewertet werden.

Armutsgefährdung im Ländervergleich

Als gefährdet gilt, wer weniger als 60% des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen der jeweiligen Bevölkerung zur Verfügung hat.[7] Als „jeweilige Bevölkerung“ wird hier die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt. Nimmt man die Bevölkerung der Bundesländer als Grundlage, kommt man zu anderen Ergebnissen (dazu unten).
Aus der unten stehenden Tabelle wird ersichtlich, dass **mit 23,1% fast ein Viertel der Bevölkerung des Landes Bremen von Armut betroffen oder gefährdet ist** – trotz positiver Konjunkturentwicklung und rückläufigen Arbeitslosenzahlen. Dies bedeutet gegenüber dem Jahr 2007 einen Anstieg der Quote um vier Prozentpunkte und eine zunehmende Abweichung vom Bundesdurchschnitt, der bei 15,2% im Jahr 2012 liegt (2007: 14,3%).

Betrachtet man die Rangfolge der **Bundesländer** in den Jahren 2007 und 2012 zeigt sich, dass das Land Bremen im Bezugsjahr 2012 einen negativen Spitzenplatz inne hat: Lag es 2007 noch auf dem vierten Platz aller Bundesländer, so weist es im Jahr 2012 die höchste Gefährdungsquote aller Länder, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und Berlin, auf.

Somit verlief die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote in Bremen, gemeinsam mit der Quote von Berlin extrem negativ, während sich die Quoten der nachfolgenden Bundesländer mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens eher positiv entwickelten.

[7] **Statistische Ämter des Bundes und der Länder:** Sozialberichterstattung [Aufgerufen am 07.08.2014] URL: http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html
Definition Äquivalenzeinkommen: „Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied“. Die Berechnung kann auf Grundlage verschiedener regionaler Bezugsgrößen erfolgen. Bezugnahme auf den **Bundesmedian** ermöglicht beispielsweise einen Vergleich zwischen den Bundesländern und zum Bund. Allerdings werden hier regionale Einkommensunterschiede nivelliert. Berechnet man die Armutsgefährdungsquote anhand des Landes- oder regionalen Medians, finden diese Einkommensunterschiede ihre Berücksichtigung und ermöglichen Vergleiche zwischen den Regionen innerhalb eines Landes. Allerdings ist dann die Vergleichbarkeit zu anderen Bundesländern nicht mehr gegeben (vgl. ebd.). Aus diesem Grunde wurde Bezug auf den Bundesmedian genommen.

Tabelle 1.1.2-1 Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten in Bund und Ländern von 2007 bis 2012 in % mit Rangfolge 2007 und 2012

Region	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Rang 2007	Rang 2012
Deutschland	**14,3**	**14,4**	**14,6**	**14,5**	**15,1**	**15,2**	-	-
Baden-Württemberg	10,0	10,2	10,9	11,0	11,2	11,1	16	16
Bayern	11,0	10,8	11,1	10,8	11,3	11,2	15	15
Berlin	17,5	18,7	19,0	19,2	21,1	21,2	6	3
Brandenburg	17,5	16,8	16,7	16,3	16,9	18,3	6	6
Bremen	**19,1**	**22,2**	**20,1**	**21,1**	**22,3**	**23,1**	4	1
Hamburg	14,1	13,1	14,0	13,3	14,7	14,8	11	11
Hessen	12,0	12,7	12,4	12,1	12,7	13,2	14	14
Mecklenburg-Vorpommern	24,3	24,0	23,1	22,4	22,2	22,9	1	2
Niedersachsen	15,5	15,8	15,3	15,3	15,7	16,0	9	9
Nordrhein-Westfalen	14,6	14,7	15,2	15,4	16,6	16,6	10	8
Rheinland-Pfalz	13,5	14,5	14,2	14,8	15,1	14,6	12	12
Saarland	16,8	15,8	16,0	14,3	15,6	15,8	8	10
Sachsen	19,6	19,0	19,5	19,4	19,6	18,9	3	5
Sachsen-Anhalt	21,5	22,1	21,8	19,8	20,5	20,9	2	4
Schleswig-Holstein	12,5	13,1	14,0	13,8	13,8	14,0	13	13
Thüringen	18,9	18,5	18,1	17,6	16,7	16,9	5	7

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung[8], eigene Darstellung

Ausgedrückt in Euro bedeutet dies für Bremen, dass fast einem Viertel aller Bremer/-innen weniger als 869 € pro im Monat (Bundesmedian) zur Verfügung stehen. Dies ist der Bundeswert der Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung.

Berechnet werden die Armutsgefährdungsschwellen auch für jedes Bundesland getrennt, da es regionale Einkommensunterschiede gibt, die damit entsprechend verrechnet werden. 2012 lag die Gefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt im Land Bremen bei 805 € (gegenüber 711 € in 2007; Bundeswert 2012: 869 €) und für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern bei 1.690 € (gegenüber 1.492 € in 2007, Bundeswert 2012: 1.826 €). Legt man diesen Wert zu Grunde, sind 18,5 % der Bevölkerung des Landes Bremen im Jahr 2012 armutsgefährdet, bei einem Bundeswert von 15,0%.

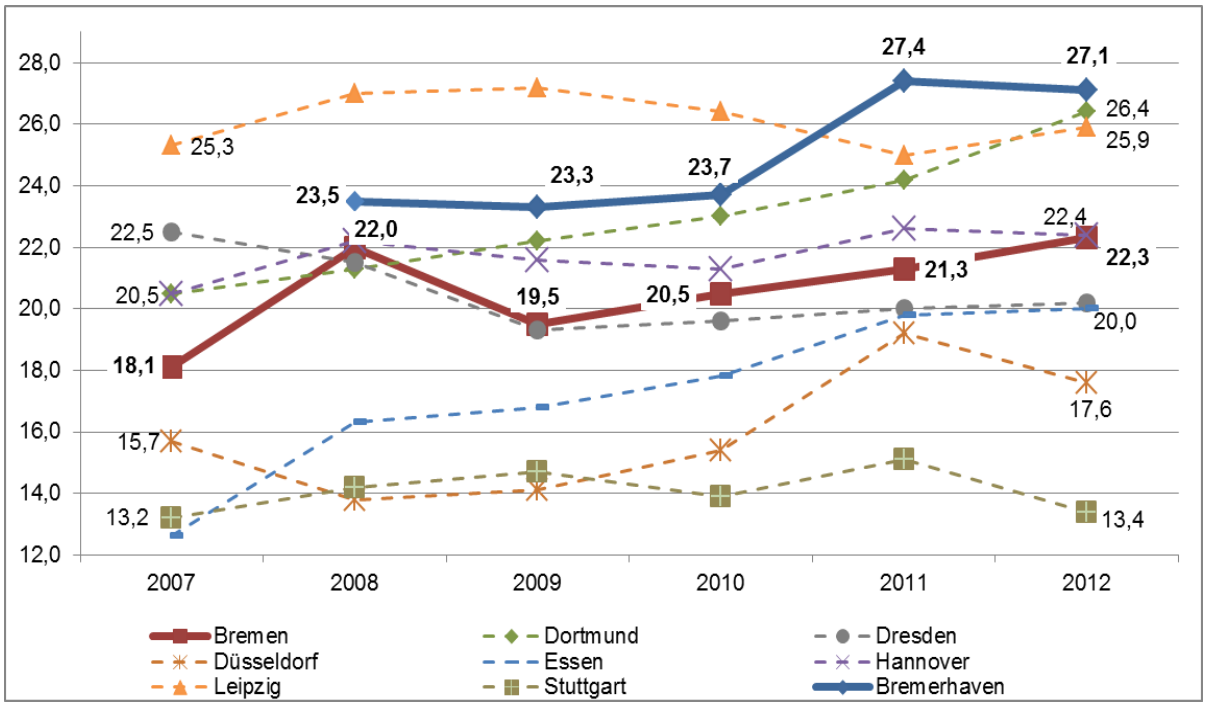
Armutsgefährdung im Städtevergleich

In der nachfolgenden Abbildung werden die Armutsgefährdungsquoten und ihre Entwicklung von 2007 bis 2012 für **ausgewählte Städte** (mit vergleichbarer Einwohnerzahl, sowie für Bremerhaven) dargestellt. In den Städten Leipzig und Stuttgart gab es im Zeitverlauf zunächst einen (leichten) Anstieg der Quote, gefolgt von einem Rückgang bis zum Ausgangsniveau. In Dresden und in Düsseldorf hat sich die Armutsgefährdung zunächst rückläufig entwickelt, um dann wieder anzusteigen, wobei die Quote Dresdens im Jahr 2012 unter dem Ausgangsniveau verbleibt, Düsseldorf jedoch über dem Niveau von 2007 liegt. Die Armutsgefährdungsquoten der Städte Dortmund, Essen, Hannover und Bremen sind hingegen im betrachteten Zeitraum angestiegen, mit „Ausreißern“ in Hannover und Bremen im Jahr 2008. **Im Jahr 2012 beträgt die Quote für die Stadt Bremen 22,3% und liegt damit an fünfter Stelle der dargestellten Großstädte nach Dortmund, Leipzig und Hannover.** Die Armutsgefährdungsquote für Bremerhaven liegt in der Sozialberichterstattung der Statistischen

[8] **Statistische Ämter des Bundes und der Länder**: Sozialberichterstattung [Aufgerufen am 21.03.14] URL: http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de

Ämter erst ab dem Jahr 2008 vor, wo sie 23,5% betrug. Verhielt sie sich in den Jahren 2008 bis 2010 mit Werten knapp über 23% noch stabil, so hat sie von 2010 auf 2011 fast vier Prozentpunkte zugenommen. Im Jahr 2012 gab es einen leichten Rückgang, dennoch **weist Bremerhaven mit 27,1% die höchste Quote aller dargestellten Städte** auf.

Grafik 1.1.2-1 Armutsgefährdungsquoten nach ausgewählten deutschen Städten von 2007 bis 2012 in Prozent



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Darstellung[9]

Armutsgefährdung und Kaufkraft

Im Jahr 2014 hat das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) in einer Untersuchung versucht, die regional unterschiedliche Kaufkraft bei der Betrachtung von Armutsquoten zu berücksichtigen. Denn ein Münchner Single brauche 1.030 € um sich genauso viel leisten zu können wie ein durchschnittlicher deutscher Bürger mit 870 € monatlich[10]. Nach der dort gewählten Berechnungsmethode weicht die Quote für das Land Bremen mit 23,4% nicht wesentlich von der im nationalen Vergleich errechneten Quote von 23,0% ab. Insgesamt sind die Großstädte stärker betroffen als die ländlichen Regionen; daraus leitet das IW die Forderung ab, regionalpolitische Förderungen stärker auf die Großstädte zu fokussieren.

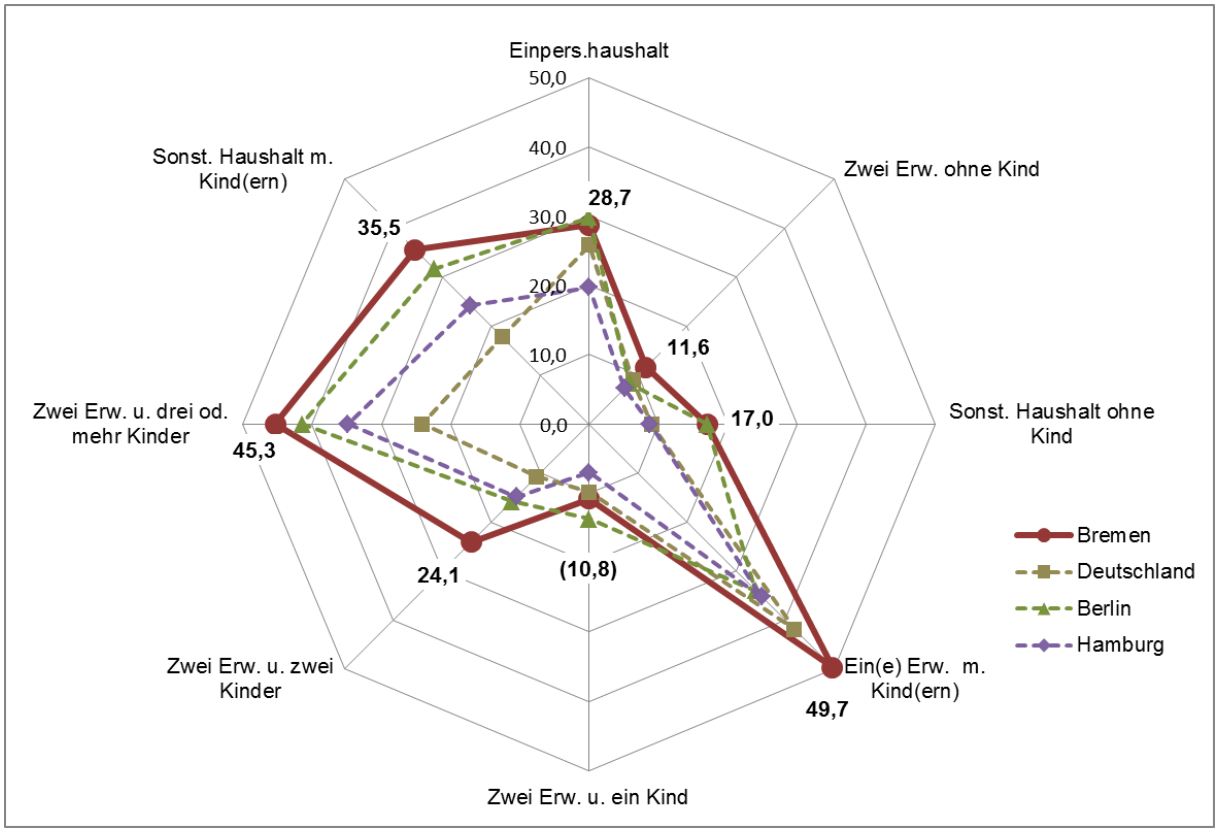
[9] Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung [Aufgerufen am 20.03.14] URL: http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html

[10] Pressemitteilung des DIW vom 25.8.2014, (aufgerufen am 3.9.2014): URL: http://www.iwkoeln.de/de/wissenschaft/veranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-einkommensarmut-in-deutschland-aus-regionaler-sicht-179584?highlight=Einkommensarmut%2520in%2520regionaler%2520Sicht

Armutsgefährdung nach Personengruppen

Für einige **Personengruppen** wird ein höheres Armutsrisiko konstatiert als für andere. Als armutsgefährdet gelten allgemein Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern und Alleinlebende. In der nachfolgenden Abbildung werden die Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstypen für die **Stadtstaaten und Deutschland** dargestellt.

Grafik 1.1.2-2 Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstypen für die Stadtstaaten und Deutschland im Jahr 2012 in %[11]



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Darstellung

Der Vergleich nach Haushaltstypen zeigt für das Land Bremen mit Ausnahme der zwei Haushaltstypen „Zwei Erwachsene und ein Kind“ sowie „Einpersonenhaushalte“ insgesamt gesehen die höchsten Gefährdungsquoten an, wobei Berlin bei den „Sonstigen Haushalten ohne Kind“ mit 17,0% einen gleich hohen Wert wie Bremen aufweist. Tendenziell verhalten sich die Ausprägungen von Haushaltstypen nach Armutsgefährdungsquoten in den Stadtstaaten und dem Bund ähnlich.

Die größten Abstände gibt es bei dem Typus „Zwei Erwachsene und zwei Kinder“, wo Bremens Wert von 24,1% fast acht Prozentpunkte Abstand zum zweithöchsten Wert hat (Berlin: 15,8%). Gleiches gilt für die Haushalte Alleinerziehender. Bremen hat einen negativen Höchstwert mit 49,7% und auch hier beträgt die Differenz zum zweithöchsten Wert fast acht Prozentpunkte (Deutschland: 41,9%).

Insbesondere Alleinerziehende und große Familien (zwei Erwachsene mit drei oder mehr Kindern) weisen in Bremen(ebenso in den Vergleichsstädten und dem Bund) die höchsten Armutsgefährdungsrisiken auf. Fast die Hälfte der Haushalte Alleinerziehender ist im Land Bremen von Armut betroffen oder gefährdet, bei den großen Familien trifft dies auf rd. 45%

[11] ( ) = Aussagewert eingeschränkt, da der Wert Fehler aufweisen kann (zugrunde liegende Fallzahl hochgerechnet zwischen 5.000 und 10.000).

zu. Paare ohne Kinder bzw. mit einem Kind weisen insgesamt die geringsten Armutsgefährdungsquoten auf. In Bremen sind dies jeweils rd. 11% und ähnlich verhält es sich mit den beiden anderen Stadtstaaten und Deutschland.

1.1.3. Armutsbedingungen

Seit dem Bestehen der Bundesrepublik waren die ersten Jahrzehnte durch einen gekennzeichnet kontinuierlichen Abbau von Armut und Einkommensungleichheit, zunächst mit einer hohen Dynamik. Die Armutsquote stagnierte auf niedrigem Niveau in den 1970er Jahren und wurde Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre von einem Wiederanstieg der Quote abgelöst. Diese Entwicklung hat sich insbesondere seit der Jahrtausendwende weiter verstärkt, die Armutsquote steigt nach wie vor. Lag die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2000 im bundesdeutschen Schnitt noch bei etwa 10%, so betrug sie im Jahre 2012 bereits 15,2% (mehr zu der Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten unter Kapitel 1.1.2). Die Entwicklung der Armutsquote war zunächst an die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gebunden, in den 1980er Jahren hat allerdings eine Abkopplung davon stattgefunden, der Anstieg der Quote erfolgt seitdem unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung.[12] In der Folge hat sich ein Sockel an Armut bzw. Arbeitslosigkeit gebildet.[13] In der Armutsforschung gibt es hierfür mehrere Erklärungsansätze. Die beiden „Pole“ dieser Ansätze werden im Folgenden kurz dargestellt.

These: Entstrukturierung von Armut

Die Theorie der „Entstrukturierung von Armut“ oder auch „Verzeitlichung“ wie sie u. a. von Leisering oder von Leibfried genannt wird, bezieht sich auf das Ergebnis längsschnittlicher Beobachtungen, dass Armutsphasen häufig nur kurz andauern und zumeist mit „Brüchen“ in der Biographie einer Person verbunden sind.[14] In dieser Theorie wird Armut als Ausdruck von Lebenslaufrisiken angesehen und davon ausgegangen, dass nur ein kleiner Anteil von Menschen dauerhaft von Armut betroffen ist. Armut gilt damit nicht als strukturelles Merkmal, sondern als ein Ereignis im Lebenslauf.[15] Davon ausgehend betrifft Armut nicht nur Menschen, die am untersten Ende der Gesellschaft leben, sondern auch Angehörige der Mittelschicht, weshalb Ulrich Beck beispielsweise auch von einer „Demokratisierung der Massenarbeitslosigkeit“ und „Chancenangleichung nach unten“ gesprochen hat.[16]

These: Neue Unterschicht

Die konträre These sieht das Entstehen einer neuen Klasse oder sozialen (Unter-)Schicht, die von der Teilnahme am Erwerbsleben und wirtschaftlichen Aufstiegen abgekoppelt ist und fast ausschließlich von Transferleistungen lebt.[17] Damit einhergehend werden auch eine spezifischen Unterschichtskultur, „Ungebildetheit“ und Perspektivlosigkeit als Lebenshaltung angesehen. Geprägt wurde dieser Begriff in den 1980er Jahren, vor allem durch Diskussionen um soziale Ausgrenzung in Frankreich, aber auch in anderen europäischen Ländern und durch die US-amerikanische Armutsdiskussion, in der der Begriff „underclass“ benutzt wurde.[18]

---

[12] **Olaf Groh-Samberg (2010):** Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2010, S. 9-15.

[13] **Olaf Groh-Samberg (2010):** Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2010, S. 9-15. **Martin Kronauer (2002):** Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, S. 16.

[14] **Lutz Leisering (2008):** Dynamik von Armut. In. E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (Hg.) (2008). Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, S. 118-132. **Leibfried et a. (1995):** Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat.

[15] **Lutz Leisering (2008):** Dynamik von Armut. In. E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (Hg.) (2008). Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, S. 118-132.

[16] **Ulrich Beck (1986):** Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, S. 149.

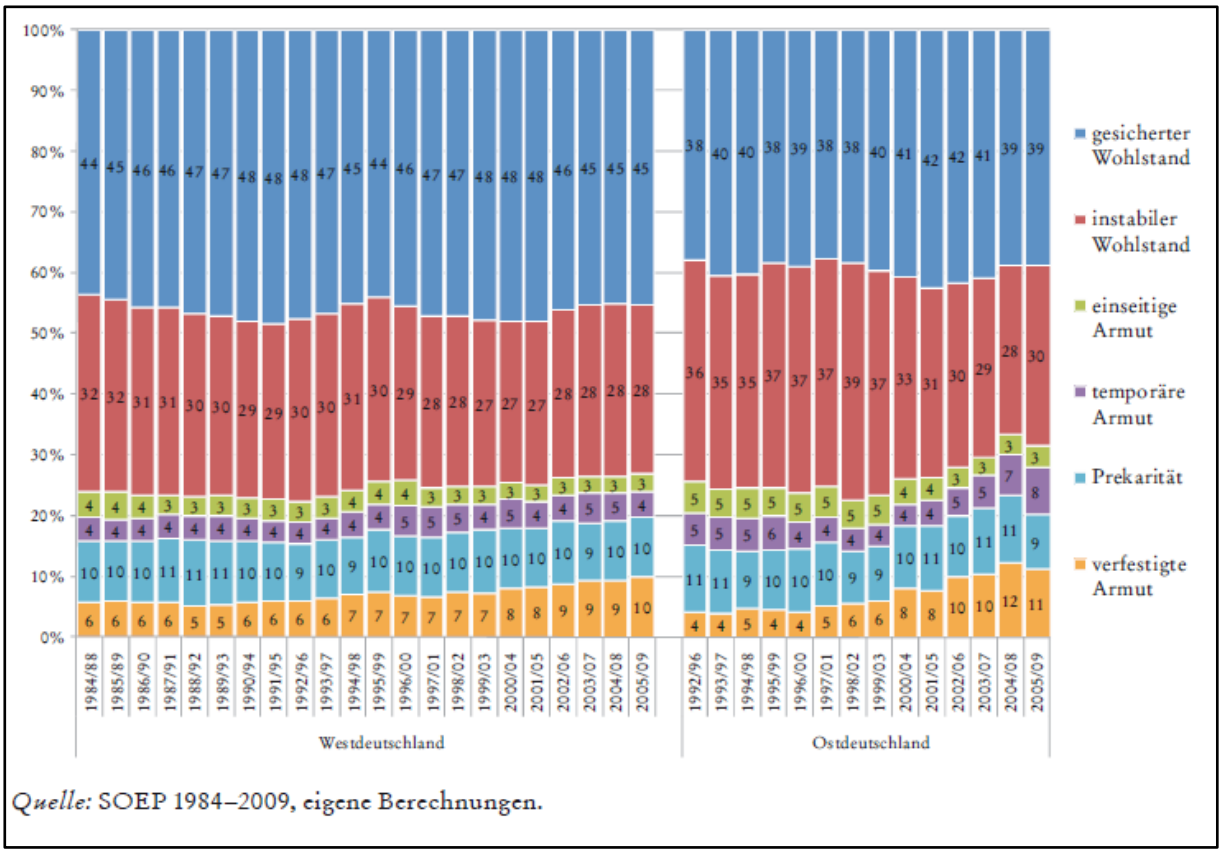
[17] **Martin Kronauer (2002):** Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. **Gero Neugebauer (2007):** Politische Milieus in Deutschland.

[18] **Martin Kronauer (2002):** Exklusion: die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, S. 29.

Eine Trendanalyse der Armutsentwicklung von Olaf Groh-Samberg aus dem Jahr 2010 auf Basis des Sozioökonomischen Panels der Jahre 1984 bis 2009 ist nachstehend abgebildet. Folgende Ergebnisse werden aus der Analyse abgeleitet.

Die These der „Entstrukturierung von Armut“ bestätigt sich nicht, im Gegenteil konstatiert Groh-Samberg eine zunehmende Verfestigung von Armut, die von unten nach oben verläuft (also von der Zone der verfestigten Armut über die Prekarität hin zur temporären Armut usw.), da im Zeitverlauf die Anteile der „verfestigten Armut“ zugenommen haben. Der Anteil von Personen, die nur temporär in Armut leben (d. h. ein Jahr von fünf beobachteten Jahren), ist konstant auf niedrigem Niveau. Der Anteil des „instabilen Wohlstands“ hat sich hingegen im Zeitverlauf verringert. Extreme Abstiege, etwa aus dem „gesicherten Wohlstand“ oder dem „instabilen Wohlstand“ in die „verfestigte Armut“ oder aus dem „gesicherten Wohlstand“ in die „Prekarität“ hat der Autor in seiner Analyse nicht feststellen können. Die These einer verarmenden Mittelklasse erweist sich damit aus seiner Sicht als nicht zutreffend. Tatsächlich ergeben sich aber zunehmende Abstiege aus der Prekarität in die verfestigte Armut und eine abnehmende Aufstiegsmobilität aus der Armut hinaus. Falls es Aufstiege gibt, dann zumeist in eine mildere Form von Armut - Aufstiege in eine der Wohlstandszonen finden dagegen praktisch gar nicht statt. [19]

Grafik 1.1.3-1 Trendentwicklung von Armut, Prekarität und Wohlstand 1984 - 2009



Quelle: Olaf Groh-Samberg (2010), S. 14

Die Zunahme von Armut ist somit nicht vorrangig durch einen Abstieg der Mittelschicht in die Armut zu erklären, sondern aktuell durch einen Verbleib von Armen in der Armut: Wer einmal arm oder von Armut bedroht ist, bleibt es wahrscheinlich auch.

Einige Personenkreise sind davon besonders betroffen: Personen ohne Schulabschluss und ohne Berufsausbildung haben das höchste und auch ein steigendes Armutsrisiko - ihr Anteil

[19] **Olaf Groh-Samberg (2010):** Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2010, S. 13ff.

nimmt jedoch sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch in der Armutsbevölkerung ab. Zunehmend von Armut bedroht sind Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund, Haushalte mit drei oder mehr Kindern und auch Alleinstehende (vgl. dazu Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstypen in Kapitel 1.1.2). Diese Befunde geben Hinweise für Strategien und Maßnahmen gegen Armut und für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Armut betrifft verschiedene Lebensbereiche eines Menschen. Eine eindeutige Zuordnung von Ursachen und Folgen von Armut ist nicht möglich, da sich viele Aspekte gegenseitig bedingen und auch verstärken. Die verschiedenen Ursachen und Folgen von Armut werden in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich behandelt. Ausgegangen werden kann aber davon, dass die Auswirkungen von Armut das Leben eines Menschen umfassend beeinflussen.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass trotz positiver Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt nach wie vor erhebliche soziale Problemlagen im Land Bremen bestehen.

Ergebnisse

- Im Land Bremen ist die Armutsgefährdungsquote um 4%-Punkte gestiegen.
- Insbesondere Alleinerziehende und große Familien (2 Erwachsene mit 3 oder mehr Kindern) weisen in Bremen wie in den Vergleichsstädten und beim Bund, die höchsten Armutsgefährdungsrisiken auf.

1.2 Reichtum

In der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion spielt Armut seit jeher eine wichtige Rolle. Analysen über den Reichtum dagegen sind überwiegend neueren Datums. Dies gilt auch für das Land Bremen, wo sich insbesondere die Arbeitnehmerkammer Bremen frühzeitig mit diesem Thema befasst hat. Auch seitens des Senats wurde das Thema 2009 mit dem Bericht „Lebenslagen in Bremen - Armuts- und Reichtumsbericht für das Land Bremen aufgegriffen. Die Nennung von Armut und Reichtum im Titel des ersten „offiziellen" Armutsberichtes des Landes Bremen macht deutlich, dass Armut nicht für sich alleine steht, sondern im Kontext mit dem Reichtum im Land zu sehen ist. So unstrittig es ist, dass Armut verhindert bzw. reduziert werden sollte, so kontrovers ist die Frage, wie mit Reichtum umzugehen ist. Selbst die Frage, was eigentlich genau unter Reichtum zu verstehen ist, wird diskutiert.

Armut ist in entwickelten Gesellschaften wie Deutschland immer auch Ausdruck einer ungleichen Einkommensverteilung. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen 2003 den Reichtum im Land Bremen in der Studie „Millionärsboom in Bremen"[20], die die damals aktuelle Einkommenssteuerstatistik ausgewertet hat, thematisiert. Mittlerweile liegen, vor allem auf Bundesebene, einige neue Untersuchungen zum Thema Verteilung und Verteilungsgerechtigkeit vor. Im Mittelpunkt steht häufig - wie auch in der Studie „Millionärsboom in Bremen" - die Einkommensverteilung (nicht die der Vermögen), denn mit der Einkommenssteuerstatistik steht eine umfassende und genaue Datenbasis zur Verfügung. So sinnvoll diese Statistik für die Frage der *Einkommensverteilung* ist, so unbefriedigend ist sie im Ergebnis für die Frage: „Wie viele Reiche gibt es eigentlich?", die in diesem Zusammenhang üblicherweise gestellt wird. Sie verweist auf einen zweiten Aspekt des Reichtums, das Vermögen - sei es in Form von Finanz- oder Sachvermögen. Dieser Aspekt, der bei der Betrachtung des Einkommensreichtums häufig aus dem Blick gerät, ist aber - wie noch zu zeigen ist - weit gravierender für ein reales Bild des Reichtums.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die verfügbaren Daten und Analysen zum Thema „Reichtum" zusammengetragen und - wo möglich - im Hinblick auf die Situation und Entwicklung im Land Bremen betrachtet.

1.2.1 Was ist Reichtum? – Definition und Quellenlage

Was ist Reichtum?

Reichtum wird ganz allgemein verstanden als Verfügbarkeit von materiellen oder immateriellen Gütern. Im engeren Sinne sind die finanziellen Potenziale gemeint[21], wobei in der sozialwissenschaftlichen Diskussion - analog zur Bestimmung von Armutsgrenzen im unteren Einkommensbereich - eine Definition üblich ist, die Reichtum beim Doppelten des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens[22] beginnen lässt. Für 2009 liegt diese 200-Prozent-Grenze bei einem Nettoeinkommen von rund 3.500 €. Zur Erfassung von „Reichtum" - das macht die Schwelle von 3.500 € netto deutlich - ist die Methode nur bedingt geeignet, denn die Ungleichheit der Einkommen innerhalb der so definierten Gruppe der „Reichen" ist außerordentlich groß. Vor diesem Hintergrund werden auch andere Reichtumsdefinitionen verwendet, wie zum Beispiel die 1-Million-Grenze oder die jeweils reichsten 5 bzw. 10 Prozent zur Definition relativer Einkommenspositionen.

---

[20] Kröger 2003

[21] Im weiteren Sinne werden auch Aspekte wie Gesundheit, politische Einflussmöglichkeiten, Zugang zu Bildung etc. thematisiert; vgl. Lebenslagen in Deutschland - Dritter Armuts- und Reichtumsbericht 2008.

[22] Unter Äquivalenzeinkommen wird dabei das Einkommen verstanden, das jedem Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft, wenn es erwachsen wäre und alleine leben würde, den gleichen Lebensstandard ermöglichen würde, wie es ihn innerhalb der Bedarfsgemeinschaft hat. Zur Ermittlung wird das gesamte Haushaltseinkommen addiert und anschließend aufgrund einer Äquivalenzskala gewichtet, wobei sich diese Gewichtung nach Anzahl und Alter der Personen in der Bedarfsgemeinschaft richtet, üblicherweise: Erwachsene 1,0; Personen über 14: 0,5 ; Personen unter 14: 0,3.

Schwieriger als die Definition des Begriffs „Reichtum“ dagegen ist die Frage, wie man ein objektives Bild des Reichtums erstellen kann. Denn während die Befunde über Armut in Deutschland bis hinunter auf Kreis- und Stadtteilebene sehr detailliert sind, ist die Datenbasis für Reichtum äußerst ungenau. Originäre Statistiken liegen dazu nicht vor, und mit dem Wegfall der Vermögenssteuer 1997 taucht das Vermögen nicht mehr in der Steuerstatistik auf. Im Bericht „Lebenslagen im Land Bremen 2009“ wurde bereits darauf hingewiesen, dass für eine Analyse des Reichtums auf Statistiken zurückgegriffen werden muss, die eigentlich für andere Zwecke erstellt worden sind und deren Datenbasis jeweils nur einen Teil der Verhältnisse abbildet.[23] Im Folgenden beziehen wir uns auf vier Quellen:

- ***Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung:*** Sie erfasst umfänglich die ökonomischen Vorgänge in einem Wirtschaftsgebiet und fragt nach der Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandprodukts, also dem Gesamtwert aller Waren und Dienstleistungen. Auf dieser Basis sind die Arbeitnehmerentgelte wie auch die Unternehmens- und Vermögenseinkommen auf Bundes- und Länderebene darstellbar.
- ***Der Mikrozensus:*** Mit dieser repräsentativen Haushaltsbefragung wird bundesweit 1 Prozent der Haushalte zu ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage befragt. Auf regionaler Ebene liefert die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Sozialberichterstattung Indikatoren für den Einkommensreichtum in den Bundesländern.
- ***Die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik:*** Sie erlaubt als bundeseinheitliche Totalerhebung einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Einkommensarten der Einkommenssteuerpflichtigen und ermöglicht differenzierte Auswertungen bis hin zur Stadtteilebene. Die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik wird alle 3 Jahre erhoben und hat aufgrund des Steuerrechtes einen relativ langen zeitlichen Nachlauf. So wird die aktuelle Statistik für das Veranlagungsjahr 2010 voraussichtlich erst Anfang 2015 veröffentlicht. Von daher beziehen sich die zur Verfügung stehenden Daten für Bremen auf das Jahr 2007. Hinsichtlich der Anteile der Spitzenverdiener und der durchschnittlichen Einkommen ist hier die Umstellung der Steuererfassung zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2004 und mit der Einführung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung hat sich die Datenbasis der Einkommenssteuerstatistik erheblich verbreitert. Seither werden auch die Einkünfte der nicht zur Einkommenssteuer veranlagten Lohnsteuerzahler erfasst.[24] Eine weitere methodische Einschränkung ergibt sich aus dem - in dieser Statistik zentralen - Begriff „Gesamtbetrag der Einkünfte“, der es insbesondere Einkommensbeziehern in höheren Einkommensklassen ermöglicht, durch die Inanspruchnahme steuerlicher Vorteile ihre gesamte Steuerlast zu senken. Vor diesem Hintergrund sind gerade Aussagen über höhere Einkommen nur eingeschränkt möglich.[25]
- ***Das sozio-ökonomische Panel:*** Hinsichtlich des Vermögensreichtums ist die aktuellste Datenquelle die Deutsche Bundesbank, die das Geldvermögen in Deutschland erfasst. Daneben ist vor allem das vom DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) erhobene Sozioökonomische Panel (SOEP) zu nennen. Ebenso wie bei den Daten der Deutschen Bundesbank sind die Ergebnisse auf Basis des SOEP aber nicht regional differenziert. Die Ergebnisse für den Bund geben aber hinsichtlich der Vermögensverteilung innerhalb der Gesellschaft einen verlässlichen Eindruck.

---

[23] Vgl. Lebenslagen im Land Bremen 2009, 48

[24] Entsprechend stieg die Zahl der Steuerpflichtigen von rund 214.000 im Jahr 2001 auf 313.444. Das durchschnittliche Einkommen ging mit dem steigenden Anteil der nicht veranlagten Steuerpflichtigen von 32.297 Euro im Jahr 2001 auf zunächst 26.871 € im Jahr 2004 zurück. Mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von insgesamt 9,04 Mrd. € nahm der durchschnittliche Gesamtbetrag der Einkünfte pro Steuerpflichtigen im Jahr 2007 dann wieder auf 28.854 € zu.

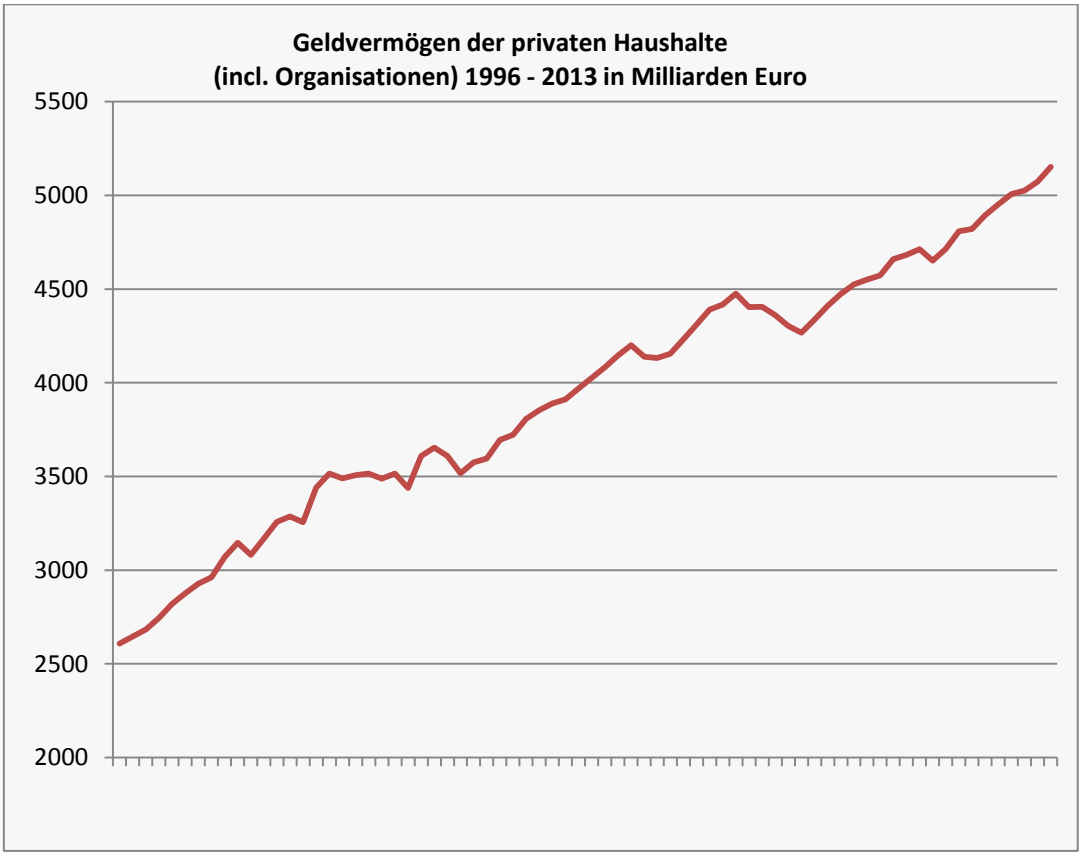
[25] Dazu ausführlich Lebenslagen in Bremen 2009, 53

1.2.2 Vermögensreichtum und Vermögensverteilung

Noch unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise 2009 formulierte die Schweizer Investmentfirma Valluga AG: „Das Jahr 2010 markiert den neuen Höhepunkt in der Geschichte der Millionäre. Endgültig ist es ihnen gelungen, die Folgen der verheerenden Finanz- und Wirtschaftskrise und der stärksten Rezession seit Ende des II. Weltkriegs zu überwinden. Mehr noch, unterstützt vom starken Wirtschaftswachstum, florierenden Kapitalmärkten und dramatisch gestiegenen Rohstoffpreisen haben die Millionäre sowohl ihre Anzahl als auch ihr Vermögen beträchtlich ausgebaut. Erstmals gibt es mehr als eine Million Euro-Millionäre in den Ländern Deutschland, Österreich und der Schweiz.“[26]

Aber nicht nur Schätzungen wie diese, auch der Blick in die Statistik zeigt ein ähnliches Bild, wie die aktuellen Zahlen der Deutschen Bundesbank belegen: Während die Entwicklung der Reallöhne in den letzten Jahren zunächst stagnierte und erst in den letzten Jahren leichte Zugewinne zu verzeichnen waren, sieht es bei den Geldvermögen in Deutschland ganz anders aus: Nach einem kurzzeitigen Rückgang im Krisenjahr 2009 ist die Entwicklung wieder deutlich nach oben gerichtet. Anfang 2013 übertraf das Geldvermögen erstmals die Grenze von 5 Billionen Euro (5000 Milliarden) und hat sich damit seit 1996 verdoppelt.

Grafik 1.2.2-1 Geldvermögen der privaten Haushalte (incl. Organisationen) in Milliarden Euro



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Darstellung

Das Geldvermögen ist dabei nur ein Aspekt des Vermögens. Umfassender ist der Ansatz im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), einer vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung durchgeführte Langzeitstudie. Hier werden acht verschiedene Vermögensbestandteile erfasst[27]: Der selbst genutzte Wohneigentum, sonstiger Immobilienbesitz, Geld-

[26] Valluga 2011, 5

[27] Vgl. Grabka/Westermeier 2012, 152

vermögen, Vermögen aus privaten Versicherungen (zum Beispiel Lebensversicherungen), Betriebsvermögen (Besitz oder Beteiligungen an Firmen), Sachvermögen in Form wertvoller Sammlungen (Gold, Schmuck etc.) und Schulden.

Das nach Abzug der Verbindlichkeiten ermittelte Nettovermögen beläuft sich auf 6,3 Billionen Euro für das Jahr 2012. Im Mittelpunkt der Studie von Grabka/Westermeier steht die Frage, wie dieses Vermögen verteilt ist. Ihre Studie belegt die ungleiche Vermögensverteilung:

- Im Durchschnitt hat jeder Erwachsene 2012 ein Vermögen von 83.000 €;
- Rund ein Fünftel der Bevölkerung hat kein Geld- und Sachvermögen.
- Die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung dagegen haben ein Nettovermögen von mindestens 217.000 €; das reichste Prozent sogar ein Nettovermögen von mindestens 817.000 €.
- Die Entwicklung seit 2002 hat die Ungleichverteilung verstärkt: Nur in der Gruppe der reichsten 10 Prozent der Bevölkerung hat das Vermögen in diesem Zeitraum zugenommen (von 57,9 Prozent des Gesamtvermögens auf 61,1 Prozent). In allen anderen Bevölkerungsgruppen ist ein leichter Rückgang gegenüber 2002 zu verzeichnen.
- Mittlerweile wird auch die ungleiche Vermögensverteilung zwischen Frauen und Männern ausgewertet („gender wealth gap“). Das DIW kommt zu dem Schluss, dass Frauen durchschnittlich nur über 78% des Nettovermögens von Männern verfügen können. Besonders deutlich wird dies bei älteren verwitweten Alleinstehenden[28].

Hoher Reichtum bei ungleicher Verteilung und zunehmender Konzentration: So lassen sich die Befunde von Grabka/Westermeier zusammenfassen. Regionale Unterschiede lassen sich aufgrund der Eigenheiten des SOEP allerdings nur für West- und Ostdeutschland aufzeigen. Für die Bundesländer liegen keine Ergebnisse vor.

1.2.3 Entwicklung der privaten Einkommen aus Vermögen im Land Bremen

Die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erlauben die Darstellung der unterschiedlichen Einkommensarten in ihrer volkswirtschaftlichen Abgrenzung: Die Arbeitnehmerentgelte, die Betriebsüberschüsse, die Einkommen der Selbstständigen, die Vermögenseinkommen sowie die Transfereinkommen werden hier erfasst. Es geht also um die jeweilige *Quelle* des persönlichen Einkommens. Im Einzelfall ist es durchaus denkbar, dass ein Arbeitnehmer neben einem Arbeitsentgelt auch ergänzende Sozialleistungen bezieht und Zinseinkünfte hat. Von der Systematik her gesehen würde er dann neben Arbeitnehmerentgelt auch Transferleistungen beziehen und Vermögenseinkommen haben.[29]

Tabelle 1.2.3-1 Entwicklung von Einkommensquellen im Land Bremen (in Mio. Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Empfangenes Arbeitsentgelt	8228	8463	8688	9043	9071	9252	9686
Betriebsüberschuss / Selbstständigeneinkommen	1655	1720	1739	1966	1835	1889	1921
Vermögenseinkommen (Saldo)	2448	2598	2712	3218	3093	3111	3344
Empfangene laufende Transfers	4137	4117	3991	4010	4311	4354	4280

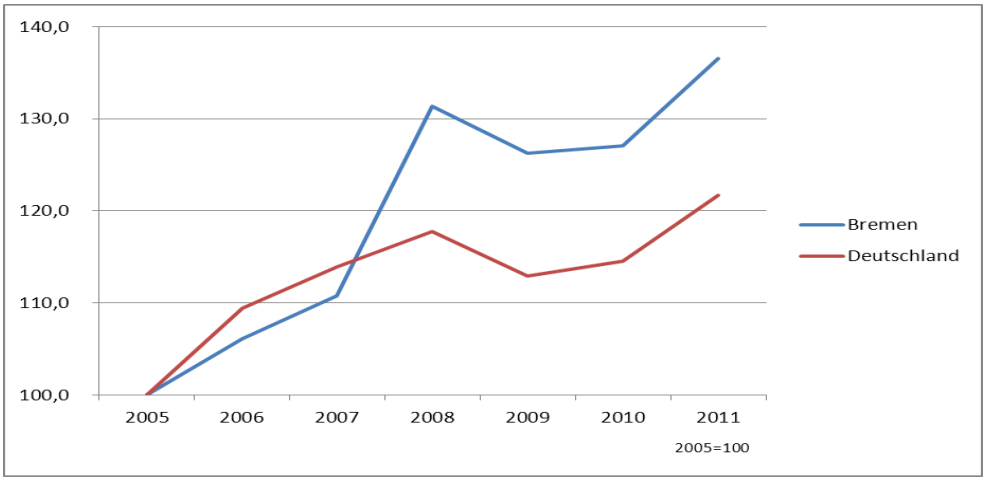
[28] Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland von Markus M. Grabka und Christian Westermeier, DIW Wochenbericht Nr. 9 2014

[29] Dazu ausführlich Lebenslagen in Bremen 2009, 51

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Schon im letzten Armuts- und Reichtumsbericht des Senats wurde für den Zeitraum 2000 bis 2006 festgestellt, dass die Vermögenseinkommen (nominell) im betrachteten Zeitraum am stärksten zunahmen - um 23,4 Prozent in sechs Jahren. Dieser Befund trifft auch für den jetzt zugrunde gelegten Zeitraum 2005 bis 2011 zu. Die Vermögenseinkommen konnten im Land Bremen wie auch im Bundesgebiet zulegen, wobei der **Zuwachs im Land Bremen deutlich höher als im Bundesgebiet insgesamt ausfiel**. Trotz eines leichten Rückgangs im Krisenjahr 2009 stiegen die Vermögenseinkommen im Land Bremen um insgesamt 36,6 % im Beobachtungszeitraum.

Grafik 1.2.3-1 Entwicklung der Vermögenseinkommen 2005-2011

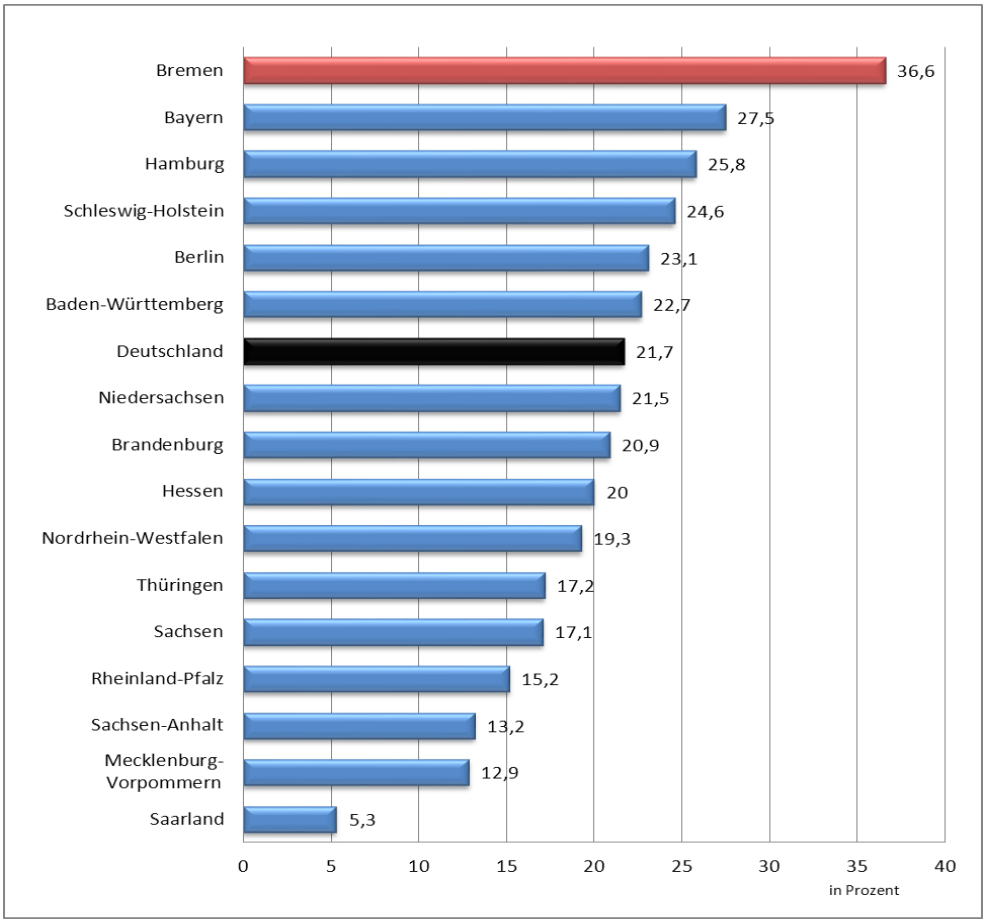


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Anders als im letzten Armuts- und Reichtumsbericht des Senats konnte in diesem Zeitraum allerdings **auch das (nominelle) Arbeitnehmerentgelt zulegen. Mit 17,7% war die Steigerung etwa halb so hoch wie das Wachstum der Vermögenseinkommen**. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Zahl der Arbeitnehmer und des realen Wirtschaftswachstums kam der Armuts- und Reichtumsbericht 2009 zu dem Ergebnis, dass die abhängig Beschäftigten von der Steigerung der Wirtschaftsleistung in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends keinen Nutzen hatten. Für den von uns zugrunde gelegten Zeitraum 2005 bis 2011 zeigt sich dagegen ein anderes Bild: Bei einem realen Wirtschaftswachstum von 5,5% im Beobachtungszeitraum und einem Wachstum der Zahl der Arbeitnehmer um 5,4% bedeutet die Steigerung der Arbeitnehmerentgelte von 17,7%, dass die abhängig Beschäftigten vom Wirtschaftswachstum der letzten Jahre profitieren konnten.

Während das Wachstum der Arbeitnehmerentgelte im Land Bremen nur unwesentlich vom Bundesdurchschnitt (plus 16,7%) abweicht und auch der Bundesländervergleich hier nur geringe Unterschiede zeigt, liegt Bremen - wie die Abbildung zeigt - bei den Vermögenseinkommen mit deutlichem Abstand an der Spitze der Bundesländer.

Grafik 1.2.3-2 Entwicklung der Vermögenseinkommen im Ländervergleich 2005-2011



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; eigene Berechnungen

1.2.4 Einkommensreichtum im Land Bremen

Analog der Armutsgefährdungsquote[30] werden im Rahmen der Sozialberichterstattung in den letzten Jahren auch Einkommensreichtumsquoten veröffentlicht. Diese Quote ist als Anteil der Personen definiert, deren Äquivalenzeinkommen mehr als 200 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Sie verweist von daher auf die Verteilung der Einkommen im jeweiligen Land und sagt per se nichts über die absolute Höhe aus. Das wird deutlich, wenn man die beiden Bezugsgrößen (den Bundesmedian bzw. den Landesmedian), die für Einkommensreichtumsquoten alternativ verwendet werden, näher betrachtet: Bei ersterem werden anhand des mittleren Einkommens (Median) im gesamten Bundesgebiet die Einkommensreichtumsquoten errechnet. Ihnen liegt somit eine einheitliche Einkommensschwelle zugrunde. Beim Landesmedian dagegen wird anhand des mittleren Einkommens (Median) des jeweiligen Bundeslandes beziehungsweise der jeweiligen Region die Quote errechnet. Dadurch wird den Unterschieden im Einkommensniveau zwischen den Bundesländern Rechnung getragen.

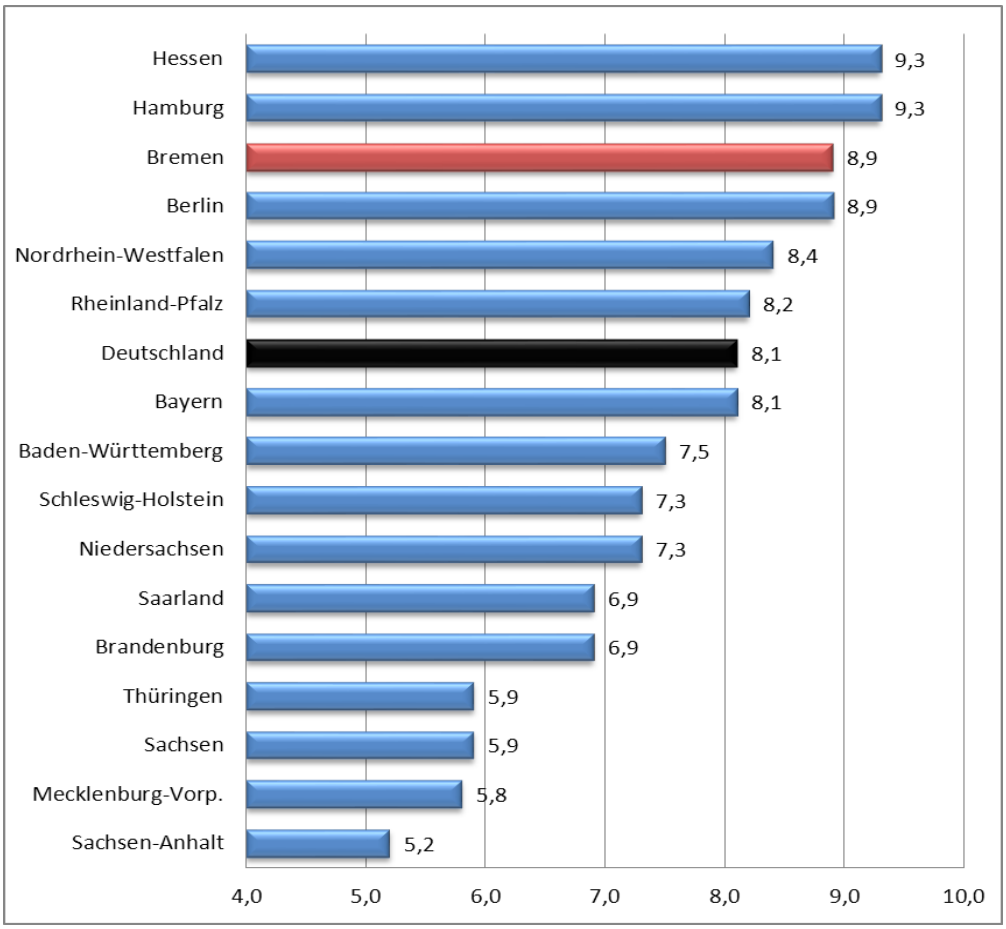
Die Ergebnisse für 2012 auf Basis des Bundesmedians zeigen (wie auch in den Vorjahren) ein deutliches West-Ost-Gefälle, wobei die fünf „neuen“ Bundesländer mit Quoten zwischen 2,8% (Mecklenburg-Vorpommern) und 5,1% (Brandenburg) am Ende der Skala liegen. Dies zeigt das deutlich niedrigere Einkommensniveau der „neuen“ Bundesländer auf. Unter den „alten“ Bundesländern dagegen liegen die einkommensstarken Bundesländer Hamburg

[30] Vgl. die Erläuterung in Teil 1.1.2 dieses Berichts

(11,3%), Hessen (11,2%), Bayern (10,4%) und Baden-Württemberg (10,3%) an der Spitze. Bremen liegt mit einer Quote von 6,9% im Mittelfeld der Bundesländer.

Ein anderer Aspekt wird deutlich, wenn man die Ergebnisse für 2012 auf der Basis des Landesmedians betrachtet, denn diese zeigt die Einkommensverteilung innerhalb des jeweiligen Bundeslandes. Hier liegt Bremen hinter Hessen und Hamburg an dritter Stelle wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Grafik 1.2.4-1 Reichtumsquoten im Bundesländervergleich 2012 nach Landesmedian



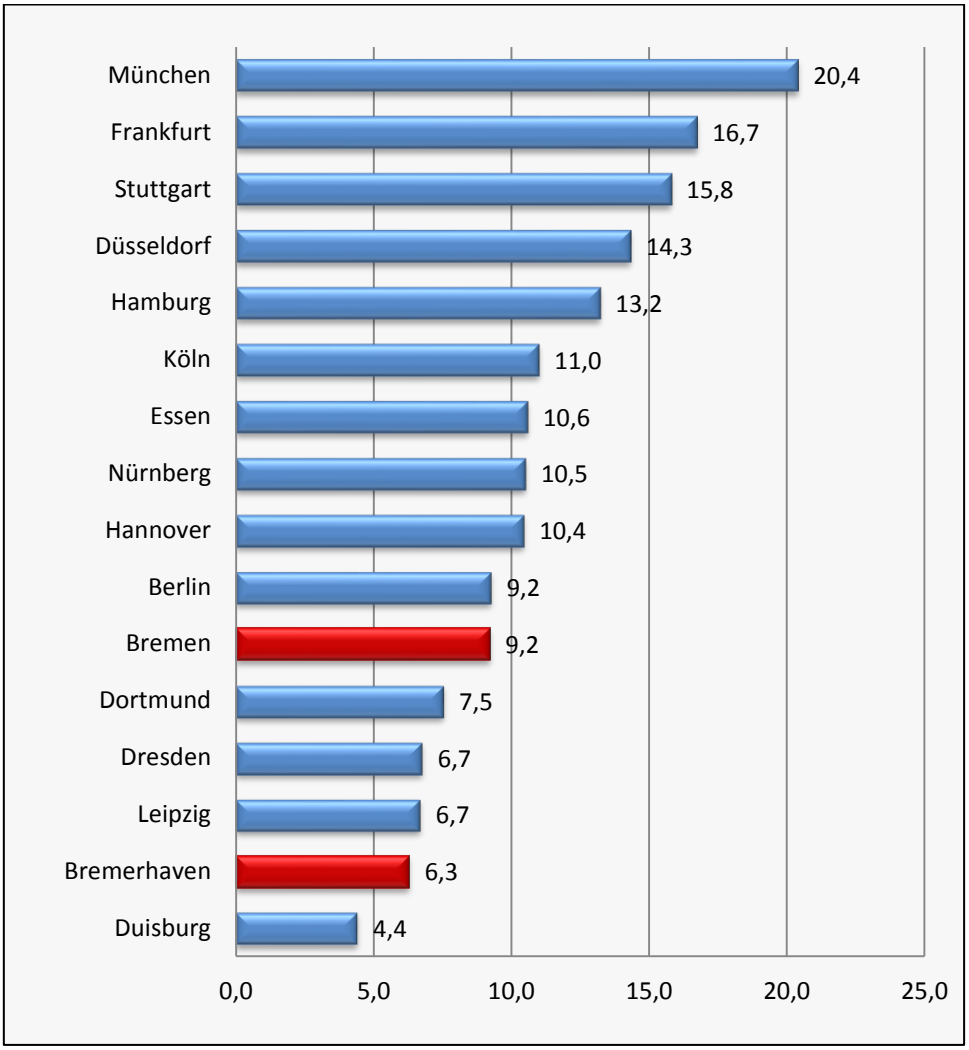
Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen

Aufgrund von Unterschieden in der Urbanisierungsintensität zwischen den Bundesländern stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit der Einkommensreichtumsquoten auf Länderebene. Um der städtischen Struktur Bremens angemessen Rechnung zu tragen, wurde die Reichtumsquote der Stadt Bremen ergänzend mit der aus Städten ähnlicher Größenordnung verglichen (siehe Abbildung 4). Verwendet wurden dafür Daten des Mikrozensus aus dem Jahr 2011[31]. Der Bundesmedian bildet die Grundlage für die Berechnung der Quoten. Im Städtevergleich befindet sich die Stadt Bremen mit einer Reichtumsquote von 10,2% im Jahr 2000 im mittleren Drittel aller deutschen Großstädte. Die Stadt Bremerhaven[32] ist mit einer Reichtumsquote von 6,3% im untersten Drittel angesiedelt. In diesem Bereich befinden sich ebenfalls die Ruhrgebietsstädte Duisburg und Dortmund, sowie die ostdeutschen Städte Leipzig und Dresden. Dabei handelt es sich um Städte, die in strukturschwachen Regionen angesiedelt sind.

[31] Die folgenden Ausführungen sind erste Ergebnisse eines aktuellen Projektes der Arbeitnehmerkammer Bremen zur Einkommensentwicklung. Die Zahlen für 2012 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

[32] Aufgrund der besonderen Situation des Landes Bremen als Zwei-Städte-Staat ist Bremerhaven in diesen Städtevergleich mit einbezogen worden.

Grafik 1.2.4-2 Reichtumsquoten im Städtevergleich 2011



Quelle: Mikrozensus 2000 und 2011; eigene Berechnungen

Schon die Betrachtung der Reichtumsquoten in den Bundesländern, zeigt, dass von einer „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse in Deutschland so nicht die Rede sein kann: Sowohl im Hinblick auf das absolute Niveau des Reichtums wie auch im Hinblick auf die Reichtumsverteilung innerhalb der Bundesländer zeigen sich deutliche Unterschiede, wobei das Ost-West-Gefälle und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, aber auch die besondere Rolle der Stadtstaaten von Bedeutung sind. Geht man bei der Analyse auf die Ebene der Städte, werden die Differenzen noch deutlicher, wie Abbildung 4. zeigt: München ist die Stadt, die - mit einem Abstand von rund 5 Prozentpunkten zur nächsten Stadt - den höchsten Anteil reicher Personen aufweist. Damit ist dieser Anteil in München doppelt so hoch wie in Bremen und mehr als dreimal so hoch wie in Bremerhaven. Neben München befinden sich die Städte Düsseldorf, Stuttgart, Frankfurt und Hamburg mit 13-17% im oberen Drittel. Die Spitzenpositionierung dieser Städte spiegelt sich auch in ihrem jeweiligem Bruttoinlandsprodukt (BIP) wieder. Sie gehören zu den 20 Städten, die 2011 das höchste BIP pro Einwohner erwirtschaftet haben[33].

Die Auswertungen des Mikrozensus geben zudem Aufschluss über die Quellen des Einkommensreichtums und weitere sozioökonomische Faktoren. Trotz des starken Zuwachses an Vermögenseinkommen und der moderaten Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte besteht

[33] Statistische Ämter der Länder 2012.

die Haupteinnahmequelle reicher[34] Haushaltsvorstände[35] mit 82,9% zu einem überragenden Anteil aus Erwerbseinkommen. Vermögen, Ersparnisse, Zinsen, Vermietung, Verpachtung und andere Einnahmequellen spielen einzeln betrachtet eine eher untergeordnete Rolle.

Tabelle 1.2.4-1 Sozioökonomische Merkmale reicher Haushaltsvorstände in Bremen

Haupteinnahmequelle			
Erwerbseinkommen	82,9%		
Andere Einnahmen	17,1%		
Erwerbstätigkeit			
	Nicht erwerbstätig	erwerbstätig	
	15,1%	davon abhängig beschäftigt	davon selbständig
		63,2%	36,8%
Gender			
	weiblich	männlich	
	25%	75%	
Altersklassen (Haushaltsvorstände)			
23-39 Jahre	40-49 Jahre	50-59 Jahre	60 Jahre und älter
21,2%	21%	28,2%	29,6%

Quelle: Mikrozensus 2011; eigene Berechnungen

Analog dazu sind lediglich 15,1% der reichen Haushaltsvorstände nicht erwerbstätig. Die Gruppe der Erwerbstätigen setzen sich zu 63,2% aus abhängig Beschäftigten gegenüber 36,8% Selbstständigen zusammen. Anders formuliert deuten diese Zahlen darauf hin, dass entgegen gängiger Meinung[36] Reichtum durch (abhängige) Erwerbsarbeit erreicht werden kann. Dem ist jedoch hinzuzufügen, dass die berechnete 200-Prozent-Schwelle des Medians mit 3.700 € recht niedrig ausfällt. Mit den vorliegenden Daten kann jedoch nicht untersucht werden, ob das Erwerbseinkommen als Haupteinnahmequelle bei einer höher angesetzten Reichtumsschwelle weiterhin dominieren würde.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass Dreiviertel aller reicher Haushaltsvorstände männlich und zu rund 60% 50 Jahre oder älter sind. Mit Bezug auf den Arbeitsmarkt in Deutschland kann festgestellt werden, dass sich diese Gruppe bei einem durchschnittlichen Erwerbseintrittsalter von 22,4 Jahren und -austrittsalter von 61 Jahren[37], auf dem Arbeitsmarkt bereits etabliert hat und sich tendenziell am Ende der Erwerbskarriere befindet.

[34] Als reich werden Personen mit einem Äquivalenzeinkommen oberhalb von 200% des Medians aller Äquivalenzeinkommen in Deutschland definiert. Siehe Fußnote 4.

[35] Darunter sind die Personen zu verstehen, die innerhalb eines Haushalts das höchste Einkommen erzielten.

[36] Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2013, 408f.

[37] Quelle: Eurostat, Labour Force Survey ad hoc Module.

1.2.5 Einkommensverteilung im Land Bremen

Unter den eingangs genannten Einschränkungen soll im Folgenden auf Basis der Einkommenssteuerstatistik ein Blick auf die Einkommensverteilung im Land Bremen geworfen werden. Die Statistik gibt Auskunft über die Einkommen der Steuerpflichtigen in den verschiedenen Einkunftsarten des Steuerrechts, d. h. Einkünfte aus nicht-selbstständiger und selbstständiger Arbeit, aus Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung und sonstigen Einkünften. Gemeinsam veranlagte Ehegatten werden dabei nur als ein Steuerpflichtiger gezählt.

Allerdings ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse für das Jahr 2007 mit den Daten früherer Jahre stark eingeschränkt. Durch die Einführung der elektronischen Lohnsteuerkarte wurden in den Jahren zuvor in zunehmendem Umfang auch Lohnsteuerzahler erfasst, die nicht zur Einkommenssteuer veranlagt wurden. Waren im Jahr 2001 noch rund 214.000 Steuerpflichtige von der Einkommensteuerstatistik erfasst, sind es 2007 313.000 Steuerpflichtige, also rund 100.000 Steuerpflichtige mehr. Die elektronische Lohnsteuerübermittlung führt vor allem dazu, dass von Jahr zu Jahr mehr Steuerpflichtige mit niedrigeren Einkommen erfasst wurden – was zwangsläufig den Durchschnitt der erfassten Einkommen verringert. Von daher führt der Vergleich der Durchschnittseinkommen im Jahr 2007 mit früheren Jahren zu irreführenden Ergebnissen. Die ermittelten Durchschnittseinkommen vermitteln übrigens auch keine Informationen über die tatsächlich erzielten durchschnittlichen Bruttoeinkommen der Steuerpflichtigen. So werden das Arbeitslosengeld nicht und nur ein bestimmter Anteil der Renten bei den Einkünften berücksichtigt. Zudem werden zur Ermittlung des zu versteuernden Einkommens der Steuerpflichtigen bekanntlich die (notwendigen) Werbungskosten und bestimmte Sonderausgaben abgezogen. Der Gesamtbetrag der Einkünfte bedeutet ebenso, dass die positiven Einkünfte mit den negativen Einkünften der einzelnen Einkunftsarten teilweise verrechnet werden. Hinzu kommt: Das Steuerrecht bietet umfangreiche Gestaltungsspielräume, die vor allem von Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen zur Verringerung ihrer steuerlich zu berücksichtigen Einkünfte und Senkung der Steuerlast genutzt werden.

Drei Aspekte der Einkommenssituation können vor diesem Hintergrund im Folgenden näher betrachtet werden:

- Erstens die aktuellen Durchschnittseinkommen und ihre Verteilung auf die Steuerpflichtigen in Bremen und Bremerhaven.
- Zweitens die Entwicklung der Spitzeneinkommen im Land Bremen, gemessen an der Entwicklung der Einkommensbezieher in den höchsten drei Größenklassen der Einkünfte in Bremen und Bremerhaven.
- Drittens die Höhe der Durchschnittseinkommen in den Ortsteilen der Städte Bremen und Bremerhaven.

Das Statistische Landesamt Bremen hat für die Einkommenssteuerstatistik 2007 die Daten von 313.444 Steuerpflichtigen ausgewertet, von denen 264.106 in der Stadt Bremen und 49.338 in der Seestadt Bremerhaven wohnen. Im Durchschnitt hatte ein Steuerpflichtiger im Land Bremen im Jahr 2007 zu versteuernde Einkünfte von jährlich 28.853 €. Insgesamt bezogen die Steuerpflichtigen im Bundesland Einkünfte in Höhe von 9,04 Mrd. €.

Wie teilte sich dieses Aufkommen auf?

Da einige Steuerpflichtige besonders hohe Einkommen erzielen, ist die Einkommensverteilung "schieflastig": Die Hälfte der Steuerpflichtigen erreicht nur ein Einkommen von knapp 19.000 €. Diese Hälfte der Steuerzahler bezog insgesamt nur ein Achtel (13%) aller Einkünfte. Folglich teilt sich die andere Hälfte der Steuerzahler rund sieben Achtel der gesamten Einkünfte. Nur 1,6% der Steuerzahler, die Einkünfte oberhalb von 125.000 € erzielen, vereinigen fast ein Fünftel (19%) aller im Land erzielten Einkommen auf sich.

In Bremen und Bremerhaven fallen die Durchschnittseinkommen unterschiedlich aus. Die Stadt Bremen liegt mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von 29.802 € etwas höher als der

Landesdurchschnitt von 28.853 €, während Bremerhaven mit 23.779 € immerhin rund 18% unter dem Landesdurchschnitt bleibt. Wegen der Schieflastigkeit der Einkommensverteilung ist ein Blick auf das mittlere Einkommen (Median) der Steuerpflichtigen sinnvoll. So betrachtet liegen bei genau der Hälfte der Steuerpflichtigen in der Stadt Bremen die Einkünfte nicht über 19.418 €. In der Seestadt wird sogar nur ein Einkommen von 17.460 € erreicht.

Während die Entwicklung der Durchschnittseinkommen aufgrund der oben genannten Entwicklung der Fallzahlen ein falsches Bild der Einkommensentwicklung gibt, ist der Blick auf die oberen Größenklassen der **Einkünfte (125.000 € und mehr)** für die Entwicklung der Einkommensverteilung aufschlussreich: Von 2.762 Fällen im Jahr 1998 stieg die Zahl 2001 auf 3.461: ein Plus von 25,3%. 2004 sank die Zahl leicht auf 3.180 Fälle (minus 8,1 Prozent). **2007 stieg die Zahl der Steuerfälle in dieser Größenklasse dann allerdings stark an: um 53,3% auf 5005 Fälle**. Dieses Muster mit sehr starken Zunahmen zwischen 2004 und 2007 zeigt sich noch deutlicher in der Gruppe der Spitzeneinkommen: **In der Größenklasse von 250.000 € und mehr ist ein Zuwachs von 88% seit 2004 zu verzeichnen**. Rund 1.400 Bremer verdienten 2007 mehr als 250.000 €. Innerhalb der Spitzeneinkommen konzentrieren sich dabei die Zuwächse auf die Einkommensmillionäre. Die Zahl der „Euro-Millionäre“ hat sich zwischen 2004 und 2007 mehr als verdoppelt. Ebenso die Zahl der „DM-Millionäre“ mit Einkünften oberhalb von 500.000 €. Die Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik im Einzelnen:

- Noch im Jahr 1998 wies die Einkommenssteuerstatistik im Land Bremen 341 DM-Millionäre und 595 weitere „Spitzenverdiener“ mit Gesamteinkünften von 500.000 DM bis 1.000.000 DM aus, in den damals beiden höchsten Einkommensgruppen insgesamt also 936 Steuerpflichtige.
- Die so definierte Gruppe der „Spitzenverdiener“ entspricht in den Jahren 2001, 2004 und 2007 in etwa den Steuerpflichtigen mit Gesamteinkünften von mindestens 250.000 €. Und natürlich entspricht ein früherer „DM-Millionär“ heute den Einkommensbeziehern, deren Einkünfte den Betrag von 500.000 € überschreiten. 2001 war gegenüber 1998 nur ein leichter Anstieg zu verzeichnen: von 936 auf insgesamt 993. Die Zahl fiel dann aber bei der nächsten Erfassung im Jahr 2004 wieder auf 740. Im Jahr 2007 stieg sie auf den Wert von 1.393, was eine erstaunlich hohe Zunahme von immerhin 88% darstellt.
- Die Gruppe der Spitzeneinkommen mit Einkommen > 500.000 € (früher: „DM-Millionäre“) verzeichnete ebenfalls zunächst einen Rückgang und dann einen rasanten Anstieg: Ihre Zahl ging zwischen 1998 und 2004 von 341 auf 208 und damit um rund ein Drittel zurück. Auch hier kommt es zwischen 2004 und 2007 zu einem erheblichen Sprung auf 468 - eine Zunahme von sogar 125%.
- Die Gruppe der Spitzeneinkommen mit Einkommen > 1.000.000 („Euro-Millionäre“) hatte einen ähnlichen Verlauf, wenn auch im Zuwachs nicht so stark wie die Gruppe der „DM-Millionäre“: Von 2001 bis 2004 hatte sich die Zahl der Steuerpflichtigen mit Einkünften von 1 Million € und mehr fast halbiert, nämlich von 118 auf 69. Bis zum Jahr 2007 hat sich auch die Zahl der Millionäre im Land Bremen mehr als verdoppelt.

Tabelle 1.2.5-1 Spitzenverdiener im Land Bremen 1998 – 2007

	1998	2001	2004	2007
Spitzenverdiener >250.000 €	936	993	740	1.393
Darunter Spitzenverdiener >500.000 €	341	215	208	468
Darunter Spitzenverdiener > 1.000.000 €	*	118	69	164

Quelle: Einkommenssteuerstatistiken; eigene Berechnungen

Für die beiden Städte Bremen und Bremerhaven zeigt sich für das Jahr 2007 folgendes Bild: Die hohen Einkommen und die Spitzeneinkommen konzentrieren sich auf die Stadt Bremen. Von den insgesamt 1.393 Einkommensbeziehern/-innen mit mehr als 250.000 € im Land Bremen befinden sich in der Stadtgemeinde Bremen rund 92,4% aller Einkommensbezieher. Betrachtet man ausschließlich die „Euro-Millionäre", steigt der Anteilswert sogar auf 94,5%.

Tabelle 1.2.5-2 Hohe Einkommen und Spitzenverdiener in den Städten Bremen und Bremerhaven 2007

	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
Hohe Einkünfte >125.000 Euro	4593	412	5005
Spitzenverdiener >250.000 Euro	1287	106	1393
Darunter Spitzenverdiener >500.000 Euro	438	30	468
Darunter Spitzenverdiener > 1.000.000 Euro	155	9	164

Quelle: Einkommenssteuerstatistik 2007; eigene Berechnungen

Insgesamt ist die Zahl der Steuerpflichtigen sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven 2012 gegenüber 2007 etwas angestiegen und zwar um 0,4% bzw. 1.121 Fälle in Bremen und um 0,5% bzw. 248 Fälle in Bremerhaven. Dabei sind durchaus Unterschiede in den einzelnen Einkommensgruppen zu beobachten.

Die nachfolgende Tabelle 1.2.5 zeigt die Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und der Steuerfälle in Bremen und Bremerhaven nach Einkommensgruppen[38]:

[38] Die Tabelle ist - außer für die Gruppe der Einkommen ab 50.000 € - nicht mit der Tabelle 2.2.2 aus dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht 2009, dort Seite 54, vergleichbar, da sich die Darstellung der Einkommensgruppen durch das Statistische Landesamt geändert hat.

Tabelle 1.2.5-3 Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und Steuerfälle 2007 - 2012

Stadt Bremen					
		2007		2010	
Einkommensgruppen		Fälle			
Gruppe	Einkünfte pro Jahr in Euro	prozentual	absolut	prozentual	absolut
1	0 bis <15.000	42,6%	112.561	41,8%	110.782
2	15.000 bis <25.000	16,4%	43.369	16,4%	43.591
3	25.00 bis <35.000	14,2%	37.634	13,9%	36.776
4	35.000 bis <50.000	13,1%	34.571	13,3%	35.170
5	50.000 und mehr	13,6%	35.971	14,7%	38.908
Stadt Bremerhaven					
		2007		2010	
Einkommensgruppen		Fälle			
Gruppe	Einkünfte pro Jahr in Euro	prozentual	absolut	prozentual	absolut
1	0 bis <15.000	45,6%	22.491	45,6%	22.632
2	15.000 bis <25.000	17,4%	8.581	17,1%	8.479
3	25.00 bis <35.000	15,1%	7.445	14,8%	7.318
4	35.000 bis <50.000	12,2%	6.004	12,4%	6.171
5	50.000 und mehr	9,8%	4.817	10,1%	4.986

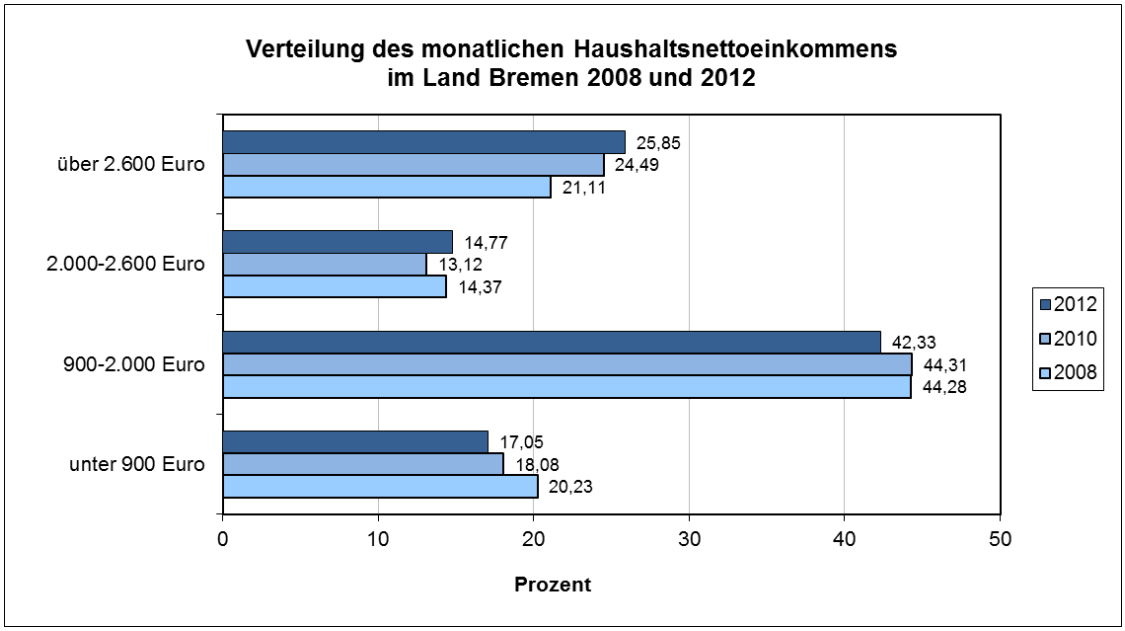
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, Lohn- und Einkommensteuer nach Größenklassen des Gesamtbetrags der Einkünfte (ab 2007)

Insgesamt ist die Verteilung der steuerpflichtigen Einkommen auf die einzelnen Gruppen zwischen 2007 und 2012 kaum verändert. Für beide Stadtgemeinden lässt sich feststellen, dass die Gruppe derer, die ein steuerpflichtiges Einkommen unter 15.000 € haben, mit einem kleinen Rückgang 2012 auf ähnlichem Niveau wie 2007 liegt.

Neben der Auswertung der Lohn- und Einkommenssteuerdaten lassen sich Daten zum Nettoeinkommen der privaten Haushalte in Bremen und Bremerhaven auch dem Mikrozensus entnehmen, ein Verfahren bei dem Haushalte in den beiden Stadtgemeinden ihre Einnahme und Ausgaben über einen gewissen Zeitraum dokumentieren.

Im Land Bremen ist der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unter 900 € zurückgegangen. Ähnlich sieht es für Haushalte mit einem Einkommen zwischen 900 und 2.000 € aus. Die Gruppe der Haushalte, denen ein Nettoeinkommen von 2.000-2.600 € zur Verfügung steht, ist nach einem Rückgang 2010 in 2012 wieder angestiegen und liegt auch über dem Wert 2008. Deutlich angestiegen, wenn auch 2012 gegenüber 2010 nicht mehr so deutlich wie 2010 gegenüber 2008, ist der Anteil derer, die ein Nettoeinkommen über 2.600 € haben.

Grafik 1.2.5-1 Verteilung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens im Lande Bremen 2008-2010-2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremen in Zahlen 2013

Geschlechtsspezifische Entgeltlücke (Gender Pay Gap)

Die Entgeltlücke zwischen Männern und Frauen[39] („Gender Pay Gap“) liegt im Lande Bremen 2012 bei 26%, 2013 bei 25%. 2010 waren es noch 24%. Im EU-Vergleich gehört diese Kluft zu den höchsten gemessenen Entgeltunterschieden. Während der durchschnittliche Bruttostundenverdienst der Frauen im Land Bremen von 15,36 € im Jahr 2010 auf 15,92 € im Jahr 2013 stieg, legte er bei den Männern im gleichen Zeitraum von 20,31 € auf 21,27 € zu.[40] Eine Erklärung für die hohe Lohnlücke ist, dass Frauenerwerbstätigkeit in Bremen vorwiegend in Branchen mit niedrigerer Bezahlung und einem hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigung und Minijobs angesiedelt ist, wie z.B. bei der ambulanten Altenpflege, im Sozialbereich, in der Gastronomie und im Einzelhandel. Männer sind dagegen vorwiegend in Branchen beschäftigt, die eine hohe Tarifbindung und damit im Vergleich hohe Stundenlöhne aufweisen wie z.B. das produzierende Gewerbe. So beziehen im Land Bremen 23% der Frauen einen Niedriglohn, bei den Männern sind es 11%.[41] Eine detaillierte Betrachtung (zuletzt Verdienststrukturerhebung 2010) zeigt jedoch, dass auch mit gleichem Qualifikationsniveau, gleicher Branche und Stundenumfang Entgeltunterschiede gemessen werden.

Sozialräumliche Verteilung von Einkommen[42]

Die Einkünfte der Steuerpflichtigen stellen einen wichtigen Indikator zur sozialräumlichen Verteilung des Einkommens und damit eben auch der Armutsrisiken und des Wohlstands in den Stadtteilen dar. Eine kleinräumige Analyse zur Verteilung der steuerlichen Einkünfte in der Stadt Bremen wurde vom Statistischen Landesamt Bremen erstmalig für 2001 vorgenommen.[43] Die Ergebnisse wurden unter anderem in den Analysen des Armutsberichts der Arbeitnehmerkammer Bremen 2007 zur „Sozialen Spaltung der Stadt“ und später im „Armuts- und Reichtumsbericht“ für das Land Bremen berücksichtigt.

[39] Sie wird am durchschnittlichen Bruttostundenverdienst bemessen, wobei der Lohn der Männer der Maßstab für die 100 Prozent ist.

[40] Quelle: Destatis, Verdienststrukturerhebung 2010; fortgeschätzt mit Ergebnissen der Vierteljährlichen Verdiensterhebung.

[41] Statistischer Jahresbericht der Arbeitnehmerkammer 2013, S. 18.

[42] Zu Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren, siehe Teil 4.

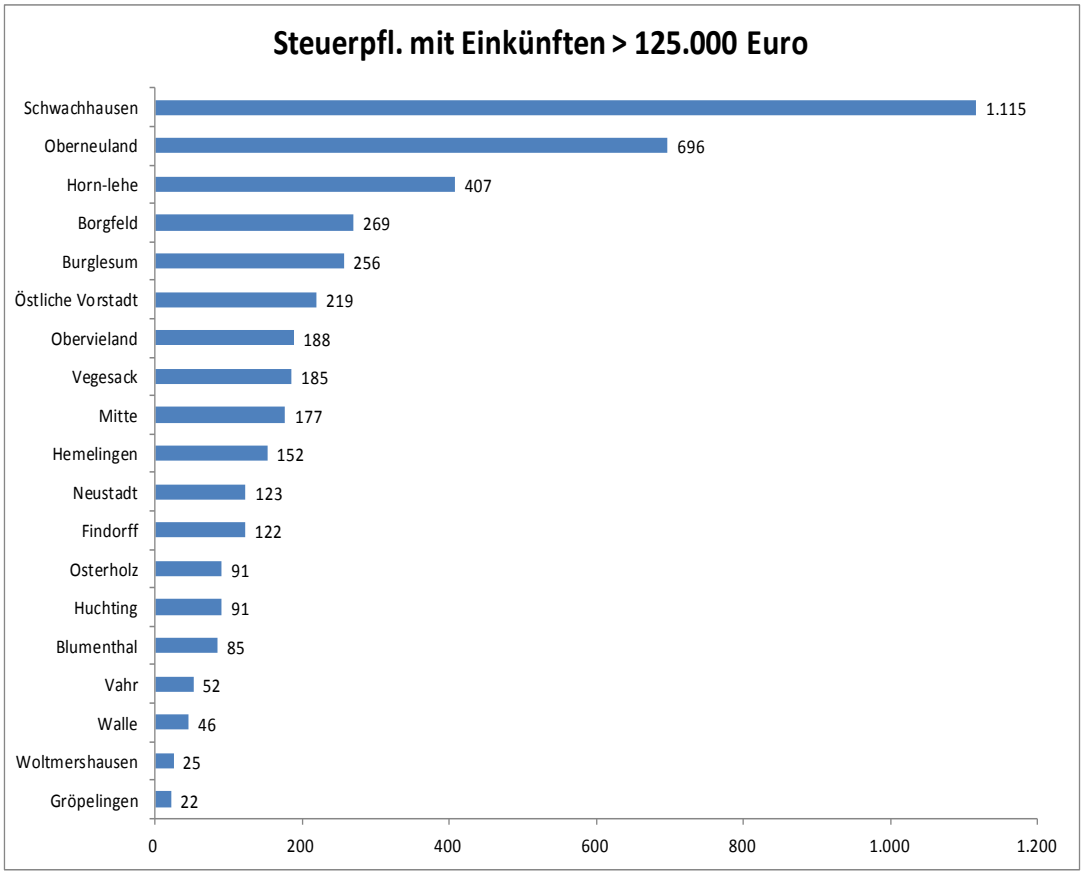
[43] Vergleiche Schlichting 2006.

Zwischen den Ortsteilen der Stadt Bremen lässt sich eine große Spannweite der durchschnittlichen steuerlichen Einkünfte feststellen. Sie ist ein deutlicher Hinweis auf eine starke sozialräumliche Spaltung, die zwischen Gebieten mit hohen Einkommen und starker Kaufkraft und anderen mit besonders niedrigen Einkommen der Einwohner vorliegt. So ist das Durchschnittseinkommen in Bremen-Horn mit 108.145 € genau 3,6-mal so hoch wie im gesamtstädtischen Durchschnitt und beträgt damit mehr als das Sechsfache des Durchschnittseinkommens in den ärmsten Ortsteilen. Besonders hohe Einkünfte erzielen aber auch die Steuerpflichtigen in Oberneuland (83.842 €), Bürgerpark (65.617 €), Borgfeld (58.577 €), Schwachhausen (48.283 €) und Radio Bremen (53.747 €). Besonders einkommensstark war in Bremen-Nord der Ortsteil St. Magnus (47.025 €). Zu den Ortsteilen mit durchschnittlich besonders niedrigen Gesamteinkünften gehören die Ortsteile der Neuen Vahr (16.256 € bis 17.811 €) sowie die Ortsteile Gröpelingen (16.693 €), Ohlenhof (17.432 €) und Lindenhof (17.811 €) im Stadtteil Gröpelingen.

In Bremerhaven ist demgegenüber insgesamt das Niveau der durchschnittlichen Einkommen deutlich niedriger. Die Spreizung zwischen den Ortsteilen ist ebenfalls geringer ausgeprägt als in Bremen. Spitzenreiter bei den durchschnittlichen Einkünften der Steuerpflichtigen in Bremerhaven ist der Ortsteil Speckenbüttel, in dem mit 49.423 € das Durchschnittseinkommen das 2,1-fache des städtischen Durchschnitts beträgt und damit das Dreifache des Durchschnittseinkommens des ärmsten Stadtteils. Hoch ist der durchschnittliche Gesamtbetrag der Einkünfte auch im Ortsteil Weddewarden (36.376 €). Die niedrigsten Durchschnittseinkünfte wurden in den Ortsteilen Goethestraße (16.316 €), Twischkamp (18.120 €), Geestendorf (18.289 €) und Geestemünde Süd (18.810 €) festgestellt.

Der entscheidende Grund für eine in den letzten Jahren verstärkt wahrzunehmende sozialräumliche Segregation (oder „soziale Spaltung“) in den Städten ist die Ungleichheit der Einkommen, die sich nach verschiedenen Untersuchungen zwischen 2000 und 2007 deutlich verstärkt hat. Haushalte mit niedrigen Einkommen wohnen meist dort, wo die Mieten relativ gering sind. Und Haushalte mit gewissem Wohlstand sind eher in den teureren, „bevorzugten“ Lagen zu finden. Dies lässt sich am Beispiel der Stadt Bremen erkennen, wenn man die Verteilung der Steuerpflichtigen in der höchsten in der Statistik auf Ortsteilebene ausgewiesenen Größenklasse der Einkünfte betrachtet: der Einkünfte oberhalb von 125.000 €. Von 4.321 Steuerpflichtigen, die zu dieser Gruppe gehören und die in den 19 Stadtteilen der folgenden Grafik erfasst werden, lebt knapp mehr als die Hälfte in den Stadtteilen Schwachhausen, Oberneuland und Horn-Lehe. Umgekehrt wohnen in den Stadtteilen Gröpelingen, Walle und Woltmershausen zusammen nur 2% der Steuerpflichtigen mit Einkünften von 125.000 € und mehr.

Grafik 1.2.5-2 Anzahl der Steuerfälle mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte > 125.000 € nach Stadtteilen 2007



Quelle: Einkommensteuerstatistik 2007; eigene Berechnungen

Die Auswertung der Einkommenssteuerstatistik belegt gerade für das Land Bremen die These der zunehmenden Polarisierung der Einkommen: Einer in den letzten Jahren deutlich angewachsenen Gruppe von Einkommens- und Transferbeziehern mit niedrigen Einkommen steht am anderen Ende der Einkommensskala eine überdurchschnittlich stark wachsende Gruppe von Einkommensbeziehern mit hohen und höchsten Einkommen gegenüber. Schon seit langem zeigt sich eine deutliche Differenzierung von „besseren“ und „ärmeren“ Stadtteilen in Bremen, und der Trend der letzten Jahre zur sozialen Segregation ist ungebrochen: In den 10 Ortsteilen mit den niedrigsten Durchschnittseinkünften wohnten 23.669 Steuerpflichtige. Die durchschnittlichen Einkünfte pro Steuerpflichtigen betrugen 17.425 €. In den zehn Ortsteilen mit den höchsten durchschnittlichen Einkünften wohnten 31.486 Steuerpflichtige, die durchschnittliche Einkünfte von 61.795 € erzielten.

Der „Abstand“ zwischen „ärmeren“ und „reicheren“ Ortsteilen beträgt absolut 44.370 €: Der Durchschnitt der zehn „reichsten“ beträgt somit das 3,5-fache des Durchschnitts in den zehn „ärmsten“ Ortsteilen. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten für Bezieher hoher Einkommen dürfte der Abstand in Wirklichkeit noch höher ausfallen.

Ergebnisse

- Armut und Reichtum sind zwei zusammengehörige Aspekte der gesellschaftlichen Wohlfahrt, und die Frage der Einkommensverteilung wird in nächster Zeit weiter und verstärkt diskutiert werden. Die empirischen Befunde – gerade auf regionaler Ebene – sind rar, daher müssen Befunde aus unterschiedlichen Statistiken zusammen getragen werden. Ein regional aussagefähiges Bild lässt sich so vor allem im Hinblick auf den Einkommensreichtum zeichnen. Hinsichtlich des Vermögensreichtums liegen Befunde nur auf Bundesebene vor.

- Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt den starken Anstieg der Vermögenseinkommen in Deutschland in den letzten Jahren an. Das Land Bremen liegt für den Zeitraum 2006 bis 2011 hier an der Spitze im Bundesländervergleich.

- Die Einkommensreichtumsquoten auf Basis des Mikrozensus weisen für Bremen einen Anteil von 8,9% an der Bevölkerung auf, die mehr als 200% des durchschnittlichen Einkommens (Median) verdienen. Im Bundesländervergleich liegt Bremen damit in der Spitzengruppe. Im Vergleich mit anderen Großstädten schneidet Bremen jedoch eher unterdurchschnittlich ab.

- Die Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik belegen, dass die Spitzeneinkommen in Bremen massiv gestiegen sind - um 88% seit 2004. Rund 1.400 Bremer und Bremerinnen verdienten 2007 mehr als 250.000 €. Innerhalb der Spitzeneinkommen konzentrieren sich die Zuwächse auf die Einkommensmillionäre: Die Zahl der DM-Millionäre hat sich zwischen 2004 und 2007 mehr als verdoppelt; ebenso die Zahl der Euro-Millionäre.

- Hinsichtlich der Stadtteile zeigt die Einkommenssteuerstatistik eine Polarisierung der Einkommen: Einer deutlich angewachsenen Gruppe von Einkommens- und Transferbeziehern mit niedrigen Einkommen steht am anderen Ende der Einkommensskala eine überdurchschnittlich stark wachsende Gruppe von Einkommensbeziehern mit hohen und höchsten Einkommen gegenüber, die auch räumlich differenziert sind: In den 10 Ortsteilen mit den niedrigsten Durchschnittseinkünften wohnten 23.669 Steuerpflichtige. Die durchschnittlichen Einkünfte pro Steuerpflichtigen betrugen 17.425 €. In den zehn Ortsteilen mit den höchsten durchschnittlichen Einkünften wohnten 31.486 Steuerpflichtige, die durchschnittliche Einkünfte von 61.795 € erzielten.

- Die Befunde für den Vermögensreichtum, die allerdings nicht regional differenziert sind, zeigen einen kontinuierlichen Anstieg in Deutschland: Das Geldvermögen beträgt 2012 über 5.000 Milliarden €. Das gesamte Nettovermögen wird für 2012 auf 6.300 Milliarden € geschätzt.

- Nach wie vor verfügen Frauen über deutlich weniger Einkommen und Vermögen als Männer.

1.3 Private Verschuldung im Land Bremen

Armut ist – wie bereits im 1.Armuts- und Reichtumsbericht ausgeführt - nicht gleichbedeutend mit Überschuldung, obwohl beide Begriffe auf soziale und wirtschaftliche Problemlagen verweisen. Einkommensarmut muss nicht zur Überschuldung führen, wenngleich bekannt ist, dass Niedrigeinkommensbezieher häufiger in Überschuldung geraten als „ Besserverdienende“. Auf der anderen Seite können aber auch einkommensstärkere Personen und Haushalte als „arm“ gelten, wenn sie aufgrund von Überschuldung auf der Ausgabenseite so stark eingeschränkt sind, dass daraus ein anhaltender und gravierender Mangel an Verwirklichungschancen[44] entsteht. Ein so erweitertes, sozialpolitisch aussagekräftigeres Verständnis von Armut erfordert zur vollständigen Erfassung dieser sozialen Problemlage, dass neben der (relativen) Einkommensarmut weitere Faktoren, insbesondere auch die private Überschuldung in die Betrachtung einbezogen werden[45].

Ebenso wie der Armutsbegriff ist auch die Überschuldung ein relativer und interpretationsfähiger Begriff[46]. Es gibt keine spezifischen Statistiken oder Hochrechnungsformeln, die das Gesamtproblem der Überschuldung von Privathaushalten unmittelbar und eindeutig erfassen. Die Zahl der überschuldeten Haushalte lässt sich nur schätzen. Grundlage dazu bilden Indikatorenmodelle, die anhand bestimmter erfassbarer Merkmale Rückschlüsse auf die Überschuldungssituation zulassen. Benötigt werden dazu Indikatoren, die nicht nur über Art und Umfang der Schulden Auskunft geben, sondern sie in Beziehung zur konkreten wirtschaftlichen und sozialen Lebenssituation der Betroffenen setzten. „Das Phänomen der Überschuldung lässt sich daher am Verlässlichsten aus einem Bündel juristischer, konjunktureller, soziologischer und personenspezifischer Indikatoren erfassen“[47]. Dabei gilt, dass je nach Auswahl und Bewertung der Indikatoren sich unterschiedliche Überschuldungsszenarien entwickeln lassen; ein eindeutiges und einheitliches Bild zur Überschuldungssituation privater Haushalte kann es demnach nicht geben.

1.3.1 Verschuldungsberichterstattung

Im Bereich der Verschuldungsberichterstattung etabliert haben sich die Indikatorenmodelle der Wirtschaftsauskunfteien *Schufa* und *Creditreform*, deren Ergebnisse im Folgenden mit Blick auf die bremische Situation dargestellt und erläutert werden.

Am umfassendsten ist die Berichterstattung der ***Schufa***[48], die aufgrund einer Auswertung von 554 Mio. Informationen zu 66,2 Mio. volljährigen Privatpersonen anhand von nicht vertragsgemäßen Verhaltens registrierten Negativmerkmalen das Ausmaß und die Entwicklung der **Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung** darstellt. Erfasst werden neben **„harten“ Negativmerkmalen** wie Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung oder Haftanordnung zu deren Abgabe, Eröffnung eines Privatinsolvenzverfahrens auch **„weiche“ Indi-**

---

[44] Armut als Mangel an fundamentalen Verwirklichungschancen ist ein von dem Nobelpreisträger für Ökonomie, Amartya Sen, entwickeltes Konzept zur Erfassung und Erforschung realer Armut, das weit über einen statistischen, am Einkommen orientierten Armutsbegriff hinausgreift, wenngleich natürlich „mangelndes Einkommen eine stark weichenstellende Bedingung für ein Leben in Armut ist“. Siehe dazu A. Sen, Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München 2002, S. 110 ff.

[45] *Einkommensarmut* wird damit um überschuldungsbedingte *„Ausgabenarmut“* ergänzt, eine Forderung, die z.B. der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband mit Blick auf die Armutsdebatte und die –berichterstattung gestellt hat. Vgl. R. Martens, Schuldnerberatung vs. Armutsberatung. Die wirtschafts- und sozialpolitische Entwicklung seit den 90er Jahren, in: BAG-SB Informationen, Informationsdienst der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V., Heft 2/2007, S. 25 ff.

[46] Verschuldung als Aufnahme von Krediten oder als Eingehen sonstiger Zahlungsverpflichtungen ist grundsätzlich nicht Ausdruck einer Problemlage. Diese tritt erst ein, wenn Verschuldung in die Überschuldung führt. Überschuldung ist definiert als eine Situation, in der das Nettoeinkommen nach Abzug der Kreditverpflichtungen nicht mehr ausreicht, um den sozialpolitisch normativ festegelegten (Mindest-) Lebensunterhalt (Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II/Pfändungsfreigrenze) zu sichern.

[47] Schufa Holding (Hrsg.), Schuldenkompass 2006, S. 13

[48] vgl. Schufa Schuldenkompass, Jahrgänge 2004 bis 2013, ab 2009 unter dem Titel Kredit-Kompass.

katoren. Dazu „gehören etwa Forderungen, die fällig, angemahnt und nicht bestritten sind, Forderungen nach gerichtlicher Entscheidung sowie Informationen zum Missbrauch eines Giro- oder Kreditkartenkontos nach Nutzungsverbot“[49]. Weisen Zahlungsstörungen noch keineswegs zwangsläufig auf Überschuldung hin, müssen harte Negativeinträge als deutliches Indiz dafür gewertet werden.

In gleicher Weise nähert sich die ***Creditreform***[50] der Frage der Überschuldung privater Haushalte; sie erfasst im Prinzip dieselben Negativmerkmale, ohne allerdings zwischen weichen und harten zu unterscheiden.

Die Vielzahl der gesammelten Negativinformationen wird in der *Schufa*-Berichterstattung zu einem **Privatverschuldungs-Index (PVI**) verdichtet, der die Lage und Entwicklung der privaten Ver- und Überschuldung räumlich differenziert nach Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) in einem statistisch konstruierten Gesamtwert zum Ausdruck bringt. Die vordergründige Frage, wie viele ver- bzw. überschuldete Personen es jeweils gibt, lässt sich damit nicht beantworten, wohl aber mit dem **Schuldnerquoten**konzept von *Creditreform*, auf das hier deshalb zuerst eingegangen wird.

1.3.2 Schuldnerquoten

Die **Schuldnerquote** als Verhältniszahl gibt an, für wie viele Personen der erwachsenen Bevölkerung (über 18 Jahre) eines Erfassungsgebietes (Bund, Länder, Kommunen) negative Verschuldungsmerkmale registriert worden sind. Sie ist damit noch kein unmittelbarer Maßstab für Überschuldung im engeren bzw. im eigentlichen Sinne[51], da Negativeinträge nicht unbedingt mit einer bereits eingetretenen Überschuldung gleichzusetzen sind. Wohl aber indiziert sie, welcher Anteil der Einwohner/-innen eines Erfassungsgebietes, wenn nicht überschuldet, so doch zumindest überschuldungsgefährdet ist, also erhebliche und nachhaltige Zahlungsstörungen aufweist.

Creditreform ermittelt die Schuldnerquoten bereits seit 10 Jahren für Gesamtdeutschland, die 16 Bundesländer und die 402 Kreise und kreisfreien Städte, so dass sowohl interregionale als auch intertemporale Vergleiche von Gebietskörperschafen vorliegen.

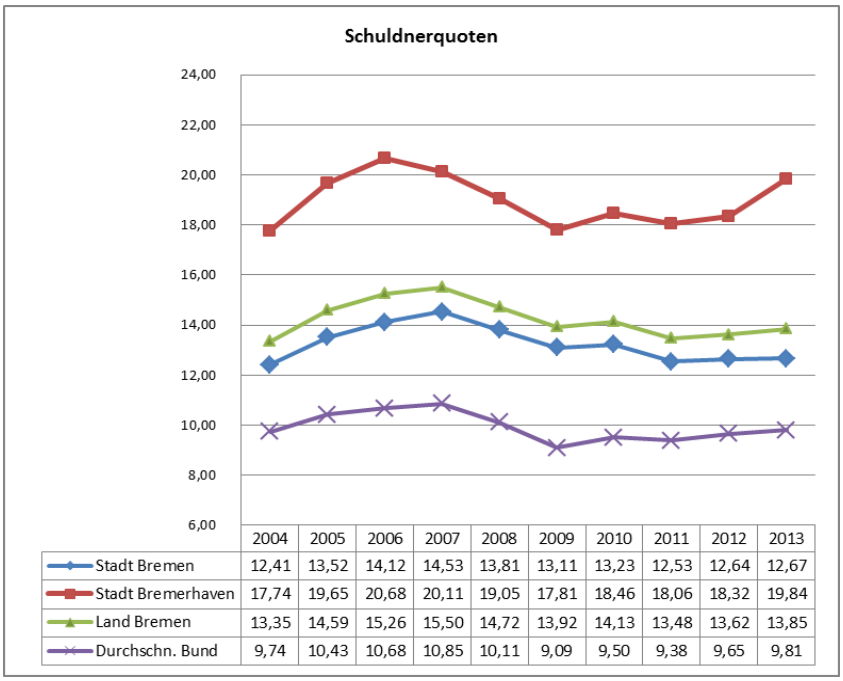
Die nachfolgende Bestandsaufnahme zeigt die Schuldnerquoten für das Land Bremen und seine Stadtgemeinden für die Jahre 2004 bis 2013.

[49] Schufa Kredit-Kompass 2013, S.18.

[50] Vgl. Creditreform, SchuldnerAtlas Deutschland, Jahrgänge 2006 bis 2013

[51] siehe Fußnote 1.

Grafik 1.3.2-1 Entwicklung der Schuldnerquoten im Land Bremen, seinen beiden Stadtgemeinden und im Bund 2004-2013



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stadt Bremen	12,41	13,52	14,12	14,53	13,81	13,11	13,23	12,53	12,64	12,67
Stadt Bremerhaven	17,74	19,65	20,68	20,11	19,05	17,81	18,46	18,06	18,32	19,84
Land Bremen	13,35	14,59	15,26	15,50	14,72	13,92	14,13	13,48	13,62	13,85
Durchschn. Bund	9,74	10,43	10,68	10,85	10,11	9,09	9,50	9,38	9,65	9,81

Quelle: Creditreform, Schuldner-Atlas Deutschland, Jahrgänge 2006 - 2013

Im intertemporalen Vergleich ist eine gewisse Gleichförmigkeit der Schuldnerquotenentwicklung unverkennbar: Einem Anstieg bis 2006/07 folgte eine rückläufige Entwicklung, die allerdings mehr oder weniger zum Stillstand gekommen oder bereits wieder einer steigenden, in Bremerhaven sogar deutlich steigenden Tendenz gewichen ist. Die in den letzten Jahren teilweise optimistischen Einschätzungen zur Entwicklung der Privatverschuldungsproblematik scheinen sich damit erst einmal nicht zu bewahrheiten; **die Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung von Privatpersonen ist und bleibt anscheinend ein Problem auf hohem Niveau.**

Dass dies für das Land Bremen ganz besonders gilt, zeigt bereits der einfache - wenn auch wegen der Städtestaat-Situation methodisch schwierige - Niveauvergleich mit dem Bundesdurchschnitt.

Obwohl es in der Stadtgemeinde Bremen in den Jahren (seit 2010) eine im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt leicht sinkende Tendenz gab, wurde diese von der Entwicklung in Bremerhaven so stark überlagert, dass das Land Bremen das Bundesniveau unverändert um 41% übersteigt (Bremen plus rd. 30 %; Bremerhaven plus rd. 102%).

Festzuhalten ist, dass sich das **Niveau der Überschuldung** bzw. Überschuldungsgefährdung der Bevölkerung im Land Bremen nach leichter Abschwächung in den letzten Jahren wiederum **auf dem bundesweiten Höchststand stabilisiert hat, wobei vor allem die Stadtgemeinde Bremerhaven den aktuellen (Aufwärts-) Trend bestimmt.**

1.3.3 Regionale Verschuldungsquoten

Kommunalpolitisch relevant ist die Frage, wie sich die Verschuldungslandschaft Bremens in weitergehender Feingliederung darstellt, bietet sie doch Anhaltspunkte für eine kleinräumig differenzierte Planung und Infrastrukturentwicklung. *Creditreform* liefert hierzu Schuldnerquoten auf der Ebene von Stadtteilen bzw. Postleitzahlbezirken. Für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1.3.3-1 Regionale Schuldnerquoten Mittel 2004-2012 im Vergleich zu 2013 (Bremen und Bremerhaven)

Stadtgemeinde Bremen		DS 2004		2013 zu
PLZ	Ortsteil	-2012	2013	DS 4-12
28195	Altstadt, Bahnhofsvorstadt	24,61	25,57	3,9%
28239	Ohlenhof, Oslebshausen	24,96	23,56	-5,6%
28237	Gröpelingen, Hohweg, In den Wischen	23,80	23,38	-1,7%
28217	Handelshäfen, Steffensweg, Utbremen, Westend	18,01	20,66	14,7%
28219	Hohweg, In den Hufen, Walle	17,46	18,10	3,7%
28309	Hemelingen, Sebaldsbrück	18,61	18,09	-2,8%
28197	Hohentorshafen, Neust. Hafen, Rabling-, See-, Woltmershausen, Strom,	17,52	16,78	-4,2%
28207	Hastedt	15,61	16,12	3,3%
28755	Aumund-Hammersbeck, Fähr-Lobbendorf, Vegesack	13,30	16,08	20,9%
28779	Blumenthal, Lüssum-Bockhorn	14,34	15,05	4,9%
28777	Farge, Lüssum-Bockhorn, Rekum, Rönnebeck	15,11	15,00	-0,8%
28719	Burg-Grambke, Burgdamm	15,74	14,94	-5,1%
28201	Buntentor, Gartenstadt Süd; Huckelriede, Süvervorstadt	14,60	14,03	-3,9%
28325	Ellenerbrok-Schevemoor, Oberneuland, Tenever	16,24	13,93	-14,2%
28199	Alte Neustadt, Hohentor, Neuenland, Neustadt	15,25	13,88	-9,0%
28259	Grolland, Kirchhuchting, Mittelshuchting, Sodenmatt	14,26	13,43	-5,8%
28277	Kattenesch, Kattenturm	14,61	13,32	-8,9%
28757	Schönebeck, Vegesack	12,41	12,81	3,2%
28203	Fesenfeld, Ostertor, Steintor	11,71	10,80	-7,8%
28327	Blockdiek, Ellener Feld, Neue Vahr Südost	12,21	10,56	-13,5%
28329	Gartenst. Vahr, Neue Vahr Nord/Südost, Radio Bremen, Sebaldsbrück	10,24	10,11	-1,2%
28717	Burgdamm, Lesum, St. Magnus	9,80	9,48	-3,2%
28759	Grohn, St. Magnus	11,24	9,07	-19,3%
28215	Findorff-Bürgerweide, Regenburger Str., Weidedamm	9,50	8,78	-7,6%
28205	Hulsberg, Peterswerder	9,29	8,76	-5,7%
28307	Arbergen, Mahndorf, Osterholz	9,93	8,75	-11,9%
28357	Borgfeld, Lehester Deich	7,47	6,10	-18,4%
28209	Bürgerpark, Bürgerweide/Barkh., Schwachhausen	6,48	6,00	-7,5%
28359	Horn, Lehe	7,43	5,78	-22,2%
28355	Oberneuland	6,75	5,39	-20,1%

28211	Gete, Radio Bremen	6,28	5,32	-15,3%
28279	Arsten, Habenhausen	6,76	5,03	-25,6%
28213	Neu Schwachhausen, Riensberg	4,59	4,46	-2,9%

Stadtgemeinde Bremerhaven		DS 2004		2013 zu
PLZ	Ortsteil	-2012	2013	DS 4-12
27576	Lehe	29,61	33,46	13,0%
27580	Mitte	20,72	25,56	23,4%
27570	Geestemünde	19,06	20,82	9,2%
27574	Surheide/Schiffdorferdamm	15,60	15,11	-3,1%
27580	Speckenbüttel	15,12	15,11	0,0%
27572	Wulsdorf	16,29	15,01	-7,8%
27578	Leherheide	13,52	13,28	-1,7%

Der Übersichtlichkeit halber wurden nicht alle Jahre ab 2004 einzeln dargestellt, sondern bis 2012 zu einem Durchschnittswert (arithmetisches Mittel) zusammengefasst und den aktuellen Zahlen für 2013 gegenübergestellt.

In der **Stadtgemeinde Bremen** wiederholt sich auch in 2013 das bekannte, traditionelle räumliche Verteilungsmuster: Die Problemzonen erstrecken sich vor allem von Bremen-Mitte in Richtung Nord-West mit hochkritischen Schuldnerquoten von über 20%, teilweise bis über 25%. Demgegenüber ist der östliche bzw. nordöstliche Bereich weitaus weniger von Überschuldungsproblemen gekennzeichnet (kleiner 10% bis unter 5% in Neu-Schwachhausen und Riensberg). Die südlich der Mitte liegenden Bezirke teilen sich überwiegend das Mittel- bzw. untere Mittelfeld (unter 15%), ausgenommen Hemelingen / Sebaldsbrück/Hastedt (über 15%) und ausgenommen Arsten / Habenhausen (mit nur noch rd. 5%).

Im Vergleich mit dem Durchschnitt des Vorzeitraumes (2004-2012) lassen sich für 2013 einige interessante Feststellungen treffen:

a) in den meisten Bezirken (rd. 80%) liegt die aktuelle Schuldnerquote unter dem Durchschnitt von 2004-2012; soweit die Schuldenprobleme nachlassen, vollzieht sich diese Entwicklung also ziemlich großräumig;

b) die Abnahmeraten fallen gerade in den Bezirken besonders hoch aus, die ohnehin schon niedrige Schuldnerquoten hatten (siehe Horn/Lehe/Oberneuland/Arsten/ Habenhausen);

c) die wenigen Zunahmebezirke liegen fast ausnahmslos im nordwestlichen Bereich (vor allem Aumund-Hammersbeck/Fähr-Lobbendorf/Vegesack mit über 20% Zuwachs).

Auch in **Bremerhaven** verläuft die hochkritische Privatverschuldungszone von der Stadtmitte ausgehend nach Norden. Mit einer Schuldnerquote von über 33% hat der Stadtteil Lehe einen Spitzenwert erreicht. Auch Bremerhaven-Mitte und Geestemünde weisen hohe Quoten von über 25% bzw. 20% auf. Vor allem aber sind es gerade diese drei Bezirke, in denen Zuwachsraten von über 9% bis über 23% zu verzeichnen sind, die also für die nächste Zukunft das Gegenteil von Entspannung erwarten lassen.

Weniger ausgeprägt ist die kritische Privatverschuldung in den übrigen, südlichen und westlichen Stadtbezirken Bremerhavens. Dennoch liegen die Verschuldungsquoten mit Werten von 13,3% bis 15,1% auch hier allesamt über dem Durchschnitt der Stadtgemeinde Bremen (12,7%).

1.3.4 Privatpersonen und -haushalte mit Verschuldungsproblemen im Land Bremen

Ging es bislang um relative Maßstäbe zur Erfassung der Privatverschuldungsprobleme, sollen diese im Folgenden durch absolute Werte anschaulicher gemacht werden. Gefragt wird nach der Anzahl der von Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung betroffenen Personen und Haushalte im Land Bremen. Dazu sind die Schuldnerquoten auf die (vollgeschäftsfähigen) Einwohner über 18 Jahre zu beziehen. Für das Jahr 2013 zeigt nachstehende Tabelle die Ergebnisse:

Tabelle 1.3.4-1 Strukturmerkmale der Überschuldung im Land Bremen und in den beiden Stadtgemeinden

Gebietskörperschaft	Schuldnerquote 2013	Einwohner > 18 Jahre in Tsd.	verschuldete Personen in Tsd.	durchschn. HH-Größe Pers/HH	verschuldete Haushalte in Tsd.
Stadt Bremen	12,67	465,1	58,9	1,77	33,2
Stadt Bremerhaven	19,84	95,8	19,0	1,98	9,6
Land Bremen	13,85	560,9	77,9	1,82	42,8

Quellen zur Bevölkerungsstatistik: www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab4.asp, Seestadt Bremerhaven, Bremerhaven in Zahlen, Ausgabe 10, Dez. 2013; , www.statistik-bremen.de/tabellen/kleinraum/stadt_ottab/1.htm

Demnach ist davon auszugehen, **dass sich im Land Bremen gegenwärtig rd. 78.000 Personen in einer kritischen Verschuldungssituation befinden, davon rd. 59.000 in der Stadtgemeinde Bremen und 19.000 in Bremerhaven.**

Personen leben - trotz zunehmender Singularisierung - noch überwiegend in Mehr-Personen-Haushalten[52] dann in Haushalten, die eine finanziell stabilisierende Funktion ausüben können, wenn der Haushalt aus mehreren Einkommensbeziehern besteht. Deshalb ist es sinnvoll, nach der Anzahl der betroffenen Haushalte zu fragen. In stark vereinfachender Weise geschieht dies durch Umrechnung mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße, was in erster Annäherung zu dem Ergebnis führt, dass in der Stadt Bremen rd. 33,2 Tsd. und in Bremerhaven rd. 9,6 Tsd., im Land Bremen also fast 43 Tsd. Privathaushalte mit nachhaltigen Verschuldungsproblemen belastet sind. Tatsächlich dürfte die Zahl der betroffenen Haushalte um einiges höher liegen, da aus der Bundesstatistik bekannt ist, dass überschuldete Personen besonders häufig in 1-Personen-Haushalten (ca. 45 %) anzutreffen sind[53].

Zieht man zur Gegenprüfung dieser Zahlen die Auswertungen der *Schufa* heran, stellt sich die Situation etwas moderater dar: Hiernach wurden in 2013 nur 12% der volljährigen Ein-

[52] Im Land Bremen waren es in 2012 noch 51% (siehe www.statistik-portal.de des Statistischen Bundesamtes)

[53] Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistik zur Überschuldung privater Personen 2012, Wiesbaden 2013, S. 5.

wohner im Land Bremen[54] durch Zahlungsstörungen (mindestens ein gespeichertes Negativmerkmal) auffällig. Daraus resultieren nach obiger Rechnung rd. 67,3 Tsd. Personen bzw. rd. 37 Tsd. Haushalte mit Verschuldungsproblemen.

Ob nun die *Schufa*- oder die *Creditreform*-Zahlen die Realität genauer abbilden, muss offen bleiben. In jedem Fall gilt, dass das Problem der privaten Ver- bzw. Überschuldung im Land Bremen erheblich ist, wie die nachfolgenden Vergleichszahlen von anderen Ländern und Kommunen eindringlich bestätigen.

1.3.5 Die Verschuldungssituation in Bremen im Länder- und Regionalvergleich

Sowohl *Schufa* als auch *Creditreform* haben Rankings erarbeitet, die die bremischen Verhältnisse in der Gesamtsicht als anhaltend besorgniserregend erscheinen lassen.

Nach den Auswertungen von *Creditreform* bildet Bremen im Bundesländervergleich seit 2006 das Schlusslicht (Platz 16) und liegt aktuell (2013) mit der bereits oben genannten Schuldnerquote von 13,85% nach wie vor leicht über Berlin (13,12%), deutlich über dem in etwa mittleren Verschuldungsniveau in Niedersachsen (10,44%) und weit über Baden-Württemberg und Bayern, die mit 7,87% bzw. 7,00% die niedrigsten Schuldnerquoten aufweisen; der Bundesdurchschnitt liegt bei 9,81%.

Auf der kommunalen Vergleichsebene wiederholt sich das Bild. Abgesehen von 2007, als Offenbach am Main die negative Spitzenposition einnahm, ist Bremerhaven durchgängig die Kommune mit der höchsten Schuldnerquote bundesweit und nimmt damit unter den 402 Kreisen und kreisfreien Städten den letzten Rang ein. Die Stadt Bremen befindet sich nach wie vor im obersten Achtel der Schuldnerquoten, ist aber in 2013 von Platz 367 auf Platz 362 vorgerückt.

Anders als *Creditreform,* vergleicht die *Schufa* nicht einfach die Schuldnerquoten, sondern geht methodisch einen aufwändigeren Weg. Um in einem Wert ausdrücken zu können, „inwiefern die private Verschuldungs- und Überschuldungsgefahr ab- oder zugenommen hat und wie stark die kritischen Anzeichen der privaten Verschuldung in welchen geografischen Regionen ausgeprägt sind“[55], hat die *Schufa* 2006 einen **Privatverschuldungsindex** (PVI) entwickelt. Er ist also ein Gradmesser für die jeweilige Privatverschuldungssituation einer Region.

Zur Erstellung des PVI wird eine Kombination aus kreditrelevanten Negativinformationen der Wohnbevölkerung einer Region herangezogen, gewichtet und zu einem Gesamtindikator der jeweiligen Verschuldungssituation zusammengefasst. Die Berechnung basiert auf den Ausprägungen der registrierten Negativmerkmale der Schuldner und Schuldnerinnen: Je gewichtiger die harten im Vergleich zu den weichen Negativmerkmalen, desto höher der PVI und die damit einhergehende Zuordnung der untersuchten Region zu einer von 4 Ausprägungsstufen kritischer Anzeichen der Privatverschuldung (gering = grün / mäßig = gelb / stark = orange / sehr stark = rot). Dieses Modell dient auch dem Ziel, „die Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen regional zu begründen“[56].

[54] Siehe Schufa Kredit-Kompass 2013, S. 20. Schufa weist die Schuldnerquote nicht auf kommunaler, sondern nur auf Landesebene aus.

[55] Schufa, Kredit-Kompass 2013, S 25.

[56] Schufa-Holdig AG, Schuldenkompass 2006, S. 70

Nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse für Bremen dar:

Tabelle 1.3.5-1 Privatverschuldungsindex (PVI)

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 Progn.
Bremen Land								
Privatverschuldungsindex	**1.227**	**1.250**	**1.288**	**1.291**	**1.315**	**1.334**	**1.281**	**1.210**
Veränderung g. Vorjahr		1,87%	3,04%	0,23%	1,86%	1,44%	-3,97%	-5,54%
(Risiko-) Stufe	stark	stark	stark	sehr stark	stark	sehr stark	sehr stark	stark
Rang im Ländervergleich	14	14	15	15	15	15	15	14
Abw. vom Bundesdschn.	8,4%	9,0%	8,9%	10,1%	11,6%	13,6%	16,1%	19,2%
Stadt. Bremen								
Privatverschuldungsindex	**1.139**	**1.170**	**1.208**	**1.211**	**1.225**	**1.238**	**1.183**	**1.110**
Veränderung g. Vorjahr		2,72%	3,25%	0,25%	1,16%	1,06%	-4,44%	-6,17%
(Risiko-) Stufe	stark	stark	stark	stark	stark	stark	stark	stark
Rang im Kommunalvergleich	308	315	299	301	308	306	299	284
Abw. vom Bundesdschn.	0,6%	2,0%	2,1%	3,2%	4,0%	5,5%	7,3%	9,4%
Stadt. Bremerhaven								
Privatverschuldungsindex	**1.671**	**1.651**	**1.699**	**1.703**	**1.778**	**1.828**	**1.806**	**1.824**
Veränderung g. Vorjahr		-1,20%	2,91%	0,24%	4,40%	2,81%	-1,20%	1,00%
(Risiko-) Stufe	sehr stark	sehr stark	sehr stark	sehr stark	sehr stark	sehr stark	sehr stark	sehr stark
Rang im Kommunalvergleich	435	425	409	408	409	400	400	401
Abw. vom Bundesdschn.	47,6%	43,9%	43,6%	45,2%	50,9%	55,7%	63,7%	79,7%
Bundesdurchschnitt								
Privatverschuldungsindex	**1.132**	**1.147**	**1.183**	**1.173**	**1.178**	**1.174**	**1.103**	**1.015**
Veränderung g. Vorjahr		1,33%	3,14%	-0,85%	0,43%	-0,34%	-6,05%	-7,98%

Quelle: Schufa Kredit-Kompass, div. Jahrgänge

Im **Land Bremen** sind seit der ersten Erhebung die Anzeichen kritischer Verschuldung zumeist stark, ab 2009 auch sehr stark ausgeprägt. Im Ländervergleich gehört Bremen auch nach dieser Indexmethode zu den Schlusslichtern, nur von Berlin und zuletzt auch von Sachsen-Anhalt übertroffen.

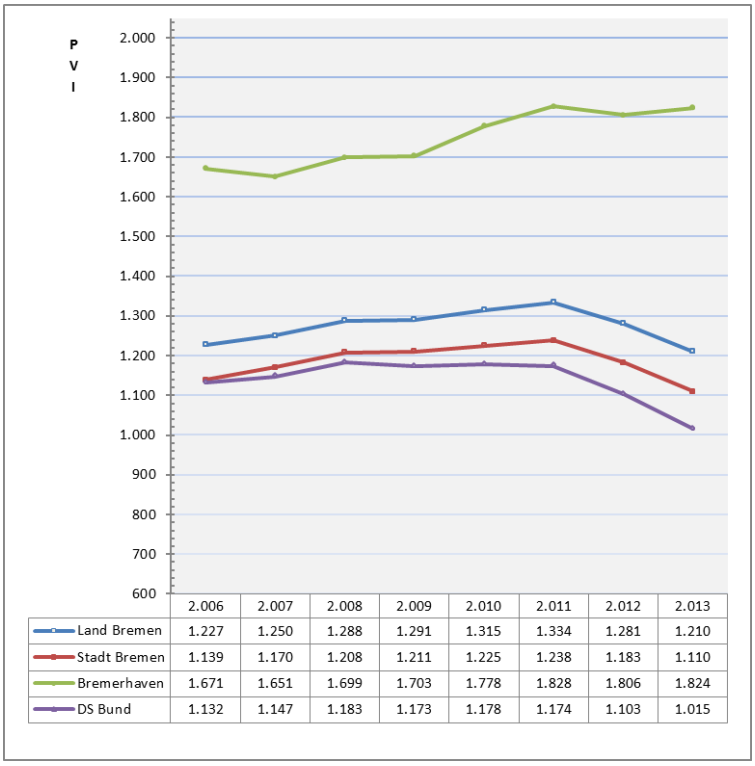
Im kommunalen Ranking liegt die **Stadtgemeinde Bremen** seit Jahren an der Grenze zum obersten Verschuldungsviertel der Städte und Landkreise[57]. Der Rückgang ab 2012 auf Platz 299 hängt mit der Reduzierung der Anzahl der Kreise/kreisfreien Städte zusammen. **Bremerhaven** befindet sich beständig am Ende der Vergleichsskala, zuletzt auf Platz 401, über-

[57] Sie hat sich durch Gebietsreformen reduziert; sie lag 2006 bei 439, sank 2007/8 auf 429, dann auf 413 und liegt seit 2012 bei 402.

troffen nur noch von Pirmasens. Die durchgängige Zuordnung zur Risiko-Stufe „sehr stark“ bedeutet, dass hier die **harten** Negativmerkmale wie Informationen über die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung oder über eine Privatinsolvenz besonders ausgeprägt sind und insofern von einem hohen Ausmaß bereits eingetretener Überschuldung auszugehen ist. Demgegenüber ist die Verschuldungslage in der Stadtgemeinde Bremen weniger zugespitzt, wie der Zuordnung zum Stufe „stark“ zum Ausdruck bringt, die sich auch durch **weiche** Negativmerkmale (Zahlungsausfälle) definiert.

Abschließend sei danach gefragt, ob im Entwicklungsverlauf der kritischen Verschuldungsanzeichen Tendenzen erkennbar werden, die eine allmähliche Entspannung der besorgniserregend hoch ausgeprägten Verschuldungsproblematik im Land Bremen erwarten lassen. Zur Veranschaulichung folgende grafische Darstellung:

Grafik 1.3.5-1 Entwicklung der kritischen Verschuldungsanzeichen in Bremen und Bremerhaven, sowie im Land Bremen (PVI)



	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013
Land Bremen	1.227	1.250	1.288	1.291	1.315	1.334	1.281	1.210
Stadt Bremen	1.139	1.170	1.208	1.211	1.225	1.238	1.183	1.110
Bremerhaven	1.671	1.651	1.699	1.703	1.778	1.828	1.806	1.824
DS Bund	1.132	1.147	1.183	1.173	1.178	1.174	1.103	1.015

Quelle: Schufa, Kredit-Kompass 2006- 2013

Deutlich erkennbar ist der Rückgang des Privatverschuldungsindex nach einem Höchststand in 2011[58]. Das gilt sowohl für den Bund als auch für das Land und die Stadt Bremen. Bremerhaven hingegen scheint diesem Verlauf nicht zu folgen; nach einer nur relativ kleinen Abschwächung in 2012 ist der PVI dort wieder leicht angestiegen.

Auch wenn also insgesamt die kritischen Verschuldungsanzeichen im Land Bremen tendenziell abnehmen, ist zu beachten, dass sich diese Tendenz im Vergleich zur Bundesentwicklung nur sehr zögerlich durchsetzt. Infolgedessen vergrößert sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt. Lag die Stadtgemeinde Bremen 2006 ziemlich genau auf dem Bundesdurchschnitt, ist daraus inzwischen eine Überschreitung von annähernd 10% geworden. Weitaus drastischer gilt dies für die Stadtgemeinde Bremerhaven, die den Bundesdurchschnitt nach anfänglichen rd. 48% nunmehr um rd. 80% übersteigt (siehe Tabelle PVI oben). Trotz ten-

[58] Der wichtigste Erklärungsgrund wird in der verbesserten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage der letzten Jahre zu suchen sein. Hinzu kommt eine nachlassende Kreditvergabe- bzw. Verschuldungsbereitschaft im Gefolge der Finanzmarktkrise ab 2008.

denzieller Abnahme der PVIs bleiben Bremen und ganz besonders Bremerhaven somit immer mehr hinter der (positiveren) Bundesentwicklung zurück.

1.3.6 Hilfe durch Schuldnerberatung

Die ermittelte Größenordnung von bis zu 78.000 **Personen mit kritischen Verschuldungsanzeichen** bildet prinzipiell das **Potential für die Nachfrage nach Schuldenberatung** als der klassischen Hilfeform bei akuten Verschuldungsproblemen. Schuldenberatung verfolgt das Ziel, überschuldeten Personen durch psychosoziale Unterstützung und fachliche Beratung zu einer individuellen Lösung ihrer Schuldenprobleme zu verhelfen, zunächst durch den Versuch einer (außergerichtlichen) Einigung mit den Gläubigern über Forderungsverzicht, Tilgungsstreckung bzw. Ratenzahlungen, sodann - im Falle des Scheitern - durch Einleitung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens mit der Aussicht auf eine Restschuldbefreiung nach Ablauf einer sogenannten Wohlverhaltensphase[59].

Dass diese Art von Hilfe nur von einem - gemessen am Nachfragepotenzial - geringen Anteil in Anspruch genommen wird, zeigt die nachfolgende Aufzählung der im Land Bremen in 2013 beratenen Schuldner und Schuldnerinnen, die sich auf verschiedene öffentlich finanzierte Angebotsformen in ganz überwiegend freigemeinnütziger Trägerschaft verteilen:

Allen überschuldeten Personen mit einem sozialgesetzlichen Leistungsanspruch nach dem SGB II oder dem SGB XII steht in **Bremen der Zugang zu einer qualifizierten Schulden-(und Insolvenz-) Beratungsstelle (ohne nennenswerte Wartezeiten) kostenfrei offen.** In 2013 kam diese Leistung rd. 1.350 Personen zugute.

Zusätzlich dazu wurde zum 01.07.2012 in der Stadtgemeinde Bremen ein Angebot geschaffen, das sich speziell an Erwerbstätige in prekären Arbeitsverhältnissen und Arbeitslosengeld I beziehende Personen mit Verschuldungsproblemen richtet, deren Einkommen i.d.R. nicht ausreicht[60] , um die die Kosten einer Schuldnerberatung selbst aufzubringen, denen das o.g. Beratungsangebot aber dennoch aufgrund fehlender sozialrechtlicher Anspruchsvoraussetzungen verschlossen bleibt. Es dabei zu belassen, wäre kontraproduktiv gewesen, da es gerade für diese Zielgruppe von besonderer Bedeutung ist, das Problem der Überschuldung als Vermittlungshemmnis und Mitauslöser von Arbeitslosigkeit frühzeitig anzugehen, um so den Eintritt oder die Verfestigung von Arbeitslosigkeit und einer Fürsorgeleistungen erfordernden Lebenslage vorzubeugen. Unter dem Titel **präventive Schulden- und Insolvenzberatung** wurden deshalb bremische Beratungsstellen zusätzlich mit kommunalen Mitteln so ausgestattet, dass rd. 600 Schuldner/-innen aus diesem Personenkreis unentgeltlich oder gegen eine geringe Einmalbeteiligung in die Beratung aufgenommen werden können und angesichts der enormen Nachfrage auch tatsächlich aufgenommen werden.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen der öffentlichen Rechtsberatung in einem durch die personellen Kapazitäten begrenzten Umfang in Bremen und Bremerhaven **Schuldenberatungsangebote der Arbeitnehmerkammer**, die in 2013 von ca. 400 verschuldeten Personen in Anspruch genommen wurden.

Zusammen mit ca. 350 Schuldenberatungsfällen in kommunaler Finanzierungsträgerschaft von Bremerhaven ergibt sich für das Land Bremen eine Summe von 2.700 Personen, die in 2013 eine Schuldenberatung erhalten haben. Das sind etwa 4%, gemessen an dem oben

[59] Nach bisherigem Insolvenzrecht hat der insolvente Verbraucher eine 6-jährige Wohlverhaltensphase zu durchlaufen, während derer er zum Beweis seiner Redlichkeit bestimmte Obliegenheitspflichten zu erfüllen hat; insbesondere muss er sich um eine angemessene Beschäftigung bemühen und jegliches pfändbare Einkommen und Vermögen an einen Treuhänder abführen. Durch Änderung der Insolvenzordnung zum 01.07.2014 gelten inzwischen kürzere und unterschiedliche Fristen für die Wohlverhaltensphase.

[60] Betroffen sind insbesondere Beschäftigte im Niedriglohnsektor. Ihr monatliches Nettoeinkommen liegt selbst bei Vollzeitbeschäftigung nicht höher als 850 € bis 1.150 €, im Durschnitt bei rd. 990 €, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ermittelt hat (DIW, Wochenbericht 12/2012). Noch schlechter ist nach Auswertungen des Statistischen Bundesamtes die finanzielle Situation überschuldeter Personen, die Arbeitslosengeld I beziehen; ihnen stehen nur rd. 700 € im Monat zur Verfügung stehen.

ermittelten Potenzial überschuldeter oder überschuldungsgefährdeter Personen im Land Bremen von ca. 67.000 bis 78.000.

Diese sehr niedrig erscheinende Quote darf nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass die restlichen 96% „unversorgt“ sind. Zum einen sind jene Schuldner und Schuldnerinnen, die nicht die Schuldenberatungsstellen, sondern Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und andere, nach dem Insolvenzrecht als geeignet anerkannte Personen zu Rate gezogen haben, hier nicht erfasst; hierzu gibt es keine Statistiken.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass viele diesen Weg gar nicht gehen müssen - weil sie ihre womöglich nicht so gravierenden Schuldenprobleme selbst zu lösen imstande sind - oder aber nicht oder noch nicht gehen wollen. Klar ist, dass sich das (theoretische) Nachfragepotenzial sowieso nur sukzessive über Jahre hinweg in tatsächliche Nachfrage nach Schuldenberatung verwandelt, abhängig von der persönlichen Bereitschaft und Fähigkeit, den durchaus aufwändigen, zeitintensiven und belastenden Schuldenbereinigungsprozess (einschließlich der „Wohlverhaltensphase“) zu durchlaufen, und abhängig vom individuellen Problemdruck. Dieser wird sich bei einer überschuldeten Person mit einem Einkommen unterhalb der Pfändungsfreigrenze anders darstellen als bei jener, die sozusagen täglich Teile ihres Einkommens und Vermögens zur Befriedigung der Gläubigeransprüche zu Lasten seiner Lebensführung einsetzen muss und dabei auch von existenziellen Risiken wie Wohnungs- oder Arbeitsplatzverlust bedroht sein kann.

Diese und vermutliche weitere Gründe lassen erkennen, dass eine auch nur halbwegs verlässliche Aussage bzw. Prognose dazu, welcher Anteil des Nachfragepotenzials pro Jahr tatsächlich wirksam werden und zur Nachfrage nach professioneller Schuldnerberatung führen könnte, nur schwerlich, wenn überhaupt, möglich ist. Erfahrungswerte dieser Art sind auch nicht bekannt.

Auch ohne solche (theoretischen) Kennziffern lässt sich jedoch anhand von Wartezeiten einschätzen, ob die jeweils aktuelle Nachfrage nach Schuldenberatung auf ein ausreichendes Beratungsangebot trifft. Angesichts der geringen Wartezeiten von durchschnittlich weniger als 4 Wochen kann dies für Bremen im Großen und Ganzen bejaht werden[61] .

Unabhängig davon kann es ohnehin keine sinnvolle politische Strategie sein, die Lösung der immensen Privatverschuldungsprobleme in einer fortlaufenden Anpassung bzw. Steigerung der „Versorgungsquoten“ für überschuldete bzw. überschuldungsgefährdete Personen zu suchen. Schuldnerberatung und Verbraucherinsolvenz sind „Reparaturwerkzeuge“ einer nachsorgenden Politik. Strategisch kommt es aber vielmehr darauf an, sich verfestigenden Verschuldungsspiralen und ausgeprägten Überschuldungstendenzen vorzubeugen und dabei an den Gründen der Überschuldung anzusetzen. Dabei steht - trotz der insgesamt besseren Arbeitsmarktlage - weiterhin unangefochten der Eintritt von Arbeitslosigkeit als Hauptauslöser auf Platz 1 (in rd. 26% aller Fälle[62]). Eine aktive, Einkommen und Beschäftigung schaffende und sichernde Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bildet deshalb nach wie vor den wichtigsten Handlungsrahmen, um unmittelbare Präventionseffekte zu erzielen. Daneben bleiben bildungspolitische Maßnahmen zur Förderung der Finanzkompetenz sowie verbraucherschutzpolitische Programme und Aktivitäten zur vorbeugenden Aufklärung über Risiken bei Finanzgeschäften und zur Durchsetzung von Regeln für eine verantwortungsvolle Kreditvergabe zentrale Ansatzpunkte, um durch Lerneffekte und Verhaltensänderungen - zumindest auf längere Sicht - Überschuldungsprozessen vorzubeugen.

[61] So auch con_sens, Schuldner- und Insolvenzberatung in den 16 großen Großstädten der Bundes-republik Deutschland. Berichtsjahr 2012, vom 5.8.2013, S. 25.

[62] Siehe Creditreform, SchuldnerAtlas Deutschland Jahr 2013, S. 29. Auf Platz 2 und 3 folgen mit 14,2 % und 12,7 % als Überschuldungsauslöser „Trennung, Scheidung, Tod des Partners/der Partnerin“ und „Erkrankung, Sucht, Unfall“.

Ergebnisse

Die Anzahl verschuldeter Personen hat um rd. 10% (Schufa 2011) zugenommen

- Die Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung von Privatpersonen ist ein Problem auf hohem Niveau geblieben.
- Transferleistungsbeziehern/-innen (SGB II und SGB XII) erhalten in Bremen eine für sie kostenlose Schulden- und Insolvenzberatung.
- Seit Mitte 2012 besteht ein Beratungsangebot für Erwerbstätige in prekären Arbeitsverhältnissen und ALG I beziehenden Personen.

1.4 Transferleistungen

Der Bezug von Transferleistungen ist ein wesentlicher Indikator für Einkommensarmut (vgl. dazu Teil 1.1).und verweist zugleich auf Teilhabeeinschränkungen in den genannten Lebenslagebereichen.

Staatliche Transferleistungen dienen der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und sichern ganz oder teilweise den Lebensunterhalt der Menschen, die ihre Existenz nicht durch ausreichendes Einkommen sicherstellen können. Zu den Leistungen im engeren Sinne[63] zählen:

- Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem **SGB II**[64]
- Leistung nach dem **SGB XII**[65] und zwar als
    - Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII),
    - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII),
    - Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem 5.-9. Kapitel SGB XII[66],
- Leistungen nach dem **AsylbLG**[67].

Nachfolgend werden die Entwicklungen der existenzsichernden Transferleistungen (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Leistungen nach dem AsylbLG) seit der 1. Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Land Bremen sowie in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dargestellt. Alle Personen, die diese Leistungen beziehen, sind von Armut betroffen.

1.4.1 Entwicklung des Bezuges von Transferleistungen im Land Bremen 2007- 2012

Nachfolgend werden die übergreifenden Entwicklungen der Transferleistungen dargestellt.

Die Entwicklung der einzelnen Leistungsarten wird in den darauffolgenden Abschnitten dargelegt.

Insgesamt ist die Anzahl der **Transferleistungsempfänger/-innen um rd. 3,3% leicht gesunken**.

Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf abnehmende Zahlen in den Bereichen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld.

[63] Auf die Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I) sowie der Kriegsopferfürsorge wird an dieser Stelle nicht eingegangen; zum Wohngeld siehe Kapitel 2.3.8.

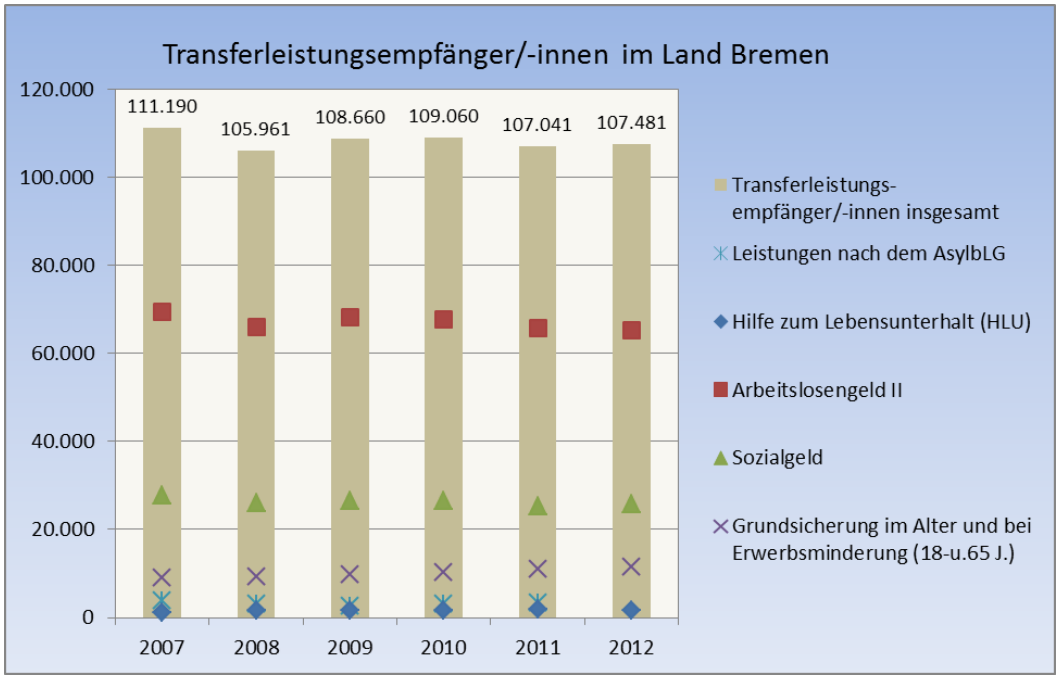
[64] Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)

[65] Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe

[66] Hilfen zur Gesundheit (5. Kapitel SGB XII), Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kapitel SGB XII), Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII), Hilfe in anderen Lebenslagen (8. Kapitel SGB XII),

[67] Asylbewerberleistungsgesetz

Grafik 1.4.1-1 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen im Land Bremen 2007 - 2012 (3. und 4. Kapitel SGB XII, SGB II, AsylbLG)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem, eigene Darstellung

Die Zahl der Empfänger/-innen von **Arbeitslosengeld II** ist gegenüber 2007 um **rd. 6% gesunken**, die Zahl der Bezieher/-innen von **Sozialgeld** ist ebenfalls um rd. 8,2% **zurückgegangen.** Betrachtet man den Verlauf, so zeigt sich, dass zwischen den einzelnen Jahren Zu – und Abnahmen in mehreren Kategorien zu verzeichnen sind

Gestiegen ist die Zahl der Empfänger/-innen von **„Hilfe zu Lebensunterhalt (HLU)“,** wobei die ansteigende Kurve zwischen den Jahren 2011 und 2012 wieder leicht zurückgeht. Allerdings erhalten nur vergleichsweise wenige Menschen diese Leistung (unter 2% aller Transferleistungsempfänger/-innen).

Deutlich und kontinuierlich zugenommen hat auch die Zahl der Menschen, die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE)** erhalten.

Die Zunahme in diesem Leistungsbereich ist vor allem auf diskontinuierliche Erwerbsbiografien sowie auf niedrige Einkommensniveaus zurückzuführen, sodass mit den daraus entstehenden Ansprüchen für die Altersversorgung der Lebensunterhalt nicht ausreichend gesichert werden kann. Ende 2012 erhielten rd. 11.500 Personen, darunter rd. 6750 Frauen diese Leistung. Ende 2012 empfingen 6,2% über 65 Jahren im Land Bremen Leistungen aus der Grundsicherung. Das ist zusammen mit Hamburg der höchste Wert der Bundesländer. In den nächsten Jahren wird dieser Anteil noch zunehmen.[68] Zu erwarten ist eine weitere stetige Zunahme von Leistungsbeziehern/-innen.

Leistungen nach dem **AsylbLG haben ebenfalls einen diskontinuierlichen Verlauf**[69] gehabt.

[68] https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/10/PD13_356_221.html

[69] Siehe auch Kapitel 3.6 Flüchtlinge

Tabelle 1.4.1-1 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen (a.v.E.) im Land Bremen

Land Bremen						
Art der Sozialleistung	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	1.243	1.496	1.533	1.608	1.819	1.710
Arbeitslosengeld II	69.433	65.876	68.181	67.728	65.680	65.227
Sozialgeld	27.775	26.109	26.531	26.509	25.171	25.682
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	8.948	9.340	9.725	10.239	11.097	11.576
Leistungen nach dem AsylbLG	3.791	3.140	2.690	2.976	3.274	3.286
Insgesamt	**111.190**	**105.961**	**108.660**	**109.060**	**107.041**	**107.481**
Quote (je 1.000 Einwohner)	*167,69*	*160,09*	*164,21*	*165,07*	*161,86*	*161,98*

Quelle: SKJF, 2014[70]

In der **Stadtgemeinde Bremen** hat sich die Gesamtzahl der Transferleistungsbezieher/-innen im Zeitraum 2007-2012 kaum verändert. In den einzelnen Leistungsbereichen zeigen sich aber deutliche Zu- und Abnahmen.

Im Bereich HLU gab es Zunahmen (außer im Jahr 2012). Die Zahl der Leistungsempfänger/-innen liegt Ende 2012 um rd. 37% über dem Niveau von 2007, allerdings ist dieses mit rd. 1.400 Personen die kleinste der Empfängergruppen.

Die Anzahl der Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II ist gesunken (-3,3% Ende 2012 gegenüber 2007, wie die der Sozialgeldempfängerinnen (-4,2%).

Die Zahl der Bezieher/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist erheblich demgegenüber gestiegen (+33%).

Leistungen nach dem AsylblG haben bis Ende 2012 abgenommen (-13,3%).

In der **Stadtgemeinde Bremerhaven hat** die Anzahl von Transferleistungsbeziehern/-innen im Zeitraum 2007-2012 um rd. 13,2 % erheblich abgenommen. Auch in Bremerhaven ist die Zahl der Bezieher/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung deutlich angestiegen und liegt Ende 2012 um 17,7% über dem Wert von 2007.

Alle anderen Leistungsbereiche sind rückläufig.

Nachfolgende Tabellen für die beiden Stadtgemeinden zeigen die Entwicklungen.

[70] Die Daten sind den jeweiligen Bundesstatistiken bzw. der Statistik der BA zum SGB II entnommen. Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen, Stand: jeweils Dezember des Jahres

Stadt Bremen

Tabelle 1.4.1-2 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen a.v.E. in der Stadt Bremen

Stadt Bremen						
Art der Sozialleistung	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	1.022	1.237	1.318	1.335	1.547	1.402
Arbeitslosengeld II	53.054	50.944	53.223	52.798	51.366	51.440
Sozialgeld	21.305	20.306	20.710	20.749	20.257	20.402
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	6.835	7.190	7.622	8.027	8.757	9.089
Leistungen nach dem AsylbLG	3.188	2.621	2.211	2.562	2.801	2.762
Insgesamt	**85.404**	**82.298**	**85.084**	**85.471**	**84.728**	**85.095**
Quote (je 1.000 Einwohner)	*155,91*	*150,35*	*155,35*	*156,16*	*154,52*	*154,60*

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Berechnungen

Stadtgemeinde Bremerhaven

Tabelle 1.4.1-3 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen a.v.E. in der Stadt Bremerhaven

Bremerhaven						
Art der Sozialleistung	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	221	259	215	273	272	308
Arbeitslosengeld II	16.379	14.932	14.958	14.930	14.314	13.787
Sozialgeld	6.470	5.803	5.821	5.760	4.914	5.280
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	2.113	2.150	2.103	2.212	2.340	2.487
Leistungen nach dem AsylbLG	603	519	479	414	473	524
Insgesamt	**25.786**	**23.663**	**23.576**	**23.589**	**22.313**	**22.386**
Quote (je 1.000 Einwohner)	*223,62*	*206,65*	*206,75*	*208,08*	*197,49*	*197,87*

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Berechnungen

1.4.2 SGB II-Leistungen

Entwicklung der kommunalen Leistungen sowie des Sozialgeldes 2007 - 2012

Die größte Gruppe der Transferleistungsbezieher/-innen ist die der Personen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Dieses sind erwerbsfähige Menschen, die ALG II bekommen oder aber nicht erwerbsfähige Menschen, wie z.B. Kinder unter 15 Jahren, die Sozialgeld erhalten.

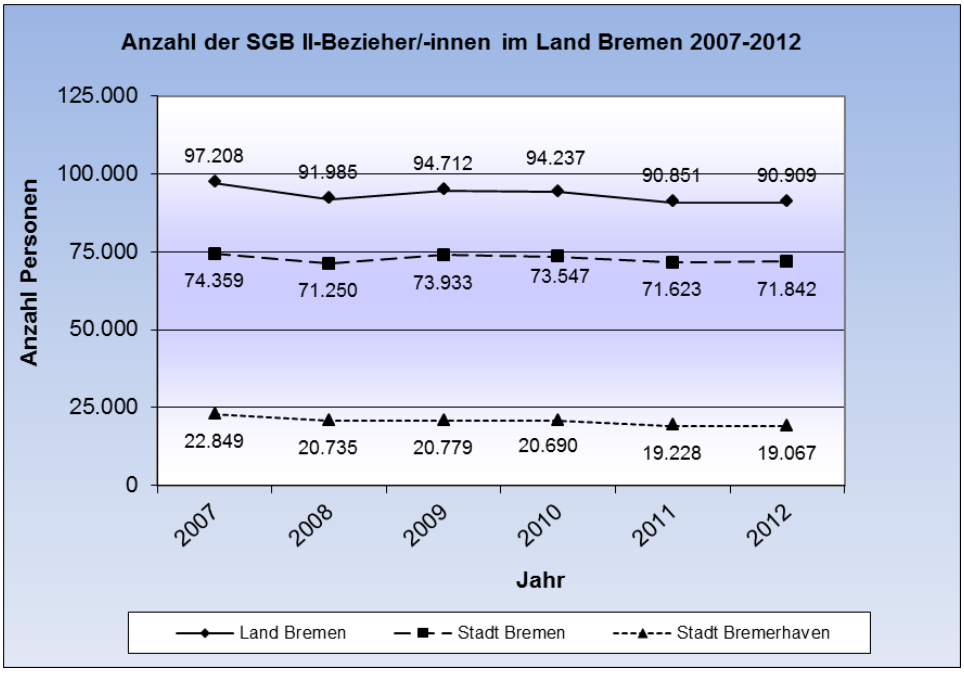
Die Ausgaben für diese Personengruppen werden zum Teil von der Bundesagentur für Arbeit (BA), zum Teil von den Kommunen erbracht.

Kommunale Leistungen sind:

- die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)
- einmalige Leistungen, die im Zusammenhang mit der Wohnung stehen wie bspw. Umzüge, aber auch Mietschulden
- einmalige Leistungen der Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt
- kommunale Eingliederungsleistungen wie bspw. Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Beratung
- Leistungen für Bildung und Teilhabe.[71]

Die größte Ausgabenposition sind Kosten der Unterkunft und Heizung. An diesen Ausgaben beteiligt sich der Bund ab 2014 mit 33,5%. Darin enthalten ist ein Anteil von 27,6% für die den KdU und ein Anteil von 5,9% für die Ausgaben „Bildung und Teilhabe“. Der Prozentanteil variiert und lag bspw. in den Jahren 2011 bis 2013 bei 30,4% (plus Bildung und Teilhabe bei 35,8%)

Grafik 1.4.2-1 Entwicklung der Anzahl der Bezieher/-innen von Leistungen nach dem SGB II im Land Bremen 2007-2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher/-innen nach dem SGB II zeigt sich im Lande Bremen im Jahr 2011 deutlich abnehmend gegenüber den Vorjahren und bleibt auch

[71] Zu den Leistungen „Bildung und Teilhabe“ siehe Kapitel 2.5

Ende 2012 auf diesem Niveau. Die Geschlechterverteilung ist annähernd gleich hoch. Die Anzahl der leistungsbeziehenden Männer ist deutlicher zurückgegangen als die der Frauen.

Tabelle 1.4.2-1 Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger/-innen SGB II 2007 - 2012 insgesamt und nach Geschlecht, Land Bremen

Land Bremen				
SGB II-LE	**Insgesamt**	**Männer**	**Frauen**	**Frauenanteil**
2007	97.208	48.606	48.602	50,0%
2008	91.985	45.688	46.297	50,3%
2009	94.712	47.491	47.221	49,9%
2010	94.237	47.192	47.045	49,9%
2011	90.851	45.145	45.706	50,3%
2012	90.909	44.995	45.914	50,5%
Veränderung 2007-2012 in Prozent	-6,5	-7,4	-5,5	

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Die Bezieher/-innen von Leistungen nach dem SGB II sind überwiegend (über 70%) erwerbsfähig. Zu den Nicht-Erwerbsfähigen (rd. 30%) gehören vor allem Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren.[72]

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklungen der **Struktur der Leistungsempfänger/-innen nach dem SGB II** auf. Im Land Bremen ist die Anzahl der Leistungsempfänger/-innen um rd. 6,5% gesunken. Rückläufig ist sowohl die Anzahl der ALG II Bezieher/-innen (-6,1%) als aus die der Bezieher/-innen von Sozialgeld (-7,5%).

Sinkende zahlen sind noch deutlicher für Bremerhaven zu verzeichnen. Dort betrug der Rückgang insgesamt -16,6% (ALG II -15,8%, Sozialgeld -18,4%).

In der Stadtgemeinde Bremen ist mit insgesamt -3,4% (ALG II -3%, Sozialgeld -4,2%) ein deutlich geringerer Rückgang erfolgt.

[72] Zur materiellen Armut junger Menschen, siehe auch Kapitel 3.1.

Tabelle 1.4.2-2 Zeitreihe 2007-2012 der Struktur der Leistungsempfänger/-innen nach SGB II nach Leistungsart (ALG II, Sozialgeld)

SGB II	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2007-2012 in Prozent
Land Bremen							
Leistungsempfänger/-innen	97.208	91.985	94.712	94.243	90.851	90.909	-6,48
davon:							
erwerbsfähige L. (ALG II)	69.433	65.876	68.181	67.731	65.680	65.227	-6,06
Anteil in %	71,4	71,6	72,0	71,9	72,3	71,7	0,45
nicht erwerbsfähige L. (Sozialgeld)	27.775	26.109	26.531	26.512	25.171	25.682	-7,54
Anteil in %	28,6	28,4	28,0	28,1	27,7	28,3	-1,13
Stadt Bremen	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	
Leistungsempfänger/-innen	74.359	71.250	73.933	73.549	71.623	71.842	-3,38
davon:							
erwerbsfähige L. (ALG II)	53.054	50.944	53.223	52.799	51.366	51.440	-3,04
Anteil in %	71,3	71,5	72,0	71,8	71,7	71,6	0,35
nicht erwerbsfähige L. (Sozialgeld)	21.305	20.306	20.710	20.750	20.257	20.402	-4,24
Anteil in %	28,7	28,5	28,0	28,2	28,3	28,4	-0,88
Bremerhaven	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	
Leistungsempfänger/-innen	22.849	20.735	20.779	20.694	19.228	19.067	-16,55
davon:							
erwerbsfähige L. (ALG II)	16.379	14.932	14.958	14.932	14.314	13.787	-15,83
Anteil in %	71,7	72,0	72,0	72,2	74,4	72,3	0,87
nicht erwerbsfähige L. (Sozialgeld)	6.470	5.803	5.821	5.762	4.914	5.280	-18,39
Anteil in %	28,3	28,0	28,0	27,8	25,6	27,7	-2,21

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Wie die Tabelle 1.4.6 zeigt, ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II ist im Jahr 2012 gegenüber 2007 in der Stadtgemeinde Bremen geringfügig um 1,1% angestiegen, in Bremerhaven ist sie dagegen um 10,9% gesunken.

Tabelle 1.4.2-3 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften SGB II im Land Bremen, der Stadt Bremen und Bremerhaven

SGB II-BG	Land Bremen	Stadt Bremen	Stadt Bremerhaven
2007	50.494	38.840	11.654
2008	48.697	37.913	10.784
2009	50.732	39.826	10.906
2010	50.809	39.791	11.018
2011	49.827	39.073	11.754
2012	49.659	39.273	10.386
Veränderung 2007-2012 in Prozent	-1,7	1,1	-10,9

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem

1.4.3 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem 3. Kapitel SGB XII 2007 - 2012

Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII erhalten Personen,

- die eine Erwerbsminderungsrente auf Zeit erhalten, weil sie zeitweise erwerbsunfähig sind,
- die vorübergehend (nicht dauerhaft) weniger als 3 Stunden täglich erwerbsfähig sind und keine ausreichende Rente beziehen,
- über deren dauerhafte Erwerbsminderung (Grundsicherung 4. Kapitel) oder Erwerbsfähigkeit von über drei Stunden pro Tag noch nicht entschieden ist (SGB II),
- die vorgezogene Altersrente erhalten und nicht über ausreichendes Einkommen verfügen,
- Ausländern, die sich nach den Bestimmungen des § 23 SGB XII im Bundesgebiet tatsächlich aufhalten, soweit die nicht den Rechtskreisen des SGB II oder AsylbLG zugeordnet werden.
- Kinder unter 15 Jahren, die bei anderen Verwandten oder Personen als ihren Eltern leben,
- und Personen ab 65 Jahren ohne Anspruch auf Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung.“[73]

Im Vergleich zur Anzahl der Leistungsempfänger/-innen, die Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII oder nach dem SGB II erhalten, ist diese Gruppe relativ klein. Bezogen auf die gesamte Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen im Land Bremen Ende 2012 erhalten lediglich rd. 1,6% Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Anzahl der Leistungsempfänger/-innen ist von 1.243 im Jahr 2007 um rd. 37% auf 1.710 im Jahr 2012 angestiegen.[74]

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger/-innen und Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII (HLU) a.v.E. erhalten, für die Jahre 2007 bis 2012, sowie die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung für diesen Personenkreis.[75]

Tabelle 1.4.3-1 Zeitreihe Leistungsempfänger/-innen und Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII a.v.E. Stadt Bremen 2007-2012

Stadt Bremen SGB XII HLU (3. Kapitel SGB XII a.v.E.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -absolut-	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -in Prozent-
Anzahl LE HLU (Ø Jahr)	1.106	1.225	1.337	1.419	1.571	1.668	562	50,8
Anzahl BG HLU (Ø Jahr)	1.006	990	1.091	1.144	1.246	1.327	321	31,9

Quelle: Leistungsdaten aus Open Prosoz, eigene Berechnungen

[73] Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland, Leistungen nach dem SGB XII 2011, Seite 24 f.

[74] Siehe oben Abb. XX

[75] Diese Zahl, die auch dem Fachverfahren Open Prosoz generiert wurde, weicht von der Zahl der Leistungsempfänger/-innen der Bundesstatistik ab, u.a. da es sich bei der Bundesstatistik um einen Monatswert (Dezember) handelt. Auf die Daten aus Open Prosoz wurde zurückgegriffen, weil die Bundesstatistik keine Bedarfsgemeinschaften ausweist. Das gilt analog auch für die Daten in Kapitel 1.4.4 zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

1.4.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE) nach dem 4. Kapitel SGB XII 2007 - 2012

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten

- Personen im Alter von 18 bis unter 65 Jahren[76], die dauerhaft erwerbsgemindert sind oder
- Personen im Alter ab 65 Jahren,

und deren Einkommen und Vermögen nicht ausreicht, um den notwendigen Lebensunterhalt zu sichern.

Die Zahl der Personen, die Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII erhalten, ist seit 2007 sowohl im Lande Bremen als auch in den beiden Stadtgemeinden kontinuierlich angestiegen. Nach Geschlecht betrachtet ist der Anteil der Leistungsempfängerinnen rückläufig, liegt aber sowohl im Land als auch in den beiden Stadtgemeinden durchgängig deutlich über 50%. Der Rückgang ist u.a. auf die gestiegene Lebenserwartung der männlichen Bevölkerung zurückzuführen.[77]

Tabelle 1.4.4-1 Zeitreihe Leistungsempfänger/-innen, Bedarfsgemeinschaften für das 4. Kapitel SGB XII a.v.E. Stadt Bremen 2007-2012

Stadt Bremen SGB XII GSiAE (4. Kapitel SGB XII a.v.E.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -absolut-	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -in Prozent-
Anzahl LE 4. Kapitel SGB XII (Ø Jahr)	7.554	7.443	7.922	8.484	9.004	9.674	2.120	28,1
Anzahl BG 4. Kapitel SGB XII (Ø Jahr)	6.825	6.623	7.010	7.368	7.757	8.294	1.469	21,5

Quelle: Leistungsdaten aus Open Prosoz, eigene Berechnungen

[76] Die Altersgrenze verschiebt sich gemäß § 41 SGB XII für die Geburtsjahrgänge ab 1047 sukzessive (Anhebung um jeweils einen Monat ab diesem Jahrgang), siehe § 41 SGB XII

[77] Zur Lebenserwartung siehe Kapitel 2.4.

Tabelle 1.4.4-2 Entwicklung der Bezieher/-innen von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen[78]

Bremen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2007-2012 in Prozent
GSiAE	6.821	7.185	7.607	8.014	8.720	9.046	32,6
GSiAE weiblich	4.209	4.363	4.573	4.784	5.142	5.286	25,6
Anteil weiblich	61,7%	60,7%	60,1%	59,7%	59,0%	58,4%	
Bremerhaven	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	
GSiAE	2.109	2.142	2.097	2.203	2.331	2.474	17,3
GSiAE weiblich	1.330	1.325	1.263	1.318	1.353	1.436	8,0
Anteil weiblich	63,1%	61,9%	60,2%	59,8%	58,0%	58,0%	
Land Bremen	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	
GSiAE	8.948	9.340	9.725	10.239	11.097	11.576	29,4
GSiAE weiblich	5.549	5.693	5.844	6.110	6.511	6.746	21,6
Anteil weiblich	62,0%	61,0%	60,1%	59,7%	58,7%	58,3%	

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Die Zahl der älteren Menschen ab 65 Jahren, die Leistungen nach dem 4. Kapitel des SGB XII erhalten, ist im Land Bremen in den letzten Jahren deutlich um 21,8% angestiegen. Dies ist insbesondere auf eine Zunahme in der Stadtgemeinde Bremen (+25%) aber auch in Bremerhaven (+9,4%) zurückzuführen. Ursächlich sind vor allem unterbrochene Erwerbsbiographien durch Arbeitslosigkeit und Kindererziehung. Zudem können niedrige Lohnniveaus und Beschäftigungen in Teilzeitarbeitsverhältnissen dazu führen, dass Einkommen und Vermögen im Alter nicht ausreichend sind.

Tabelle 1.4.4-3 Entwicklung Leistungsempfänger/-innen ab 65 Jahren (4. Kapitel SGB XII a.v.E.), Grafik nachfolgend

Grundsicherung im Alter (65 J. und älter) außerhalb von Einrichtungen			
	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
2007	5.860	4.592	1.268
2008	6.061	4.788	1.273
2009	6.244	5.010	1.231
2010	6.400	5.148	1.246
2011	6.866	5.565	1.296
2012	7.137	5.742	1.387
Veränderung 2007-2012 in Prozent	21,8	25,0	9,4

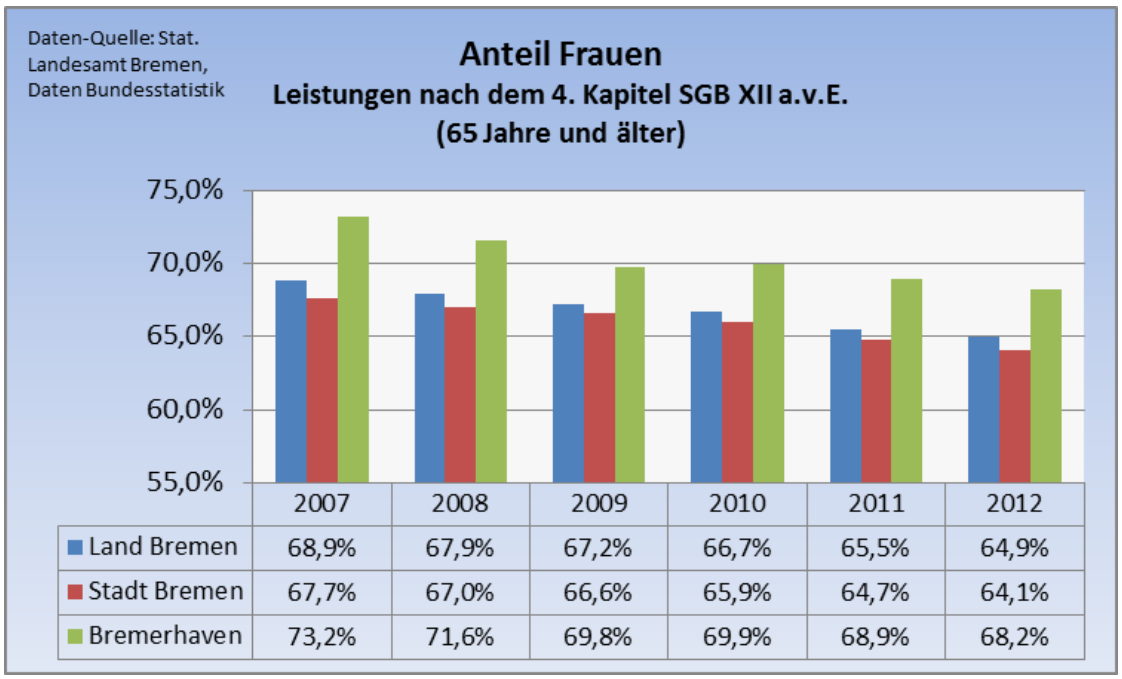
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

[78] Quelle: Stat. Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, Tabelle 333-31, Daten der Bundesstatistik zum SGB XII.. Diese Zahl weicht von der Zahl, die aus dem Fachverfahren Open Prosoz generiert wurde, ab. Bei den Leistungsempfänger/-innen bzw. BG der Bundesstatistik handelt es sich um einen Monatswert (Dezember).

Frauen

Der Anteil der Frauen an den Beziehern/-innen von Grundsicherungsleistungen sinkt im betrachteten Zeitraum sowohl im Land Bremen als auch in den beiden Stadtgemeinden. Hier zeigt sich die Entwicklung, dass Armut im Alter immer noch überwiegend Frauen betrifft, perspektivisch jedoch auch Männer betreffen wird.

Grafik 1.4.4-1 Anteil der Frauen mit Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII (GSiAE a.v.E.)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Land Bremen	68,9%	67,9%	67,2%	66,7%	65,5%	64,9%
Stadt Bremen	67,7%	67,0%	66,6%	65,9%	64,7%	64,1%
Bremerhaven	73,2%	71,6%	69,8%	69,9%	68,9%	68,2%

Ausländer

Die Anzahl der ausländischen Leistungsempfänger/-innen ab 65 Jahren ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen und wird voraussichtlich die zu erwartende generelle Zunahme von Leistungsempfängern/-innen auch mitvollziehen.

Tabelle 1.4.4-4 Entwicklung der Anzahl der ausländischen Leistungsempfänger/-innen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E.

Grundsicherung im Alter (65 J. und älter) außerhalb von Einrichtungen			
ausländische Leistungsempfänger/-innen			
insgesamt	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
2007	1.468	1.286	182
2008	1.487	1.296	191
2009	1.558	1.347	211
2010	1.601	1.388	213
2011	1.685	1.477	208
2012	1.759	1.546	213
Veränderung 2007-2012 in Prozent	19,8	20,2	17,0

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Im Land Bremen gibt es wie nach einen hohen Anteil (rd. 25%) ausländischer älterer Menschen, die von Armut betroffen sind.

Gegenüber den allgemeinen absoluten Zunahmen ausländischer Leistungsempfänger/-innen sind die prozentualen Anteile der ausländischen Leistungsempfänger/-innen an allen Leistungsempfänger-/innen jedoch im Land und in der Stadtgemeinde Bremen rückläufig und nehmen nur in Bremerhaven leicht zu.

Tabelle 1.4.4-5 Anteil der ausländischen Leistungsempfänger/-innen an allen Leistungsempfänger/-innen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E. in Prozent, Zeitreihe 2007-2012

Grundsicherung im Alter (65 J. und älter) außerhalb von Einrichtungen			
Anteil ausländischer Leistungsempfänger/-innen in Prozent			
insgesamt	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
2007	25,1	28,0	14,4
2008	24,5	27,1	15,0
2009	25,0	26,9	17,1
2010	25,0	27,0	17,1
2011	24,5	26,5	16,0
2012	24,6	26,9	15,4

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem Tabellen 333-31 und 333-35, eigene Berechnungen

Ausländische Frauen

Betrachtet man den Anteil der ausländischen Frauen ab 65 Jahren an allen ausländischen Empfängern/-innen von GSiAE-Leistungen (a.v.E.) in diesem Alter, so ist der Anteil etwas unter dem der Frauen in diesem Leistungssystem insgesamt und liegt 2012 im Lande Bremen bei 62,4% (2007: 61%), in Bremen bei 61,9% (2007: 60,3%) und in Bremerhaven bei 65,7% (2007: 66,5%).

Tabelle 1.4.4-6 Anteil ausländischer Leistungsbezieherinnen 4. Kapitel SGB XII ab dem 65. Lebensjahr an allen ausländischen Leistungsempfängern/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung, Zeitreihe 2007-2012

Grundsicherung im Alter (65 J. und älter) außerhalb von Einrichtungen			
Anteil weiblich	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
2007	61,0%	60,3%	66,5%
2008	61,0%	60,5%	64,4%
2009	61,5%	61,4%	62,1%
2010	62,5%	62,2%	64,3%
2011	63,0%	62,9%	63,9%
2012	62,4%	61,9%	65,7%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen

Von allen Frauen im Land Bremen, die 2012 Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E. erhalten haben, waren 23,7% ausländische Frauen (26,0% in Bremen und 14,8% in Bremerhaven. Der Anteil ist gegenüber 2007 leicht gestiegen (2007: 22,2% im Land Bremen, 24,9% in Bremen und 13,0% in Bremerhaven).[79]

[79] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, eigene Berechnungen.

1.4.5 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) 2007-2012

Leistungen nach dem AsylbLG können Asylsuchende, Flüchtlinge, Geduldete und andere Personen mit einem vorübergehenden Aufenthaltsstatus aus humanitären oder sonstigen Schutzgründen erhalten. Zur Situation von Flüchtlingen im Lande Bremen siehe auch Kapitel 3.6 Flüchtlinge und 3.1. Junge Menschen.

Nachdem die Zahl der Leistungsberechtigten in der Zeit von 2007 bis 2009 stark rückläufig war, steigt sie seit 2010 wieder stetig an, alleine im Zeitraum Januar 2013 bis April 2014 um rund 70,5% im Land Bremen[80].

Die Zunahme entwickelt sich im bundesweiten Kontext. Viele der Flüchtlinge kommen aus Bürgerkriegsländern in Afrika und aus dem Nahen Osten.

Tabelle 1.4.5-1 Zeitreihe Empfänger/-innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2007 - 2013[81]

Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2007-2012 in Prozent
Land Bremen	3.791	3.140	2.690	2.976	3.274	3.286	4.240	11,8
dar. weiblich	1.755	1.431	1.184	1.336	1.459	1.490	1.943	10,7
Anteil weiblich	46,3%	45,6%	44,0%	44,9%	44,6%	45,3%	45,8%	
Stadt Bremen	3.188	2.621	2.211	2.562	2.801	2.762	3.610	13,2
dar. weiblich	1.464	1.178	945	1.137	1.232	1.236	1.636	11,7
Anteil weiblich	45,9%	44,9%	42,7%	44,4%	44,0%	44,8%	45,3%	
Bremerhaven	603	519	479	414	473	524	630	4,5
dar. weiblich	291	253	239	199	227	254	307	5,5
Anteil weiblich	48,3%	48,7%	49,9%	48,1%	48,0%	48,5%	48,7%	

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem Tabelle 332-51, eigene Berechnungen

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2012 sind die Grundleistungen des AsylbLG im Wesentlichen den Sätzen des Sozialgesetzbuches XII (SGB XII) anzugleichen. Eine vom Verfassungsgericht festgelegte Übergangsregelung gilt bis dato fort. Das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des AsylbLG soll nach Planungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Frühjahr 2015 abgeschlossen werden.

[80] Quelle: Zuweisungen nach EASY_Verwaltungsverfahren April 2012 gegenüber Januar 2013, siehe Kap. 3.6

[81] Die in der Zeitreihe dargestellten Daten sind der Bundesstatistik zum Asylbewerberleistungsgesetz entnommen. Sie weichen von den Zahlen aus dem Fachverfahren Open Prosoz, auf die im Kapitel 3.6 Flüchtlinge Bezug genommen wird ab.

1.4.6 Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II und SGB XII

Transferleistungsempfänger/-innen nach dem SGB II und SGB XII haben einen Anspruch auf Übernahme ihrer tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (KdU), soweit diese angemessen sind.

Hilfebedürftige sollen dadurch in die Lage zu versetzt werden, ihr elementares Grundbedürfnis „Wohnen“ zu grundsicherungsrechtlich angemessenen Bedingungen zu befriedigen. Der Lebensmittelpunkt soll geschützt und die festgestellte angemessene Referenzmiete so gewählt werden, dass es dem Hilfebedürftigen möglich ist, im konkreten Vergleichsraum eine angemessene Wohnung anzumieten. Entsprechendes gilt für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG.

Stadtgemeinde Bremen

In der Stadtgemeinde Bremen erhielten Ende 2012 rund 82.200 Personen bzw. rd. 49.200 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II (ALG II) oder dem SGB XII (HLU, GSiAE) außerhalb von Einrichtungen. Für den überwiegenden Anteil (rd. 97%) wurden auch die Kosten der Unterkunft und Heizung übernommen.

Die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB XII und SGB II sind seit 2007 mit 17,1% deutlich angestiegen, sie lagen für die Stadt Bremen Ende 2007 bei rd. 177 Mio. €, Ende 2012 bereits bei rd. 207 Mio. Euro. Vor allem im SGB XII sind die Ausgaben für die KdU gegenüber 2007 prozentual deutlich, nämlich um rd. 76% von rd. 17,6 Mio. € auf rd. 31 Mio. € angestiegen.

Prozentual am deutlichsten angestiegen sind die Ausgaben bei den Heizkosten im SGB XII: Sie stiegen von 2007 bis 2012 um rd. 116%. Im SGB II sind die Heizkosten von rd. 20,4 Mio. € in 2007 auf rd. 26,8 Mio. € in 2012 und damit um +31,4% angestiegen[82].

Tabelle 1.4.6-1 Entwicklung der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung 2007-2012 für das 3. und 4. Kapitel SGB XII und das SGB II

Stadt Bremen KdU	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -absolut-	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -in Prozent-
Ausgaben KdU SGB II (inkl. Heizkosten)	158.904.394 €	157.858.255 €	164.519.072 €	170.995.335 €	171.387.522 €	175.754.724 €	16.850.330 €	10,6
Ausgaben KdU SGB XII (inkl. Heizkosten)	17.646.309 €	23.937.702 €	25.886.567 €	27.282.602 €	29.381.951 €	31.014.118 €	13.367.809 €	75,8
Summe KdU SGB XII und SGB II (inkl. Heizkosten)	**176.550.703 €**	**181.795.957 €**	**190.405.639 €**	**198.277.937 €**	**200.769.473 €**	**206.768.842 €**	**30.218.139 €**	**17,1**
Heizkosten SGB II	20.425.074,00 €	20.456.187,00 €	22.326.491,00 €	22.433.972,00 €	24.169.937,00 €	26.836.788,00 €	6.411.714 €	31,4
Heizkosten SGB XII	2.309.884,98 €	3.668.517,85 €	4.205.887,97 €	4.198.183,00 €	4.498.259,00 €	4.999.266,00 €	2.689.381 €	116,4

Quelle: Bremischer Haushalt, für die Heizkosten SGB II: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Kosten der Unterkunft und Heizung (Auswertung Statistikservice Nordost), eigene Darstellung

Neben der Kostensteigerung an sich wirkt sich auch die Entwicklung der jahresdurchschnittlichen Anzahl der Leistungsempfänger/-innen bzw. der Bedarfsgemeinschaften auf die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung aus.

Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen die Entwicklung der Gesamtausgaben KdU und der durchschnittlichen monatlichen KdU je LE/BG - jeweils für die Empfänger/-innen von Leistungen nach dem SGB XII (a.v.E) und SGB II - sowie die Entwicklung der Leistungsempfänger/-innen und Bedarfsgemeinschaften.

[82] Quelle: Statistikservice Nordost, Auswertung zu den Kosten der Unterkunft und Heizung nach Kostenarten (nicht identisch mit dem bremischen Haushalt, dem die Heizkosten gesondert nicht zu entnehmen sind.

Im SGB XII sind die durchschnittlichen KdU je Leistungsempfänger/-in von 2007 auf 2012 um 34% angestiegen, die durchschnittlichen KdU je Bedarfsgemeinschaft um 43%. Die starke Steigerung 2008 gegenüber 2007 hat verschiedene Ursachen, u.a. Umstellungsprobleme im EDV-System, auch die Neufestsetzung der Richtwerte im November 2007 wirkte sich ausgabensteigernd aus. Im 4. Kapitel SGB XII sind im Wesentlichen 1-Personen-BG vorzufinden, allein für diese stieg der Richtwert um 55 € pro Monat an, was die grundsätzliche Möglichkeit einer Anmietung entsprechend teurerer Wohnungen eröffnete bzw. die Anerkennung einer höheren Miete auch bei Bestandsfällen. Seit 2008 befinden sich die durchschnittlichen Ausgaben für die KdU auf annähernd gleichem Niveau.

Tabelle 1.4.6-2 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften / Leistungsempfänger/-innen und der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII (HLU und GSiAE) a.v.E., Zeitreihe 2007 - 2012

Stadt Bremen SGB XII	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Veränderung 2012 gegenüber 2007 -absolut-**	**Veränderung 2012 gegenüber 2007 -in Prozent-**
Anzahl LE SGB XII (Ø Jahr)	8.660	8.668	9.259	9.903	10.575	11.342	2.682	31,0
Anzahl BG SGB XII (Ø Jahr)	7.831	7.613	8.101	8.512	9.003	9.621	1.790	22,9
Ausgaben KdU SGB XII	17.646.309 €	23.937.702 €	25.886.567 €	27.282.602 €	29.381.951 €	31.014.118 €	13.367.809 €	75,8
Ø KdU je LE / Monat (SGB XII)	169,81 €	230,13 €	232,99 €	229,58 €	231,54 €	227,87 €	58 €	34,2
Ø KdU je BG / Monat (SGB XII)	187,78 €	262,03 €	266,29 €	267,10 €	271,96 €	268,63 €	81 €	43,1

Quelle: Leistungsdaten aus dem Fachverfahren Open Prosoz[83]

Im Bereich des **SGB II** sind die Ausgaben um rd. 10,6% gestiegen. Um rd. 15,9% sind die durchschnittlichen KdU je Leistungsempfänger/-in und Monat angestiegen, je Bedarfsgemeinschaft und Monat stiegen die durchschnittlichen KdU im Betrachtungszeitraum um rd. 11,3%.

Die gegenüber dem SGB XII weniger hohen Steigerungsraten im SGB II liegen - obschon auch hier ab dem 01.11.2007 die höheren Richtwerte galten - u.a. an der Struktur der Bedarfsgemeinschaften. Grundsätzlich sind die durchschnittlichen KdU bei 1-Personen-BG höher als bei Mehrpersonen-BG, wenn man deren KdU auf die Personen umrechnet (KdU pro Person) und im SGB II Leistungsbezug befinden sich deutlich mehr Mehrpersonen-BG als im SGB XII-Leistungsbezug.

[83] Die Zahlen weichen von den Zahlen der Bundesstatistik zum 3. und 4. Kapitel SGB XII deutlich ab. Die Bundesstatistik weist lediglich Daten für Dezember eines Jahres aus, für die Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben wurde hier der Jahresmittelwert herangezogen.

Tabelle 1.4.6-3 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften / Leistungsempfänger/-innen und der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II, Zeitreihe 2007 - 2012

Stadt Bremen SGB II	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -absolut-	Veränderung 2012 gegenüber 2007 -in Prozent-
Anzahl LE SGB II (Ø Jahr)	76.130	73.838	73.130	74.824	73.056	72.644	-3.486	-4,6
Anzahl BG SGB II (Ø Jahr)	39.869	38.775	39.301	40.425	39.707	39.606	-263	-0,7
Ausgaben KdU SGB II	158.904.394 €	157.858.255 €	164.519.072 €	170.995.335 €	171.387.522 €	175.754.724 €	16.850.330 €	10,6
Ø KdU je LE / Monat (SGB II)	173,94 €	178,16 €	187,47 €	190,44 €	195,50 €	201,62 €	28 €	15,9
Ø KdU je BG / Monat (SGB II)	332,14 €	339,26 €	348,84 €	352,50 €	359,69 €	369,80 €	38 €	11,3

Quelle: Leistungsdaten: Statistisches Landesamt Bremen, Bremer Infosystem, Ausgaben: Bremischer Haushalt

1.4.7 Maßnahmen seit 2007

Gewährleistung eines menschwürdigen Existenzminimums

Der Senat setzt sich dafür ein, das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu erfüllen. In diesem Zusammenhang hat der Senat gemeinsam mit anderen Bundesländern Anträge im Bundesrat eingebracht. Im Rahmen eines im Vermittlungsausschuss gefundenen Kompromisses konnte die Grundlage für mehr Unterstützungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen im Bereich Bildung und Teilhabe (s. Kapitel 2.5) geschaffen werden.

Bedarfsgerechte Regelsätze

Bremen wird sich auch zukünftig auf Bundesebene für bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder, Jugendliche und Erwachsene einsetzen. Die Regelbedarfe müssen transparent und nachvollziehbar ermittelt und regelmäßig angepasst werden. Die Neuermittlung der Regelbedarfe erfolgt auf der Grundlage einer Sonderauswertung der bundesweiten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die alle 5 Jahre erhoben wird.

Kindergrundsicherung

Ferner wird Bremen an einem Konzept für eine bundesweite Kindergrundsicherung mitarbeiten (Bremen KOA-Vereinbarung, S. 49).

Angemessene Kosten der Unterkunft

In den Jahren seit 2007 wurde der Mietmarkt in Bremen fortlaufend beobachtet und mit externer Unterstützung Konzepte zur Fortschreibung der Verwaltungsanweisung zu den Kosten der Unterkunft und Heizung erarbeitet. Ziel war dabei immer, Hilfebedürftige in die Lage zu versetzen, ihr elementares Grundbedürfnis „Wohnen“ zu grundsicherungsrechtlich angemessenen Bedingungen zu befriedigen. Der Lebensmittelpunkt soll geschützt und die festgestellte angemessene Referenzmiete (Richtwert) so gewählt werden, dass es dem Hilfebedürftigen möglich ist, im konkreten Vergleichsraum eine angemessene Wohnung anzumieten. Entsprechendes gilt für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG. Deshalb wurden die Richtwerte angepasst, die Ausnahmetatbestände erweitert und Zuschläge für bestimmte Stadtteile überprüft und ggf. neu aufgenommen oder verändert. Zuletzt traten dann zum 01.01.2014 auf Basis neuester Erkenntnisse zur Entwicklung der Mieten und Mietnebenkosten für die Stadt Bremen neue Richtwerte für die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung in Kraft. In Bremen hat sich ein „Bündnis für Wohnen“ konstituiert, das sich mit der Wohnsituation in Bremen auseinandersetzt und ausreichenden Wohnraum für alle Bür-

ger/innen einfordert. Im Bündnis für Wohnen haben sich rund 40 Akteure aus Wohnungswirtschaft, Wohnungsbaupolitik, Kammern und Verbänden zusammen gefunden, um gemeinsam mit dem Senat Wege zur Umsetzung der stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele zu verabreden.

Die Beteiligten haben sich in einem konstruktiven Prozess mit den zentralen Fragestellungen des Wohnens in Bremen auseinandergesetzt.. Zu diesen gehören der Wohnungsneubaubedarf, geeignete Wohnbauflächen und ihre Entwicklung, Kosten und Standards des Wohnungsbaus, preiswerter und sozialgebundener Wohnraum, die Weiterentwicklung des Bestandes und der Quartiere, besondere Regelungen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen sowie besondere Handlungsanforderungen in Bremerhaven.

Ergebnisse

Im Land Bremen ist:

- die Zahl der Empfänger/-innen von ALG II gegenüber 2007 um rd. 6% gesunken,
- die Zahl der Empfänger/-innen von HLU ist deutlich gestiegen,
- die Zahl der Menschen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten deutlich und kontinuierlich gewachsen,
- Die Armut von Frauen (Anteil) im Alter hat abgenommen, demgegenüber der Anteil der Männer an den Grundsicherungssicherungsleistungen zugenommen hat. (Land und beide Stadtgemeinden).
- In Bremerhaven hat die Anzahl der Transferleistungsbezieher/-innen um rd. 13,2% erheblich abgenommen.

1.5 Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen

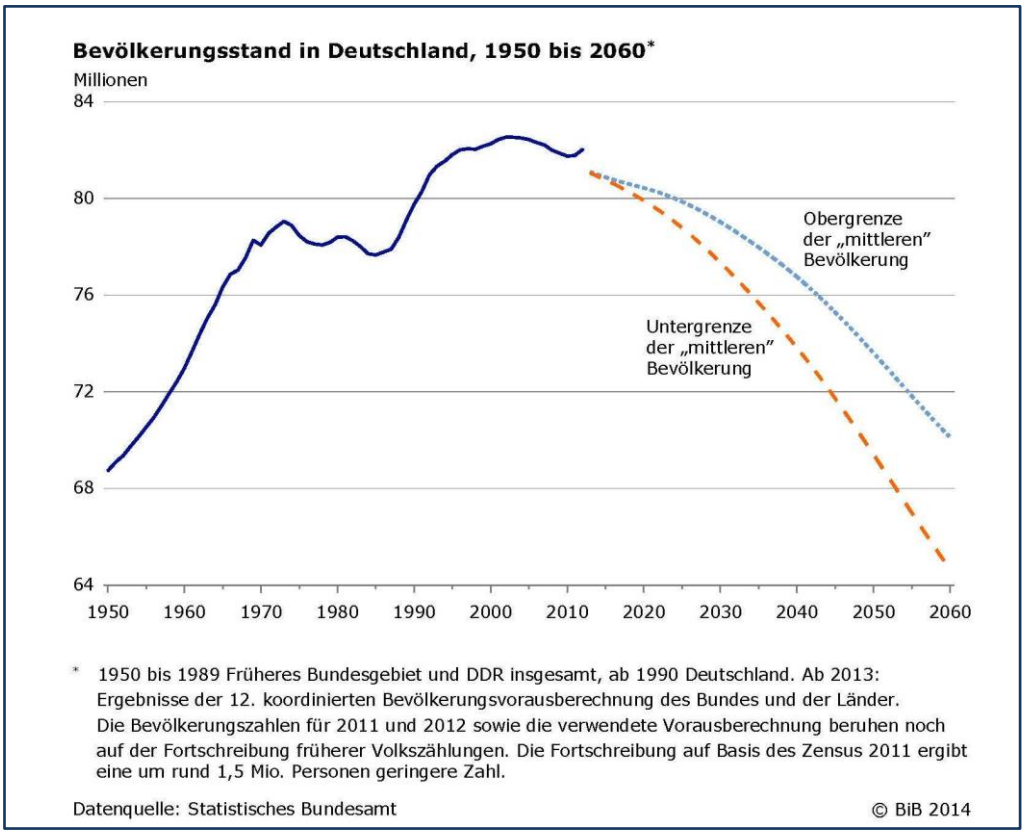
Wichtige Grundlage für die Berichterstattung zu den einzelnen Lebenslagen, zu der Betroffenheit der einzelnen demographischen Gruppen und als Hintergrund für die regionale Betrachtung ist die Entwicklung der Zahl der betroffenen Personen und der Gesamtbevölkerung. Daher wird ein entsprechender Berichtsteil den Kapiteln 2,3 und 4 vorangestellt.

1.5.1 Demographischer Wandel in Deutschland und im Land Bremen

Die Bevölkerung, deren Zusammensetzung und Größe verändert sich ständig. Bevölkerungsprognosen, die als Planungsgrundlage dienen, werden in größeren Zeitabständen aktualisiert. Für die Gesamtanalyse Deutschlands hat das Statistische Bundesamt eine neue, die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2060 vorgelegt.[84]

Demnach wird für die allgemeine Bevölkerungsentwicklung in Deutschland seit der Jahrtausendwende bis zum Jahr 2060 eine kontinuierliche Abnahme der Bevölkerung prognostiziert, s. Grafik 1.

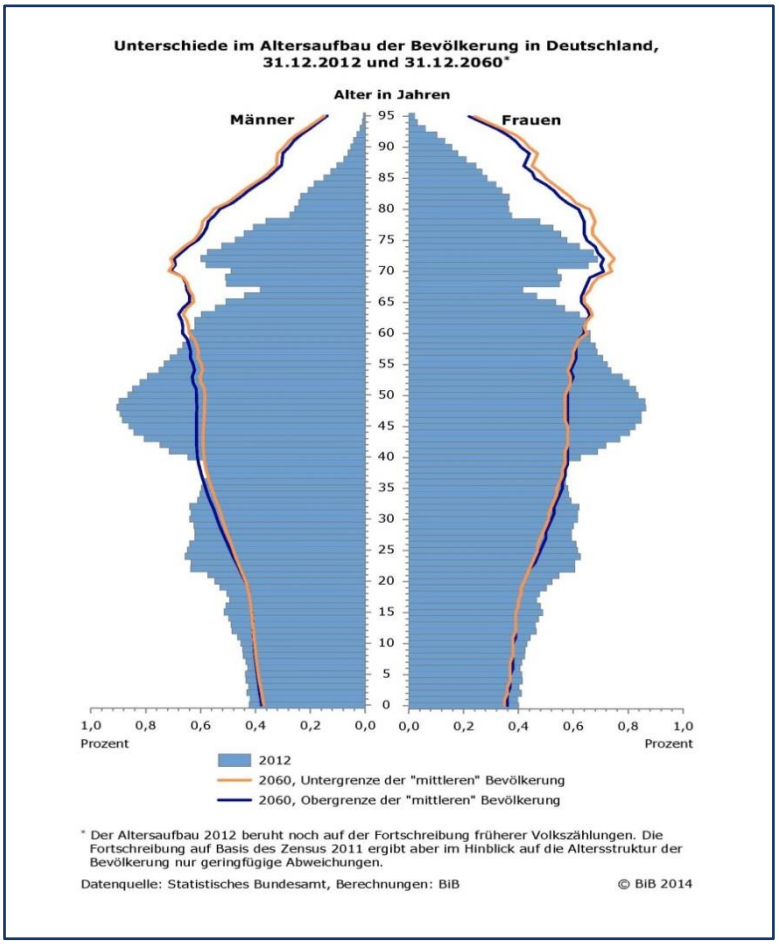
Grafik 1.5.1-1 Bevölkerungsstand in Deutschland 1950 - 2060



Auch der Altersaufbau wird sich ab 2012 bis zum Jahr 2060 erneut erheblich ändern, d.h. es findet weiterhin eine zunehmende Alterung der Gesellschaft im höheren Lebensalter ab 60 Jahren statt, demgegenüber werden darunter alle Altersgruppen abnehmen s Grafik 2.

[84] Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

Grafik 1.5.1-2 Unterschiede im Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland (Ist und Prognose)



Für das Land Bremen liegt ebenfalls eine neuere Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2030 vor.[85]

Grafik 1.5.1-3 Bevölkerungsprognose für das Land Bremen 2020 und 2030

	Land Bremen	Stadt Bremen	Stadt Bremerhaven
2012 (IST)	654.774	546.451	108.323
dar. weiblich	335.665	280.425	55.240
Prognose 2020	654.454	545.637	108.817
dar. weiblich	332.972	278.920	54.052
Prognose 2030	639.423	535.200	104.223
dar. weiblich	323.709	272.490	51.219

Quelle: Stat. Landesamt Bremen, Bremer Infosystem

[85] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem Tabelle 173-91,Neuberechnung aufgrund des Mikrozensus 2011, Basis 31.12.2011 (Zugriff: 16.04.2014)

Gegenüber der vorherigen Prognose für das Jahr 2020 wird die Gesamtbevölkerung im Land Bremen von 2012 bis 2030 um 2,3% leicht sinken, wobei die Anzahl der Einwohner/-innen in der Stadt Bremen um 2,1% und in der Stadt Bremerhaven um 3,8% sinken wird.

Das Land Bremen wird voraussichtlich bis zum Jahr 2030 eine Bevölkerungsabnahme von rund 15.300 Einwohner/innen gegenüber dem Jahr 2012 haben (ca. -11.900 Frauen und ca. -3.400 Männer). Bei diesen Prognosen ist allerdings die seit 2013 weiter zunehmende Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge noch vollständig berücksichtigt.

Der Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung wird nach heutiger Einschätzung 2030 im Land Bremen bei 50,6% (2012: 51,3%), in der Stadt Bremen bei 50,9% (2012: 51,3%) und in Bremerhaven bei 49,1% (2012: 51%) liegen.

1.5.2 Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2012

Die Bevölkerung im **Land Bremen** stieg von 2002 bis 2006 an und erreichte im Jahr 2010 nahezu wieder den Stand des Jahres 2000. Von 2007 bis 2010 ist die Gesamtbevölkerung rückläufig und lag Ende 2010 bei 660.706 Einwohnern/-innen. Im Jahr 2011 wurde mit dem Zensus (Mai 2011) die Bevölkerung neu gezählt. Der Zensus führte zu einer Bereinigung der Bevölkerungsdaten. In Bremen und auch in vielen anderen Städten ergab sich daraus eine deutlich geringe Bevölkerungszahl als sie bis dahin auf Basis der Volkszählung von 1987 hochgerechnet wurde.

Bis Ende 2012 stieg die Bevölkerung im Land Bremen wieder an und lag mit 654.774 Einwohnern/-innen nur noch um ca. 1,3% bzw. ca. 8.300 Personen unter dem Wert von 2007 (663.082). Für die **Stadt Bremen** zeigten sich von 2007 bis 2010 lediglich kleine Schwankungen, in der Stadt Bremerhaven hingegen ging die Einwohnerzahl bis 2010 kontinuierlich zurück. In beiden Stadtgemeinden gab es 2011 durch den Zensus einen „Bereinigungseffekt“ und für 2012 wieder einen Anstieg der Bevölkerung (in Bremen um ca. 2.400 Personen und in Bremerhaven um ca. 180 Personen gegenüber 2011).

Tabelle 1.5.2-1 Bevölkerung im Land Bremen 2000-2012

	Land Bremen	Stadt Bremen	Stadt Bremerhaven
2000	660.225	539.403	120.822
2001	659.651	540.950	118.701
2002	662.098	542.987	19.111
2003	663.129	544.853	118.276
2004	663.213	545.932	117.281
2005	663.467	546.852	116.615
2006	663.979	547.934	116.045
2007	663.082	547.769	115.313
2008	661.866	547.360	114.506
2009	661.716	547.685	114.031
2010	660.706	547.340	113.366
2011	652.182	544.043	108.139
2012	654.774	546.451	108.323

Quelle: Statistisches Landesamt, Bremen Infosystem, Tabelle 173-01: Bevölkerung nach Geschlecht

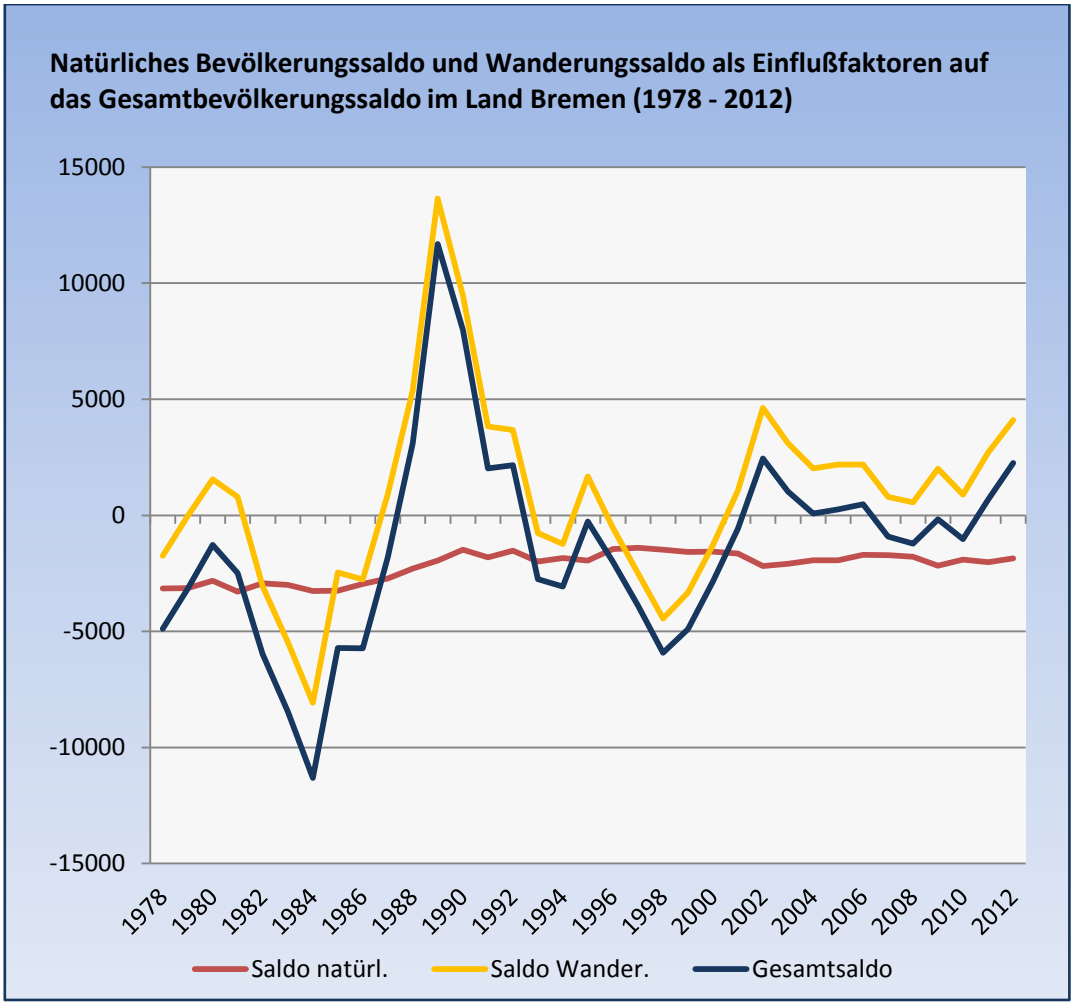
Bevölkerungsbewegungen:

Die Zu- oder Abnahme der Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen ist auf folgende Bevölkerungsbewegungen zurückzuführen: einerseits durch eine natürliche Bevölkerungsbewegung (Lebendgeborene und Gestorbene) und andererseits durch den Wanderungssaldo (Zu- und Fortzüge).

Im Jahr 2012 setzt sich der Trend des **natürlichen Bevölkerungsverlustes**[86], im Vergleich zum Jahr 2007 fort. Die Bevölkerung nahm im Wege des natürlichen Bevölkerungsverlustes bis 2007 um 1.700 Einwohner/-innen und bis zum Jahr 2012 um 1.850 Einwohner-/innen ab.

Demgegenüber besteht seit dem Jahr 2001 durchgängig ein **positiver Wanderungssaldo**. Aufgrund der weitaus höheren Zahlen ist der Wanderungssaldo gegenüber dem natürlichen Bevölkerungsverlust dominant und bestimmt daher weitgehend die Gesamtbevölkerungsentwicklung (s. Grafik 2)

Grafik 1.5.2-1 Natürliches Bevölkerungssaldo und Wanderungssaldo als Einflussfaktoren auf das Gesamtbevölkerungssaldo im Land Bremen (1978 - 2012)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremen Infosystem, Tabellen178-33, 179-32 und 182-60, Zugriff 05.08.2014; Gesamtsaldo eigene Berechnung

Der Gesamtbevölkerungssaldo stieg in den Jahren 2011 und 2012 des Berichtszeitraumes wieder in den positiven Bereich. Im Jahr 2012 betrug die Bevölkerungszunahme 2.292 Einwohner/-innen.

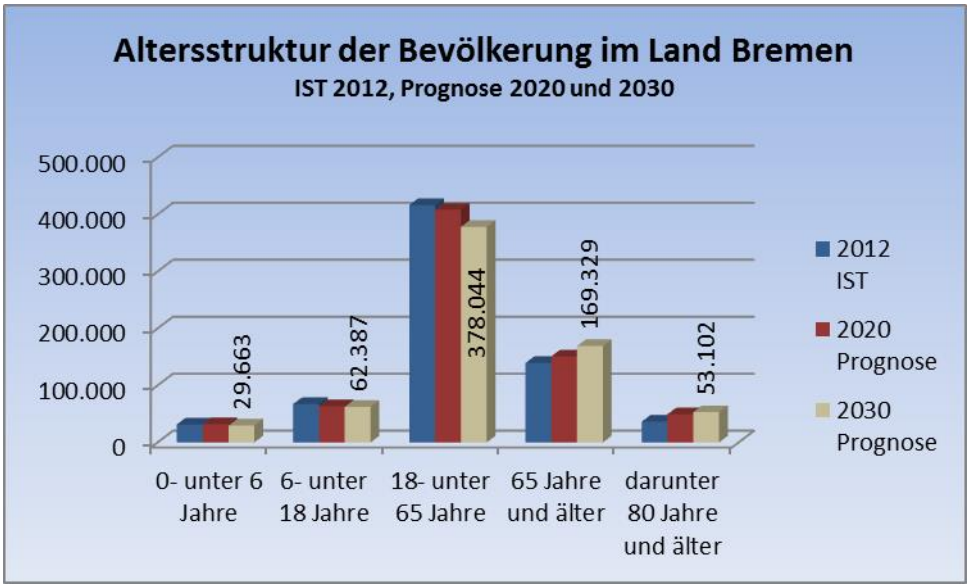
[86] Quelle Bremen InfosysTab.178-33 und 179-32 (eigene Berechnung)

1.5.3 Altersstrukturentwicklung

Prognosen

Die vorliegenden Bevölkerungsprognosen zeigen auch die zu erwartende altersstrukturelle Entwicklung für das Land Bremen bis zum Jahr 2030 auf. Ein Bevölkerungsrückgang wird sich in allen Altersgruppen bis 65 Jahren vollziehen, hingegen wird eine Bevölkerungszunahme in den Gruppen ab 65 Jahren stattfinden.

Grafik 1.5.3-1 Altersstruktur der Bevölkerung im Lande Bremen



Quelle: Statistisches Landesamt, Bremen Infosystem, Tabellen 173-91 und 173-41, eigene Berechnungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt das IST 2012 und die Annahmen für die Jahre 2020 und 2030 differenziert nach Altersgruppen für das Land Bremen und die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

Tabelle 1.5.3-1 Altersstruktur im Land Bremen und in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven 2012, 2020 und 2030

Bevölkerung	2012 IST	2020 Prognose	2030 Prognose
Land Bremen			
0- unter 6 Jahre	31.637	31.828	29.663
6- unter 18 Jahre	67.343	63.402	62.387
18- unter 65 Jahre	416.417	408.222	378.044
65 Jahre und älter	139.377	151.004	169.329
darunter 80 Jahre und älter	36.442	49.443	53.102
Stadt Bremen			
0- unter 6 Jahre	26.169	26.488	24.834
6- unter 18 Jahre	55.217	52.183	51.695
18- unter 65 Jahre	349.892	342.126	318.256
65 Jahre und älter	460.692	124.840	140.416
darunter 80 Jahre und älter	30.214	41.451	44.967
Bremerhaven			
0- unter 6 Jahre	5.468	5.340	4.829
6- unter 18 Jahre	12.126	11.218	10.693
18- unter 65 Jahre	66.525	66.096	59.788
65 Jahre und älter	24.204	26.163	28.913
darunter 80 Jahre und älter	6.228	7.993	8.135

Altersentwicklung im Zeitraum 2007-2012

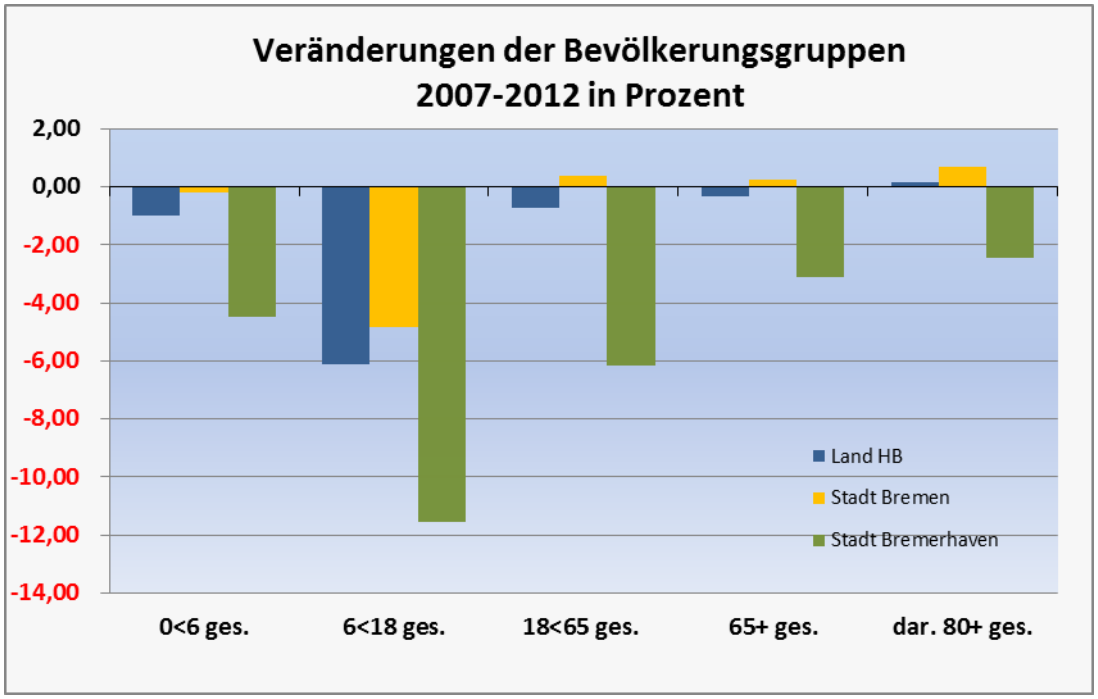
Die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2007 -2012 zeigt für das Land Bremen auf, dass die Zahl aller Altersgruppen mit Ausnahme der Altersgruppe 80 Jahre u.m. rückläufig ist. Besonders auffällig ist der Rückgang bei den jungen Menschen im Alter von 6 - unter 18 Jahren (2012: 67.343 Personen gegenüber 71.736 in 2007, das entspricht einem Rückgang um 6,1%). Die Bevölkerungsgruppe der 18- unter 65-Jährigen ist 2012 mit 416.417 Einwohnern/-innen nahezu auf dem Niveau von 2007 (419.540 Einwohner/-innen, das entspricht einem Rückgang um 0,74%). Entgegen allen Erwartungen ist aber auch die Zahl der Menschen über 65 Jahren leicht gesunken und zwar von 139.855 in 2007 auf 139.377 Personen in 2012 (-0,34%). Um 0,14% gestiegen ist die Gruppe derer, die 80 Jahre und älter sind.

Die Entwicklung in den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven hat sich deutlich unterschieden, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. In der Stadt Bremen haben sich die Altersgruppen von 18- unter 65 Jahren mit einem leichten Zuwachs stabilisiert, demgegenüber sind in Bremerhaven in allen Altersgruppen hohe Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen.

Tabelle 1.5.3-2 Bevölkerung nach Altersgruppen Vergleich 2007 - 2012

	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
0-unter 6 Jahre	31.637	26.169	5.468
Veränderung gegenüber 2007 in %	-1%	-0,2%	-4,5%
6-unter 18 Jahre	67.343	55.217	12.126
Veränderung gegenüber 2007 in %	-6,1%	-4,8%	-11,5%
18-unter 65 Jahre	416.417	349.892	66.525
Veränderung gegenüber 2007 in %	-0,7%	+0,4%	-6,2%
65 Jahre und älter	139.377	115.173	24.204
Veränderung gegenüber 2007 in %	-0,3%	+0,3%	-3,1%
darunter: 80 Jahre und älter	36.442	30.214	6.228
Veränderung gegenüber 2007 in %	+0,1%	-0,7%	-2,5%

Grafik 1.5.3-2 Veränderung der Bevölkerungsgruppen 2007-2012 in Prozent

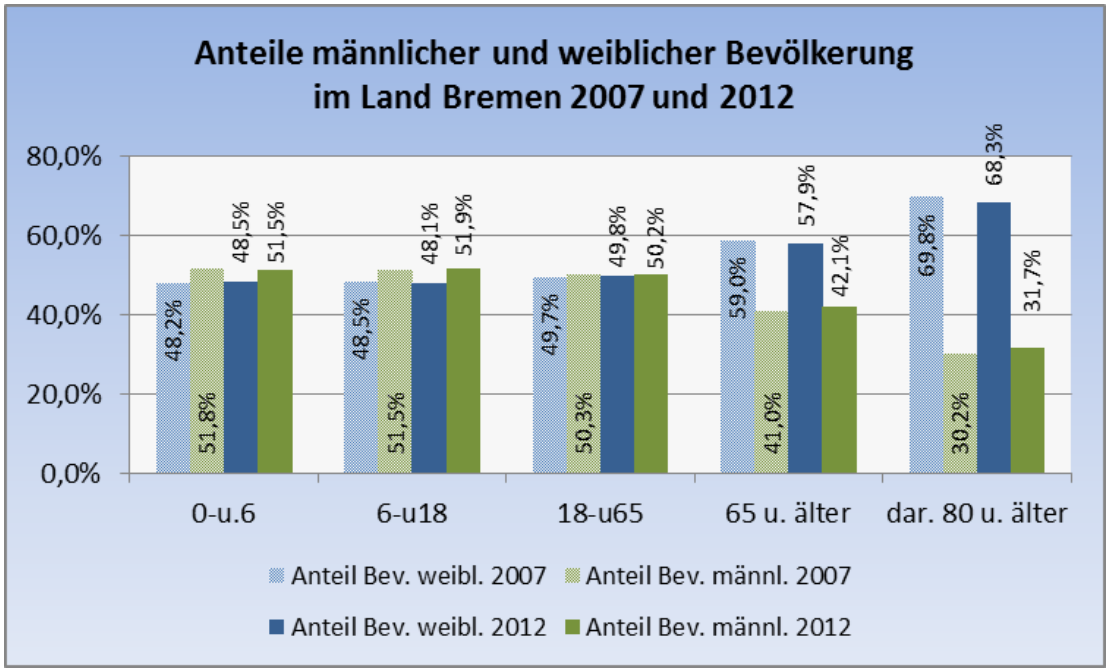


Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem Tabelle 173-41: Bevölkerung nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen, eigene Berechnung

Die **Geschlechterverteilung in den Altersgruppen** im Zeitraum 2006 - 2012:

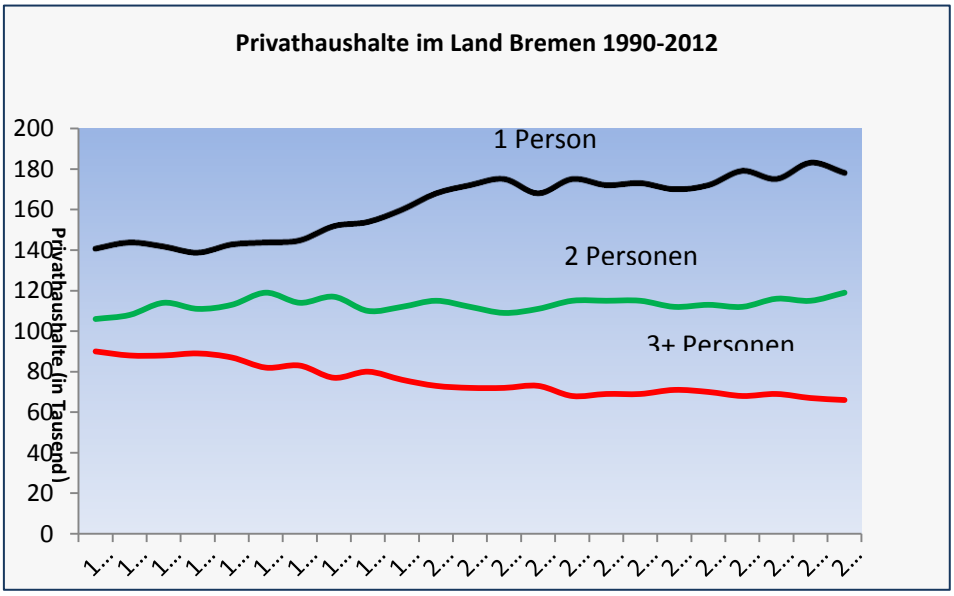
Die Entwicklung von Männern und Frauen in den Altersgruppen bis 65 Jahre ist nahezu konstant geblieben. Auffällig ist die Zunahme von Männern in den Altersgruppen über 65 und über 80 Jahren. Analog dazu nahm der Anteil der Frauen in diesen Altersgruppen ab, nach wie vor ist aber der Anteil der Frauen insbesondere bei den über 80jährigen nahezu doppelt so hoch wie der der Männer.

Grafik 1.5.3-3 Anteile männlicher und weiblicher Bevölkerung im Lande Bremen 2007 und 2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem Tabelle 173-41: Bevölkerung nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen Zugriff: 22.04.2014) Prozente eigene Berechnung

Grafik 1.5.3-4 Privathaushalte im Lande Bremen 1990-2012



Statistisches Landesamt Bremen, Bremen Infosystem, Tabelle 174-05: Privathaushalte nach Haushaltsgröße (Ergebnisse des Mikrozensus, nur Land Bremen)

1.5.4 Haushalte

Die Haushaltsstruktur im **Land Bremen** hat sich zwischen 2007 und 2012 wie folgt entwickelt.

Insgesamt nahm die Zahl der Haushalte im Land Bremen nach einem Tiefstand 2007/2008 wieder zu.

Die bis 2007 bestehende Tendenz zunehmender Einpersonenhaushalte setzte auch im Zeitraum 2007-2012 fort. Demgegenüber ging die Anzahl der 2-Personen-Haushalte bis 2007 zurück, hat aber dann zwischen 2007 und 2012 eine Zunahme von 6,3% erfahren.

Haushalte mit drei und mehr Personen sind weiterhin rückläufig, die Haushalte mit 4 und mehr Personen sind seit 2007 stark rückläufig.

Quantitativ betrachtet ist die Haushaltsstruktur überwiegend durch Einpersonenhaushalte geprägt. Diese Entwicklung wird u.a. durch die wachsende Zahl alleinstehender älterer Menschen hervorgerufen.[87]

Tabelle 1.5.4-1 Haushalte (in Tsd.) Land Bremen

	1 Pers.	**2 Pers.**	**3 Pers.**	**4 Pers. und mehr**	**insges.**
2000	168	116	39	34	357
2007	170	112	35	37	354
2000-2007	**+1,2%**	**-3,4%**	**-10,3%**	**+8,8%**	**-0,8%**
2008	172	113	33	37	354
2009	179	112	34	34	360
2010	175	116	37	32	360
2011	183	115	36	30	365
2012	178	119	34	32	363
2007-2012	**+4,7%**	**+6,3%**	**-2,9%**	**-13,5%**	**+2,5%**

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Jahrbücher 2011,2012 und 2013 und Stat. Berichte

Einen ähnlichen Verlauf hat die Haushaltsentwicklung in der **Bremen Stadt** genommen. Insgesamt nehmen die Haushalte im Zeitraum 2007-2012 mit 2,5% leicht zu. Die Ein – und Zwei-Personen Haushalte haben ebenfalls zugenommen. 3-Personen-Haushalte haben hingegen stark abgenommen, die 4-Personen-Haushalte eine geringere Abnahme erfahren. Die Haushalte mit 3 Personen und 4 Personen und mehr nähern sich quantitativ an.

[87] Vgl. SAFGJS (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, S. 41

Tabelle 1.5.4-2 Haushalte (in Tsd.) Stadt Bremen

	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. und mehr	insges.
2000	137	94	32	27	291
2007	141	93	30	31	294
2000-2007	**+2,9%**	**-1,1%**	**-6,2%**	**+14,8%**	**+1,0%**
2008	142	94	26	31	292
2009	146	93	28	29	297
2010	145	96	31	26	298
2011	149	95	31	25	300
2012	146	96	27	29	298
2007-2012	**+3,6%**	**+3,2%**	**-10,0%**	**-6,4**	**+1,4%**

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Jahrbücher 2011,2012 und 2013 und Stat. Berichte

Ein anderes Bild zeigt sich in der **Stadt Bremerhaven.**

Die Gesamtzahl der Haushalte nahm bis 2007 ab, aber zwischen 2007-2012 haben die Haushalte in allen Haushaltsgrößen eine Zunahme von 8,3% erfahren.

Die Einpersonenhaushalte nahmen zwischen 2007 und 2012 um 10,3%, also stark zu und die 2 Personen Haushalte haben eine über 25%ige Zunahme erfahren. Die Anzahl größerer Haushalte ab 3 Personen nahm ebenfalls um 16,7% zu.

Tabelle 1.5.4-3 Haushalte (in Tsd.) Stadt Bremerhaven

	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. und mehr	insges.
2000	31	21	7	7	66
2007	29	19	6	6	60
2000-2007	**-6,5%**	**-9,5%**	**-14,3%**	**-14,3%**	**-9,1%**
2008	30	19	(6)	(6)	62
2009	33	19	(6)	(6)	63
2010	31	20	(5)	(6)	62
2011	34	20	/	(5)	64
2012	32	24	(7)	/	65
2007-2012	**+10,3%**	**+26,3%**	**+16,7%**	**/**	**+8,3%**

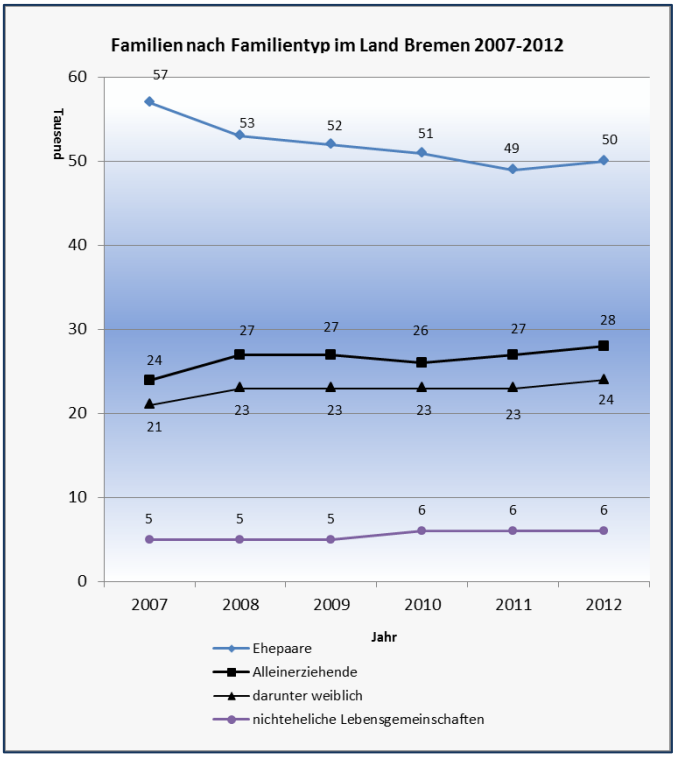
Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Jahrbücher 2011,2012 und 2013 und Stat. Berichte

1.5.5 Familien

Das Armutsrisiko und die Anzahl von Kindern, ebenso wie der Familienstatus „alleinerziehend“ stehen in einem hohen Zusammenhang.[88] Insgesamt hat die Zahl der Ehepaare mit Kindern im Land Bremen seit 2007 erheblich abgenommen und lag 2012 deutlich unter dem Wert von 2007. Die Zahl der Alleinerziehenden stieg 2008 an, blieb dann in etwa auf dem Niveau, stieg 2012 wiederum an und erreichte mit 28.000 Haushalten, darunter rd. 17.000 Allleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren, einen neuen Höchststand. Die Anzahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften stieg in diesem Zeitraum ebenfalls, aber nur langsam an.

Insgesamt waren 2012 knapp 30% aller Familien mit Kindern im Land Bremen sowie in den beiden Stadtgemeinden alleinerziehend.

Grafik 1.5.5-1 Familien nach Familientyp im Land Bremen 2007-2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; Bremen Infosystem, Tabelle 175-02: Familien nach Familientyp (Ergebnisse des Mikrozensus, nur Land Bremen) (Zugriff 24.04.2014)

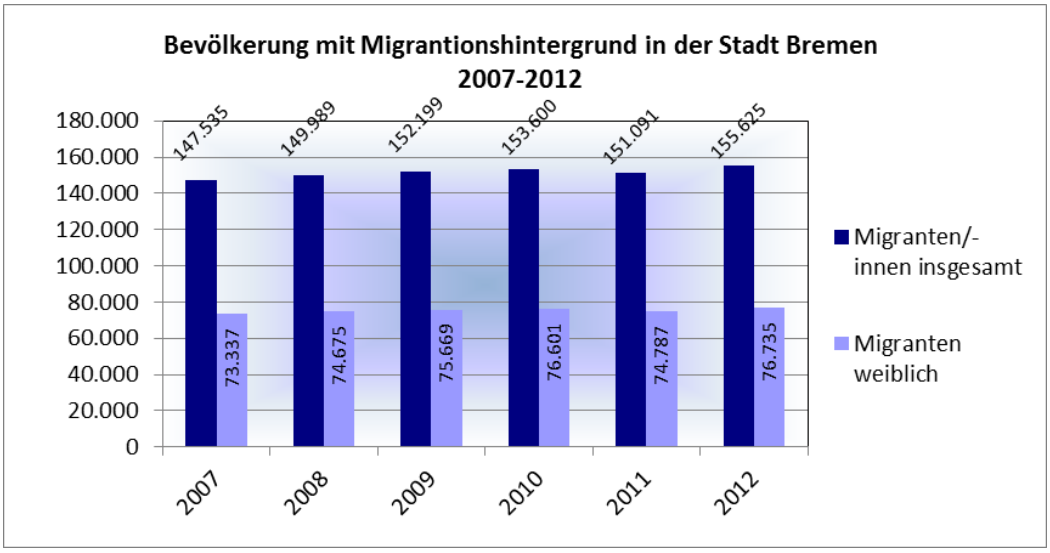
Der Frauenanteil bei den Alleinerziehenden lag im Land Bremen im Jahr 2012 bei 85,7%. Er ist seit 2007 relativ konstant. Insgesamt sind es über 24.000 alleinerziehende Frauen, die im Land Bremen einem Haushalt vorstehen (rd. 15.000 darunter mit Kindern unter 18 Jahren). Das ist der höchste Wert seit über 10 Jahren. Demgegenüber steht eine in den vergangenen Jahren relativ konstante Anzahl von rd. 4.000 alleinerziehenden Männern. Die materielle Lage von alleinerziehenden Männern und Frauen unterscheidet sich deutlich. Männer sind auch als Alleinerziehende meistens berufstätig. Sie werden oft durch den Tod der Partnerin zu Alleinerziehenden. Bei Frauen ist es meist die Trennung vom Partner, die zu dieser Situation führt. Da alleinerziehende Frauen häufig nicht berufstätig sind, ist ihr Armutsrisiko sehr hoch, insbesondere, wenn die Kinder noch klein sind (siehe hierzu 3.2). Für eine zunehmende Anzahl Alleinerziehender (Frauen) besteht demnach ein Armutsrisiko im Land Bremen.

[88] Vgl. SAFGJS (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen

1.5.6 Migrationshintergrund

Im Zeitraum 2007 – 2012 sind sowohl die absolute Zahl als auch der prozentuale Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung in der Bremen Stadt[89] angestiegen. Im Jahr 2012 hatten rund 30 Prozent der Einwohner/-innen (155.625) einen Migrationshintergrund. Das bedeutet eine Steigerung von 5,5% gegenüber dem Jahr 2007. Knapp die Hälfte der Migranten ist weiblich, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

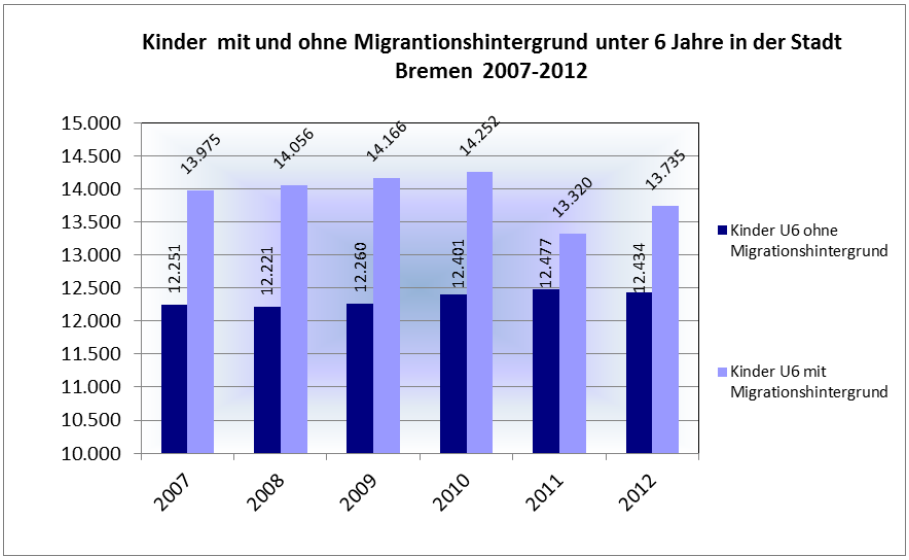
Grafik 1.5.6-1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Stadt Bremen 2007-2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem, Tabelle 173-54, eigene Darstellung

Der Bevölkerungsanstieg der Menschen mit Migrationshintergrund lässt sich auf einen Anstieg der Erwachsenen (ab 18 Jahren) zurückführen. Insgesamt ist die Anzahl der Kinder bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund überproportional hoch, hat aber gegenüber 2007 abgenommen.

Grafik 1.5.6-2 Kinder mit/ohne Migrationshintergrund unter 6 Jahren: Stadt Bremen 2007-2012



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem, Tabelle 173-54, eigene Darstellung

[89] Für Bremerhaven liegen keine Daten zum Anteil von Migranten/-innen an der Bevölkerung vor, daher können auch keine Werte für das Land Bremen ausgewiesen werden.

Die **Altersstrukturentwicklung** bei den Menschen mit Migrationshintergrund zeigt für die Jahre 2007 bis 2012 auf, dass die Zahl der jungen Migrantinnen und Migranten unter 18 Jahren leicht zurückgegangen ist (-774 Personen bzw. -2%), gleichzeitig ist die Zahl der jungen Menschen dieser Personengruppe ohne Migrationshintergrund sogar um fast 7% zurückgegangen von 46.016 in 2007 auf 42.922 Personen Ende 2012.

Zugenommen haben hingegen bei den Menschen mit Migrationshintergrund die beiden Personengruppen 18- unter 65 Jahre (+5.066 Personen bzw. +5,1%) und 65 Jahre und älter (+2.798 bzw. 26,9%). Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund ist auch bei diesen beiden Personengruppen zurückgegangen, allerdings nicht so deutlich wie bei den Minderjährigen: bei den 18- unter 65-jährigen um 3.814 Personen (-1,5%) und bei den Personen ab 65 Jahren um 2.500 Personen (-2,4%).

Tabelle 1.5.6-1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Zeitreihe 2007-2012

Stadt Bremen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bevölkerung mit Migrationshintergrund						
0- u. 18 Jahre mit M.	38.238	38.550	38.979	39.421	37.429	37.464
18- u 65 Jahre mit M.	98.886	100.557	101.891	102.433	100.561	103.952
65 Jahre und älter mit M.	10.411	10.882	11.329	11.746	13.101	13.209
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund						
0- u. 18 Jahre o. M.	46.016	44.747	43.740	42.828	43.798	42.922
18- u. 65 Jahre o. M.	249.754	247.185	245.905	246.116	247.687	245.940
65 Jahre und älter o. M.	104.464	105.439	105.841	104.796	101.467	101.964

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem, Tabelle 173-54, eigene Berechnungen

Ergebnisse

- Die **Bevölkerung ist im Land Bremen leicht zurückgegangen** und wird weiterhin abnehmen. Der Rückgang wird sich in allen Altersgruppen bis 65 Jahren vollziehen, hingegen wird eine Bevölkerungszunahme in den Gruppen ab 65 Jahren stattfinden.
- Auffällig ist die **Zunahme von Männern in den Altersgruppen über 65 und über 80** Jahren.
- Insgesamt nahm die Zahl der Haushalte, insbesondere die der **Einpersonenhaushalte**, im Land Bremen wieder zu.
- Die Zahl der **Alleinerziehenden** stieg bis 2012 an und erreichte mit 28.000 Haushalten, darunter rd. 17.000 Allleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren, einen neuen Höchststand.
- Der Anteil der Bevölkerung mit **Migrationshintergrund** ist von 26,7% in 2007 auf 29,5% in 2012 angestiegen. Über die Hälfte der Kinder unter 6 Jahren hat einen Migrationshintergrund (53,8% in 2012 gegenüber 53,3% in 2007).

Literatur in Kapitel 1:

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin 2013

Deutsche Bundesbank online: Zeitreihen zum Geldvermögen

Eurostat: Labour Force Survey, ad-hoc Module 2009 und 2012.

Finke, Renate: Vermögensreport 2007. Working Paper Nr. 89 der Allianz Dresdner Economic Research. September 2007

Grabka, Markus; Westermeier: Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin 9/2014

Kröger, Hans-Jürgen: Millionärsboom in Bremen. Arbeitnehmerkammer Bremen 2003

Muscheid, Jörg; Strüßmann, Bernd: Polarisierung der Einkommen – Einkommensverteilung im Land Bremen und in den Ortsteilen Bremens und Bremerhavens. Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

Schlichting, K., Steuerpflichtige Einkommen und ihre regionale Verteilung in der Stadt Bremen Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001. Statistisches Landesamt Bremen, Statistische Hefte 1/2006

Senatorin für Soziales, Kinder; Jugend und Frauen: Lebenslagen in Bremen. Bremen 2009

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2011. Frankfurt a.M. 2012

Statistisches Landesamt Bremen: Einkommenssteuerstatistik. Unterschiedliche Jahrgänge

Valluga AG: D.A.CH. – Vermögensreport 2011. Liechtenstein 2011

2 Teilhabe nach Lebenslagen

2.1 Erwerbstätigkeit, Arbeitsmarkt, Ausbildung und Arbeitslosigkeit

Zusammenhang von Armut und Erwerbsarbeit

Erwerbsarbeit hat beim Thema Armut eine doppelte Relevanz: zum einen dient sie dem Einkommenserwerb und hilft damit, materielle Armut zu verhindern oder zu begrenzen[90]. Zum andern dient sie der Teilhabe an der Gesellschaft, in der trotz länger anhaltender Arbeitslosigkeit die Teilnahme an der Erwerbsarbeit noch immer als „normal" angesehen wird und andere Formen der Betätigung einen geringeren Stellenwert haben. Erwerbsarbeit schafft darüber hinaus auch unter schwierigen Bedingungen die Möglichkeit der Selbstverwirklichung und Anerkennung, sie ermöglicht Kontakte und Tagesstruktur. Die Ermöglichung von Erwerbsarbeit ist daher eine zentrale Kategorie der Armutsbekämpfung.

2.1.1 Daten

2.1.1.1 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Land Bremen 2009-2013

Der im Armuts- und Reichtumsbericht 2009 thematisierte Beschäftigungsabbau als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wurde im Land Bremen inzwischen kompensiert. Gegenüber Juni 2009 sind bis 2012 landesweit rund 16.500 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze entstanden. Das entspricht einem **Zuwachs von 5,7%,** was jedoch **unterhalb des bundesweiten Anstiegs von 6,9%** liegt.

Frauen zeigen nach wie vor eine deutlich geringere Erwerbsbeteiligung als Männer. Nur 46% der Frauen von 15 bis 64 Jahren sind in Bremen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Bund 50%).[91] Das sind rund 132.000 Frauen. Mit 47,2% ist fast die Hälfte der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen in Teilzeit angestellt, bei den Männern sind es lediglich 10,9%. Seit dem Jahr 2000 ist sowohl bei Frauen als auch bei Männern ein kontinuierlicher Anstieg der Teilzeitbeschäftigung festzustellen.

28.150 Frauen in Bremen waren 2012 ausschließlich im Minijob, also nicht sozialversicherungspflichtig, beschäftigt. Das ist im Vergleich zu 2010 ein Rückgang um rund 2.500 Beschäftigungsverhältnisse. Ausschließlich im Minijob beschäftigt zu sein, bedeutet, kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu haben, mit zu erwartenden niedrigen Renteneinkommen.

Der Minijob als Nebenjob nimmt dagegen bei Frauen zu: 2012 waren in Bremen 14.690 Frauen auf diese Weise beschäftigt (2008: 12.700).

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den Städten Bremen und Bremerhaven verlief dabei unterschiedlich.

[90] Dies gilt, obwohl es eine steigende Zahl von Menschen gibt, die neben einer Vollerwerbsarbeit ergänzende Sozialleistungen beziehen (vgl. dazu Teil 1 dieses Berichts und Bundeszentrale für politische Bildung 2013 sowie Parität Bremen 2011, S.8).

[91] Quelle der Zahlen in diesem Abschnitt: Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer Bremen 2012, Agentur für Arbeit.

Tabelle 2.1.1-1 Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2009 bis 2012

	Juni 2009	Juni 2012	Entwicklung 2009-2012	
	absolut	absolut	absolut	in %
Bundesgebiet	27.380.096	29.268.918	1.888.822	6,9
Land Bremen	283.071	299.109	16.038	5,7
Stadt Bremen	236.878	249.968	13.090	5,5
Bremerhaven	46.193	49.141	2.948	6,4

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Stadt Bremen

Die Beschäftigungsentwicklung in der Stadt Bremen verlief weitgehend parallel zur bundesweiten Entwicklung (siehe Grafik 2.1. 1). Nachdem im Jahr 2009 die Zahl der sozialversicherungspflichtigen (sv) Beschäftigten noch zurückgegangen war, setzte 2010 eine Phase des Beschäftigungsaufbaus ein. Der Beschäftigungszuwachs (im Vergleich zum Vorjahresquartal) in der Stadt Bremen lag meist unter dem Niveau des Bundesdurchschnitts. Zum Ende des Jahres 2013 lag der Beschäftigungsaufbau in der Stadt Bremen leicht über dem Zuwachs auf Bundesebene.

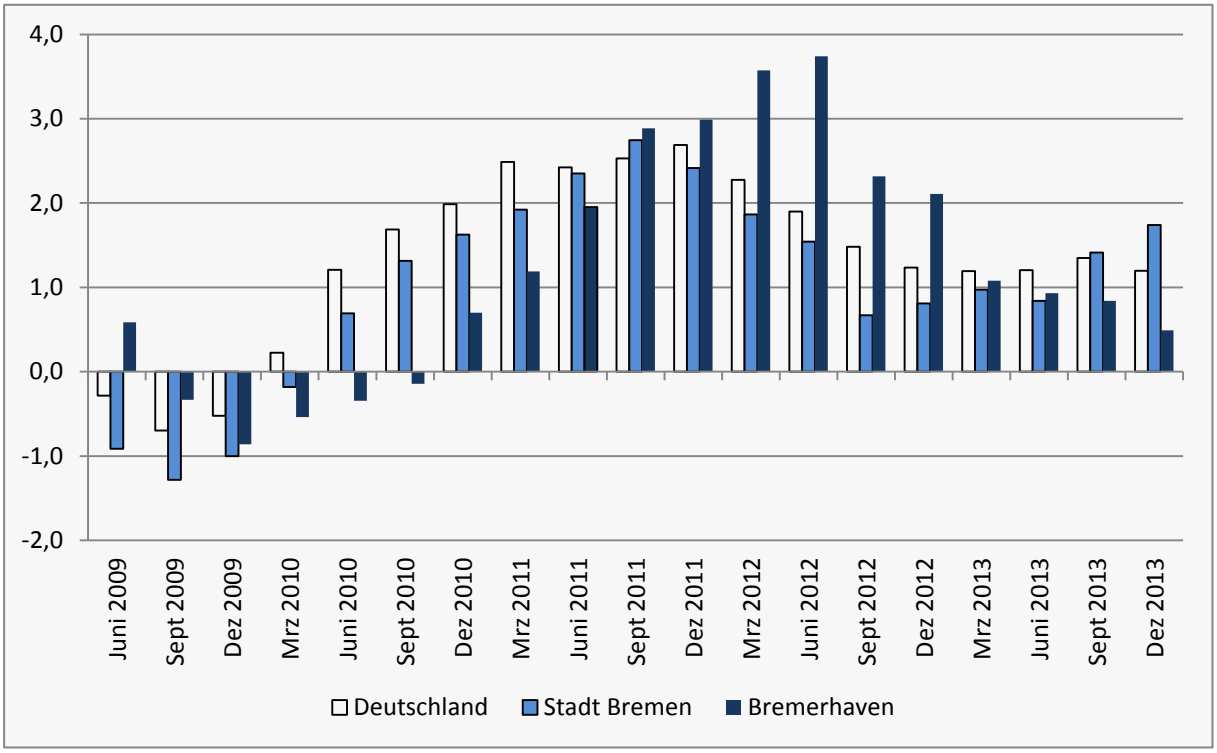
Damit sind in den Unternehmen der Stadt Bremen rund 13.100 Personen mehr beschäftigt als im Juni 2009, das entspricht einem Zuwachs von 5,5 %.

Auffällig ist, dass der Beschäftigungsrückgang während der Krise in Bremen überdurchschnittlich, der anschließende Beschäftigungsaufbau hingegen unterdurchschnittlich ausfällt.

Stadt Bremerhaven

Die Krise hat sich erst mit zeitlicher Verzögerung auf den Arbeitsmarkt in Bremerhaven ausgewirkt. Während im September 2010 bundesweit wie auch in der Stadt Bremen die Zahl der sv-Beschäftigten bereits wieder anstieg, wurden in den Betrieben Bremerhavens immer noch mehr Arbeitsplätze ab- als aufgebaut. Anschließend erfolgte in Bremerhaven jedoch ein Beschäftigungsaufbau, in dessen Folge die Zahl der Beschäftigten innerhalb eines Jahres (Dez. 2010 und Dez. 2011) um rund 1.400 (3,0 %, Bundesgebiet 2,7 %) wuchs.

Grafik 2.1.1-1 Entwicklung der sv-pflichtigen Beschäftigung in Prozent gegenüber Vorjahresquartal



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenstand: August 2014

Bemerkenswert ist vor allem die darauf folgende Entwicklung, denn während bundesweit wie auch in der Stadt Bremen das Beschäftigungswachstum an Dynamik verliert, nimmt dieses in Bremerhaven weiter zu. So stieg die Zahl der sv-Beschäftigten zwischen Juni 2011 und Juni 2012 in den Bremerhavener Betrieben um 3,7%, der bundesweite Zuwachs betrug dagegen nur 1,9%. Diese positive Entwicklung hat sich aber in 2013 nicht fortgesetzt. Im Gegenteil: Seit Juni 2012 lässt die Dynamik in Bremerhaven spürbar nach.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Wie bereits im 1. ARB berichtet, ist seit längerer Zeit ein relativer Bedeutungsverlust des klassischen Normalarbeitsverhältnisses zu verzeichnen. Demgegenüber haben atypische Beschäftigungsverhältnisse im Zuge wirtschaftlichen Strukturwandels einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren. Das System der sozialen Sicherung orientiert sich aber nach wie vor an dem Normalarbeitsverhältnis - der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Das Spektrum atypischer Beschäftigung ist breit und vielschichtig. U.a gehören hierzu die geringfügige Beschäftigung, Aushilfsbeschäftigung, Saisonarbeit, Zeitarbeit, befristete Beschäftigung und freie Mitarbeit. Eine besondere Dynamik haben dabei - u.a. gefördert durch gesetzliche Regelungen- geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und die Zeitarbeit entfaltet.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse unterscheiden sich vom Normalarbeitsverhältnis durch die enge Kopplung an klassische Unternehmerrisiken, wie Schwankungen in der Betriebsauslastung oder unerwartete Nachfrageausfälle. Betroffene Arbeitnehmer/-innen gehören oft zur Randbelegschaft eines Unternehmens, auf die im Bedarfsfall dann unternehmerische Risiken abgewälzt werden, z.B. in Form von Lohnsenkungen, Arbeitszeitreduzierungen oder Entlassung.

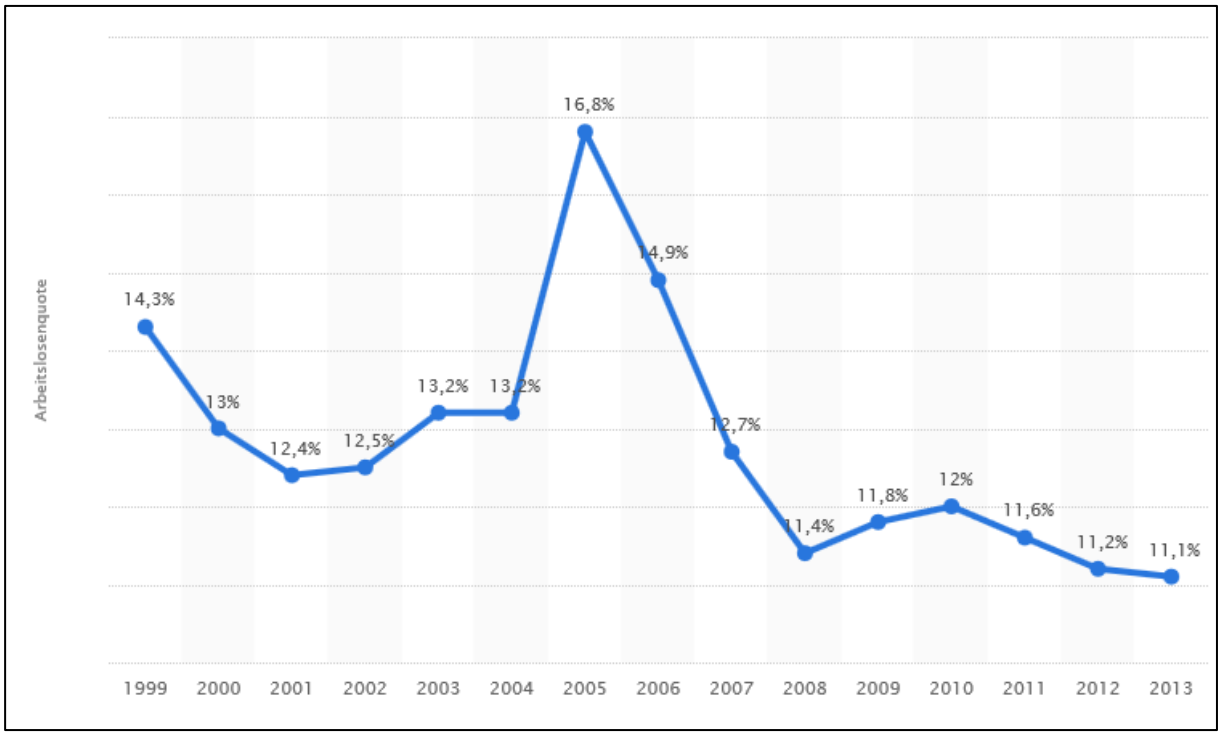
Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind nicht per se als prekär anzusehen, sondern hängen in ihren Auswirkungen neben dem Individualeinkommen von Kontextfaktoren, wie der Familien- bzw. der Haushaltssituation, sowie weiterhin von der Integration der Sicherungssysteme ab. Atypische Beschäftigungsverhältnisse können dann zu prekären Beschäfti-

gungsverhältnissen, wenn sie als alleiniges Individualeinkommen die überwiegende Basis des jeweiligen Haushaltseinkommens darstellen.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen 2007-2013

Seit der Berichterstattung im letzten Armuts- und Reichtumsbericht ist die Arbeitslosenquote im Land Bremen auf einem konstant hohen Niveau zwischen 11% und 12% geblieben.

Grafik 2.1.1-2 Arbeitslosenquote im Land Bremen 1999-2013[92]



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Die Arbeitslosenquote lag damit dauerhaft über dem Bundesdurchschnitt und im oberen Bereich der Bundesländer[93].

Im Jahresdurchschnitt 2013 waren landesweit rund 37.200 Personen als arbeitslos registriert. Ergänzt man die Anzahl der Arbeitslosen um Personen, die derzeit nicht als arbeitslos erfasst werden, da sie z.B. an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen de facto aber ohne Beschäftigung sind und Arbeit suchen, erhöht sich die Zahl auf rund 49.600 Personen (Unterbeschäftigung). Die Arbeitslosenquote liegt mit 11,1% deutlich über dem Bundesdurchschnitt (6,9%), das gilt insbesondere für Bremerhaven (14,6%, Stadt Bremen: 10,4%).

Der Abbau der Arbeitslosigkeit fiel in Bremen und Bremerhaven zwischen 2009 und 2013 unterdurchschnittlich aus. Während 2013 im Land Bremen 2,7 % Menschen weniger arbeitslos registriert waren als im Jahr zuvor, ging die Zahl der Arbeitslosen bundesweit um 13,8% zurück.

[92] http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2512/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-bremen-seit-1999/

[93] Vgl. dazu die ausführlichen Berichte der Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen auf www.arbeit.bremen.de/Referat 21/ Information zum Arbeitsmarkt

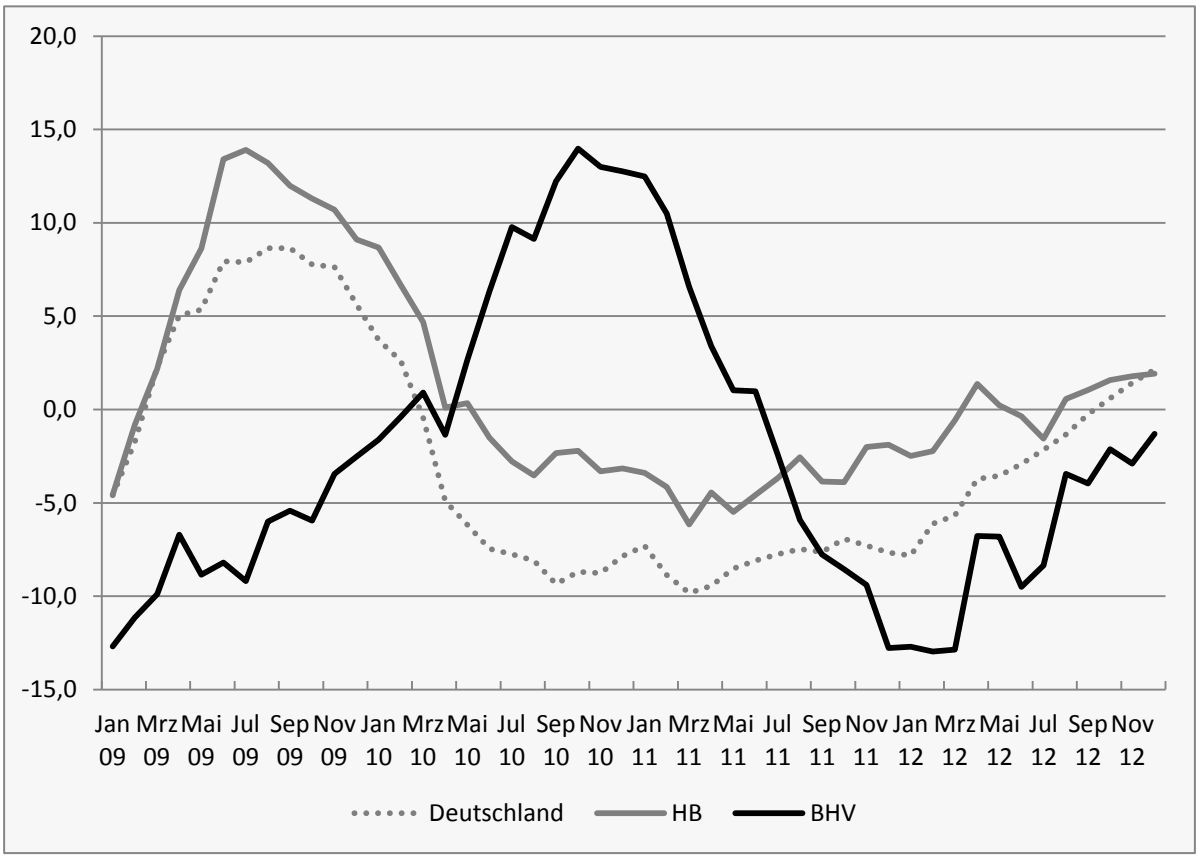
Tabelle 2.1.1-2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit 2009 bis 2013

	JD 2009	JD 2013	Entwicklung 2010 - 2013		Arbeitslosenquote
	absolut	absolut	absolut	in %	JD 2013
Bundesgebiet	3.423.283	2.950.250	-473.033	-13,8	6,9
Land Bremen	38.247	37.197	-1.050	-2,7	11,1
Stadt Bremen	29.710	28.878	-832	-2,8	10,4
Bremerhaven	8.536	8.319	-217	-2,5	14,6

Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenstand: Januar 2013

Die Grafik 2.1.3 zeigt die prozentuale Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen im Vergleich zum Vorjahresmonat. Dabei ist deutlich zu erkennen, dass die Entwicklung der Stadt Bremen dem bundesweiten Trend folgt. Allerdings fällt die Bilanz für die Hansestadt negativer aus, denn einerseits nimmt die Zahl der Arbeitslosen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zwischen März 2009 und März 2010 überdurchschnittlich zu. Andererseits geht die Arbeitslosigkeit nach dem Ende der Krise nur unterdurchschnittlich zurück. Im Ergebnis sind 2012 mit ca. 28.500 Arbeitslosen zwar weniger Menschen ohne Arbeit als 2010, anderswo verlief die Entwicklung jedoch deutlich günstiger.

Grafik 2.1.1-3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Differenz zur Zahl der Arbeitslosen des Vorjahresmonats



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenstand: Janu ar 2013. Differenz in Prozentpunkten.

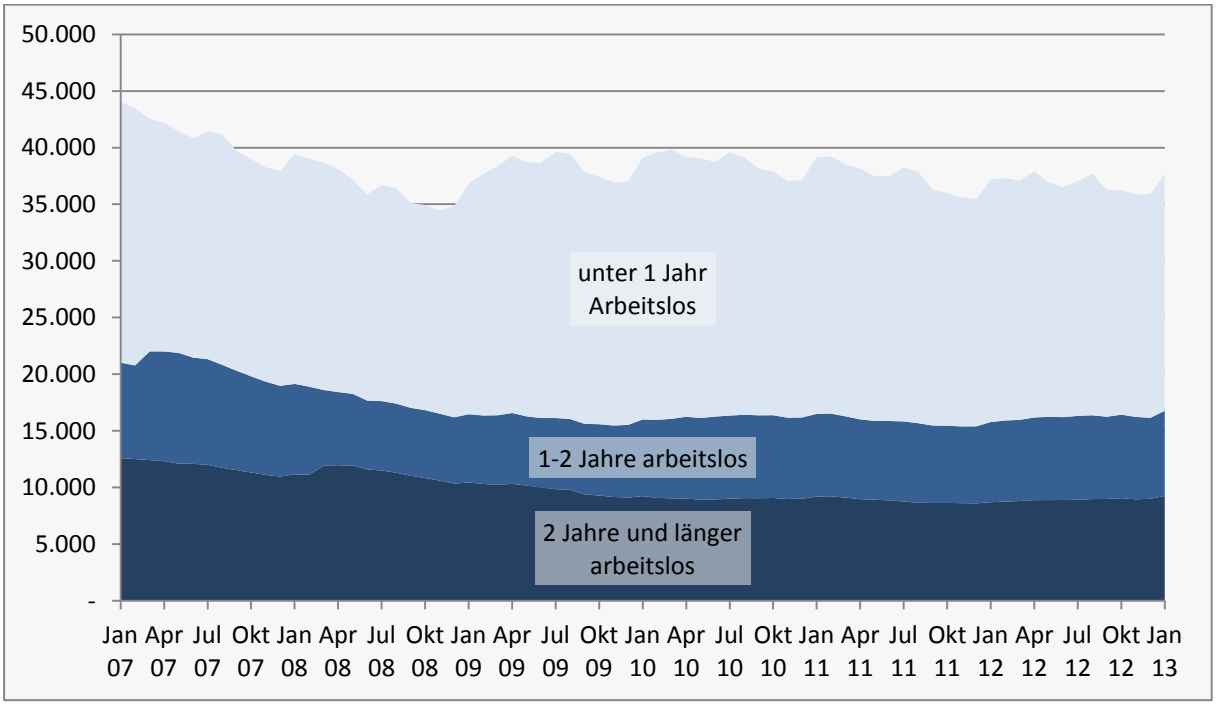
Die Grafik 2.1.3 verdeutlicht zudem die verzögerte Reaktion des Arbeitsmarktes Bremerhaven. Während zwischen Juni 2010 und Juni 2011 bundesweit aber auch in der Stadt Bremen die Arbeitslosigkeit deutlich abnahm, stieg sie in Bremerhaven kräftig an. Seit Septem-

ber 2011 nimmt die Arbeitslosigkeit in Bremerhaven jedoch überdurchschnittlich ab. Allerdings hat sich dieser positive Trend zuletzt deutlich abgeschwächt, so dass mit einer baldigen Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen ist. Die Im Rechtskreis SGB III, welcher i.d.R. frühzeitiger auf konjunkturelle Entwicklungen reagiert, steigt die Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven bereits wieder kräftig an. Im Dezember 2012 waren im Land Bremen rund 35.900 Menschen als arbeitslos registriert, das sind 1,2% mehr als ein Jahr zuvor. Die Arbeitslosenquote[94] lag damit in der Stadt Bremen bei 10,2%, in Bremerhaven bei 14,6%. Offenbar gibt es nach wie vor zahlreiche Menschen, für die eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt schwierig ist. Viele dieser Menschen sind bereits seit mehreren Jahren ohne Arbeit, was auf strukturelle Problemlagen am Arbeitsmarkt Bremen hinweist.

Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven

Lang anhaltende Arbeitslosigkeit ist die wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Seit mehreren Dekaden verzeichnet Bremen gemeinsam mit dem Ruhrgebiet und dem Saarland die höchsten Quoten. Die strukturellen Ursachen sind im 1. Armuts- und Reichtumsbericht 2009 dargestellt (S. 91 f.). Der Bericht endet mit der durchschnittlichen Zahl der Langzeitarbeitslosen des Jahres 2007: sie betrug 18.479 Personen. Im Jahr 2012 betrug sie 16.176 Personen. Die Entwicklung bis 2013 ergibt sich aus der folgenden Abbildung.

Grafik 2.1.1-4 Entwicklung der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit im Land Bremen



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

Auffällig ist, dass Langzeitarbeitslose von den jährlich wiederkehrenden saisonalen Entlastungen kaum profitieren können und auch die konjunkturell günstigen Rahmenbedingungen zu keinem essentiellen Abbau der Sockelarbeitslosigkeit beigetragen haben.

Im Jahresdurchschnitt 2012 waren rund 43,9% der insgesamt 36.826 Arbeitslosen im Land Bremen langzeitarbeitslos. In der Stadt Bremen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit 44,2% etwas größer als in Bremerhaven (42,9%). Bemerkenswert ist, dass sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven nahezu jeder vierte Arbeitslose (24,2% bzw. 24,0%) bereits seit mindestens zwei Jahren keine Beschäftigung mehr hat.

[94] Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Tabelle 2.1.1-3 Dauer der Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven (Jahresdurchschnitt 2012)

	Land Bremen		Stadt Bremen		Stadt Bremerhaven	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
bis unter 1 Jahr arbeitslos	20.650	56,1	15.910	55,8	4.741	57,1
1 bis unter 2 Jahre arbeitslos	7.265	19,7	5.690	20,0	1.575	19,0
2 Jahre und länger arbeitslos	8.911	24,2	6.921	24,2	1.990	23,9
Langzeitarbeitslose	16.176	43,9	12.611	44,2	3.565	42,9
Arbeitslose	36.826	100,0	28.521	100,0	8.305	100,0

Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

Struktur der Arbeitslosigkeit: Mehrfache Problemlagen

Im Zuge eines konjunkturellen Aufschwungs finden zunächst meist jüngere, gut qualifizierte Arbeitslose wieder eine Beschäftigung, die während der vorherigen Abschwungphase ihren Arbeitsplatz verloren hatten und daher erst seit kurzer Zeit ohne Beschäftigung sind. Für Menschen mit Vermittlungshemmnissen ist es hingegen auch unter günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwierig eine neue Beschäftigung zu finden. Die Folge ist, dass - zumindest vorübergehend - der Anteil von Geringqualifizierten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Langzeitarbeitslosen, Älteren sowie Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit[95] steigt.

Unabhängig von kurzfristigen Schwankungen gibt es in Bremen und Bremerhaven strukturelle Problemlagen. So weisen 83,4% bzw. 85,0% der Arbeitslosen in Bremen und Bremerhaven mindestens eines der o.g. Merkmale auf. Dagegen trifft dies im Bundesdurchschnitt nur auf 75,1% der Arbeitslosen zu.

Insbesondere der hohe Anteil Arbeitsloser, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, erschwert in Bremen und Bremerhaven eine erfolgreiche (Re-) Integration in das Erwerbsleben (Tabelle 4.1). In Bremerhaven haben 62,7% aller Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung, in Bremen sind es 60,2% der Arbeitslosen. Entsprechend hoch ist auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen in den beiden Städten, denn eine mangelhafte oder gar fehlende berufliche Ausbildung führt häufig zu längerer Arbeitslosigkeit. Gut ausgebildete Menschen sind hingegen deutlich seltener arbeitslos als Personen ohne Berufsabschluss, wie die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten bestätigen[96].

In der Stadt Bremen hat zudem fast jeder vierte Arbeitslose (24,3%) keine deutsche Staatsbürgerschaft. Nicht anerkannte Berufsschlüsse, ungeklärte ausländerrechtliche Statusfragen und unzureichende Sprachkenntnisse hemmen häufig eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe. Der Anteil älterer Arbeitsloser ist in beiden Städten unterdurchschnittlich, beträgt aber immer noch mehr als ein Viertel.

[95] Gesundheitliche Einschränkungen sind hier nicht erwähnt, spielen aber eine große Rolle. Jeder dritte Arbeitslose weist nach einer IAB-Befragung gesundheitliche Einschränkungen auf. In zwei von drei Fällen erschwert dies den Arbeitslosen, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, die der letzten entspricht. (Hollederer 2003)

[96] In Westdeutschland liegt die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote für Personen ohne Berufsabschluss bei 17,8 %, für Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung bei 3,9 % und von Hochschul- und Fachhochschulabsolventen bei 1,9 %. Jeweils Jahresdurchschnittswerte 2011(Quelle: IAB 2013)

Tabelle 2.1.1-4 Arbeitslosigkeit unterschieden nach Vermittlungshemmnissen (Durchschnitt 2012)

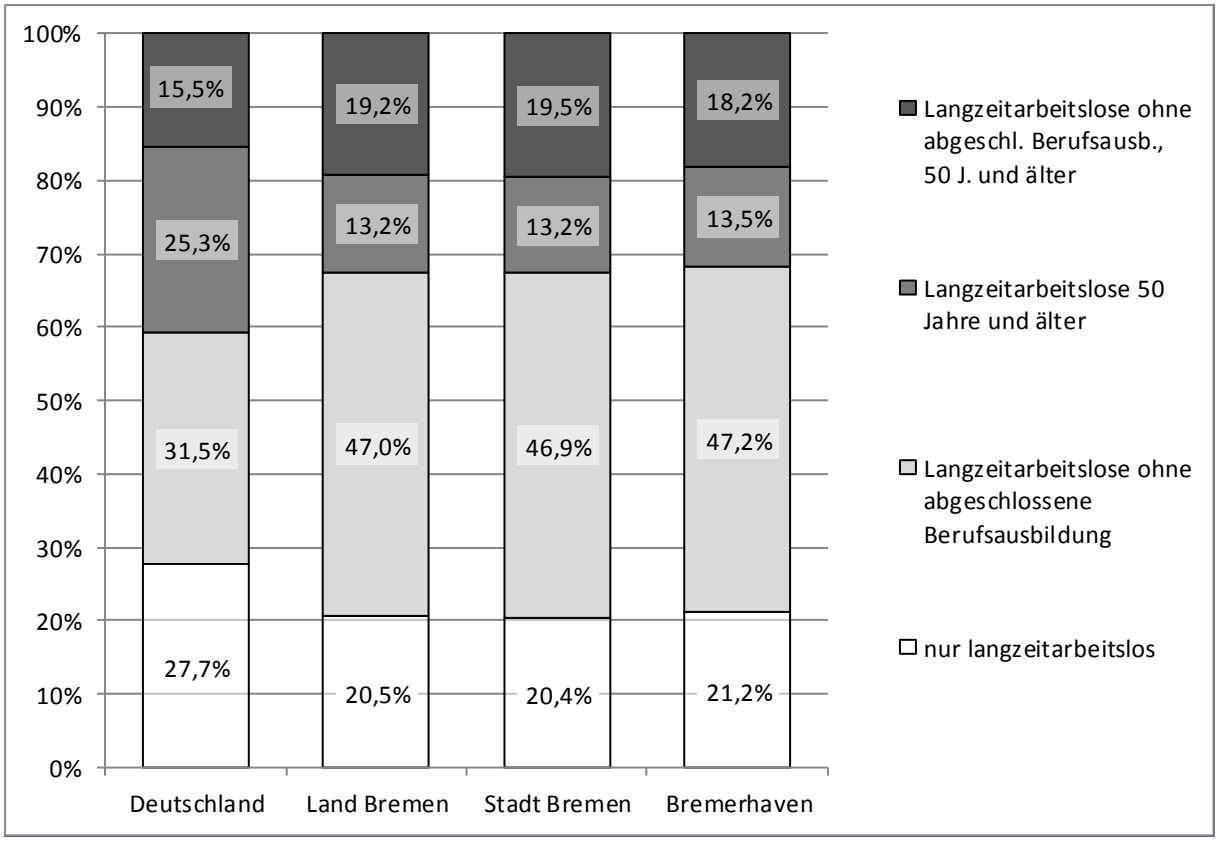
	Bundesgebiet	Stadt Bremen		Stadt Bremerhaven	
	Anteil in %	Absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %
Langzeitarbeitslose	35,0	12.611	44,2	3.565	42,9
Ohne abgeschl. Berufsausbildung	41,9	17.172	60,2	5.207	62,7
Ältere 50 bis unter 65 Jahre	31,7	7.569	26,5	2.295	27,6
Ausländer	16,4	6.928	24,3	1.310	15,8
Arbeitslose insgesamt	**-**	28.521	-	8.305	-

Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen

Langzeitarbeitslosigkeit ist nur ein Merkmal, welches eine Wiederbeschäftigung erschwert, denn in vielen Fällen kommt mindestens ein weiteres Integrationshemmnis hinzu. Auffällig ist, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen ohne beruflichen Abschluss sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven außerordentlich hoch ist.

Grafik 2.1.1-5 Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit (Durchschnitt 2012)



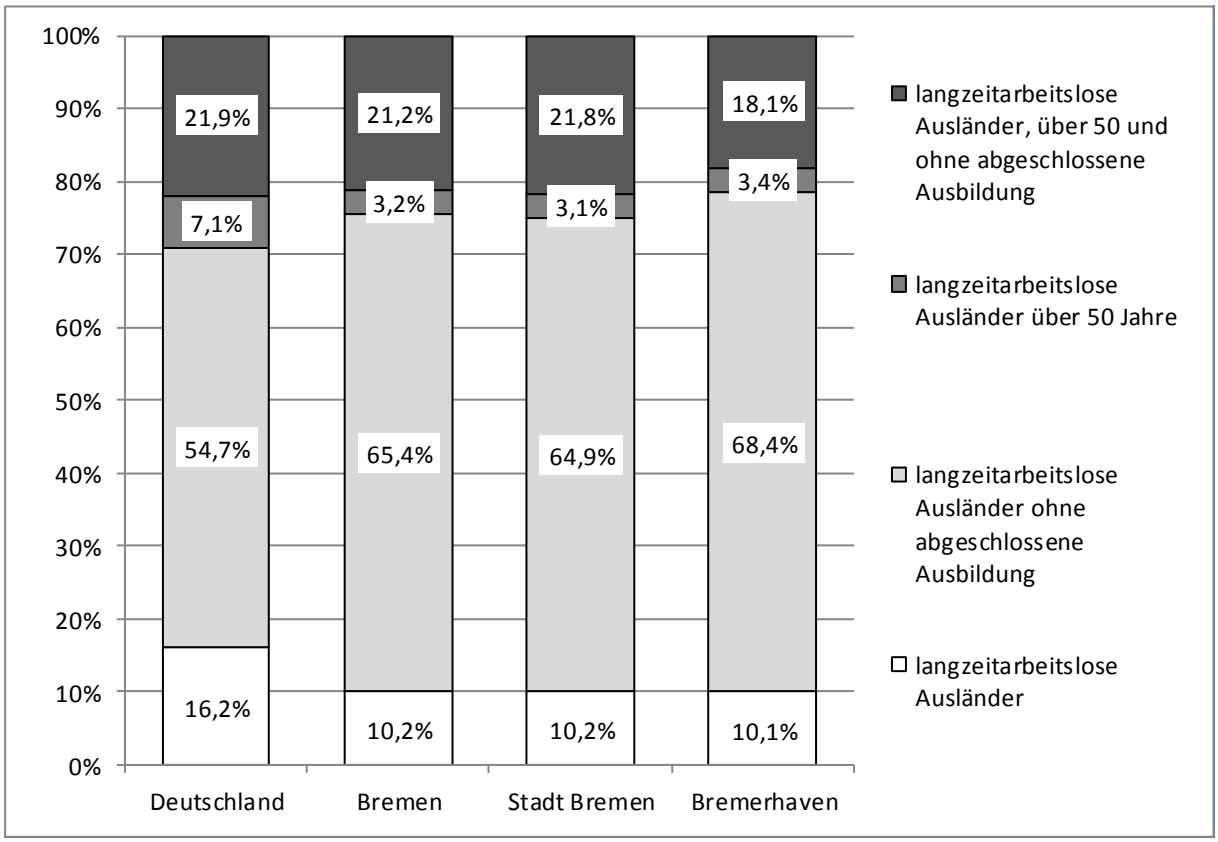
Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

Nahezu zwei Drittel der Langzeitarbeitslosen (66,2%) im Land Bremen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bundesweit trifft das nur auf 47% der Langzeitarbeitslosen zu. Weitere 32,5% der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen sind 50 Jahre oder älter. Knapp ein Fünftel der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen (19,2%) weist sogar alle drei Merkmale auf, d.h. es handelt sich um ältere Langzeitarbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Eine erfolgreiche Integration dieser Personengruppe dürfte auch unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen in den meisten Fällen nur unter verstärktem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgreich sein.

Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit bei Ausländern

Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind wesentlich häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als andere. Dem entsprechend hoch ist auch der Anteil der Ausländer, die langzeitarbeitslos sind und demnach bereits zwei integrationshemmende Merkmale aufweisen.

Grafik 2.1.1-6 Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit Ausländern (Durchschnitt 2012)



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

In den meisten Fällen kommt jedoch noch mindestens ein weiteres Merkmal hinzu. So weisen im Land Bremen rund 90% der langzeitarbeitslosen Ausländer drei bzw. vier integrationshemmende Merkmale auf. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass lediglich jeder Zehnte langzeitarbeitslose Ausländer kein weiteres Merkmal aufweist (Grafik 2.1.6). Auffällig ist der hohe Anteil der ausländischen Langzeitarbeitslosen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Rund zwei Drittel der langzeitarbeitslosen Ausländer (65,4%) im Land Bremen haben keinen anerkannten Berufsabschluss, bundesweit sind dies nur 54,7%.

Zudem treffen auf jeden Fünften (21,2%) langzeitarbeitslosen Ausländer alle vier Merkmale zu. Das heißt, dass es sich um langzeitarbeitslose Ausländer handelt, die älter als 50 Jahre sind und keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen können. Damit hat die überwiegende Mehrheit von 86,6 % der im Land Bremen lebenden langzeitarbeitslosen Ausländer keinen Berufsabschluss. Das liegt auch daran, dass viele ausländische Abschlüsse in Deutschland nicht anerkannt werden.

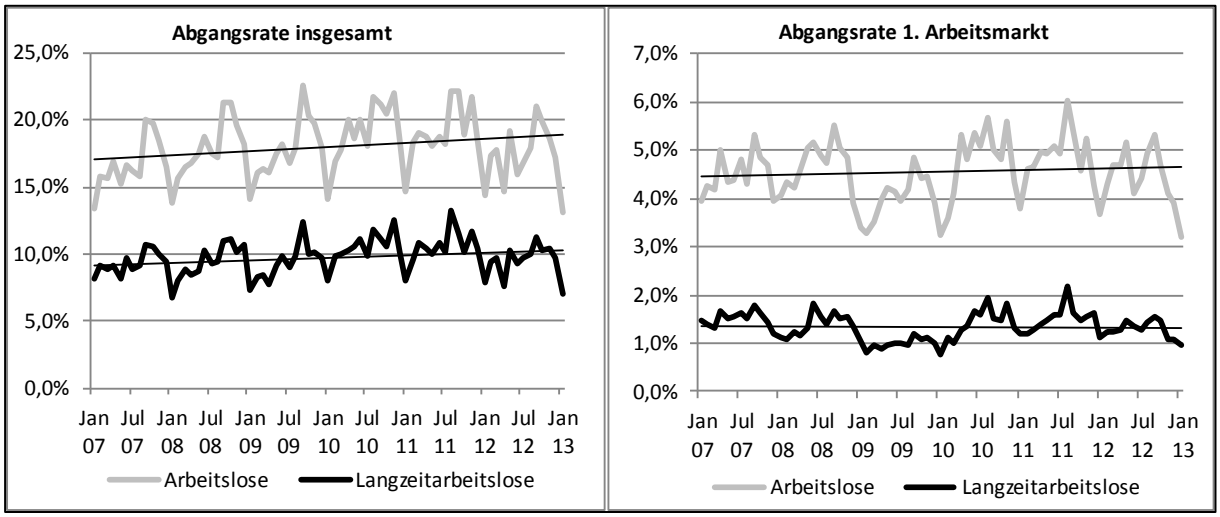
Zu- und Abgänge

Gemessen am Bestand beenden monatlich in Bremen 17,6% der Arbeitslosen und 9,6% der Langzeitarbeitslosen ihren jeweiligen Status. Dies geschieht aus völlig unterschiedlichen Gründen, sei es aufgrund der Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Maßnahme, aus Altergründen oder Krankheit oder aber weil sich die Personen entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Seit Anfang 2007 ist eine steigende Dynamik erkennbar, was auch mit der zunehmenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zusammenhängen dürfte.

Allerdings findet nur ein Bruchteil dieser Abgänge davon in den sogenannten ersten Arbeitsmarkt statt, also in eine ungeförderte, reguläre Beschäftigung. Zwischen Januar 2007 und Januar 2013 haben – gemessen am Bestand – durchschnittlich 4,5% der Arbeitslosen und 1,4% der Langzeitarbeitslosen ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen. Das bedeutet, dass von den durchschnittlich etwa 17.140 Langzeitarbeitslosen monatlich etwa 230 eine Beschäftigung gefunden haben.

Auffällig ist zudem, dass im Land Bremen die Integrationen von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt stagnieren bzw. leicht abnehmen, während die Abgänge aller Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ansteigen. Trotz der insgesamt günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen bleiben die (Re-)Integrationen von Langzeitarbeitslosen auf einem gleichbleibend niedrigen Niveau, so dass die Sockelarbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau verharrt.

Grafik 2.1.1-7 Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen (Abgänge eines laufendes Monats bezogen auf den Bestand, Januar 2007-Januar 2013)



Datenquelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stand: Februar 2013, eigene Berechnung und Darstellung

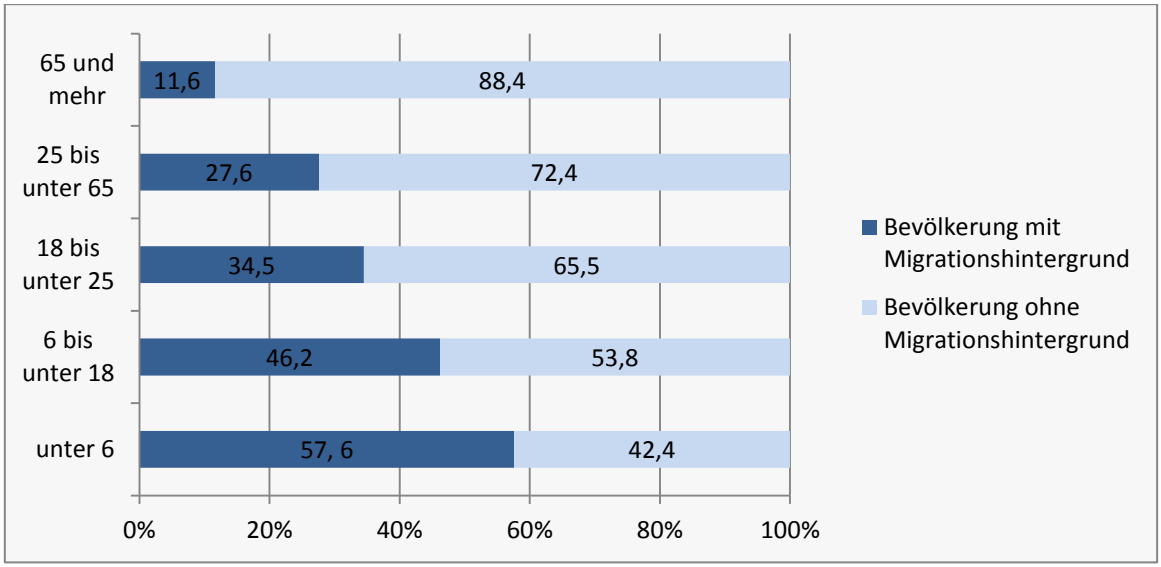
Situation und Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt

Demographische Ausgangslage

Der Zwei-Städte-Staat Bremen ist eines der Bundesländer, in dem anteilig die meisten Menschen mit Migrationshintergrund leben. Im Jahr 2011 hatten rund 186.000 der insgesamt 660.000 Einwohner/-innen Bremens einen solchen Migrationshintergrund[97]. Damit hat mehr als jeder vierte Bewohner (28,2%) eigene bzw. familiäre Migrationserfahrungen - und das mit zunehmender Tendenz. Zwischen 2008 und 2011 hat die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund in Bremen um ca. 12.000 Personen zugenommen, das entspricht einem Zuwachs von 6,9%. Der Anteil der Frauen mit Migrationshintergrund an der weiblichen Gesamtbevölkerung fällt dabei mit 27,1% leicht unterdurchschnittlich aus.

[97] Als Personen mit Migrationshintergrund zählen laut Definition des Mikrozensus alle nach 1949 in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderte, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer/-innen und alle in Deutschland als Deutsche Geborene mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer/-in in Deutschland geborenem Elternteil.

Grafik 2.1.1-8 Anteil der Bevölkerung mit bzw. ohne Migrationshintergrund nach Alter. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Stand, 2013



Mit 130.000 Personen befindet sich die überwiegende Mehrheit dieser 186.000 Menschen (69,9%) im erwerbsfähigen Alter, ist also mindestens 15 Jahre jedoch höchstens 65 Jahre alt. Fragestellungen zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Migrationshintergrund werden in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Dies liegt nicht nur an der ansteigenden Zahl von Zuwanderern aus dem Ausland, sondern auch an der vergleichsweise jungen Altersstruktur der bereits hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Rund die Hälfte der in Bremen lebenden Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren haben einen Migrationshintergrund und stehen in absehbarer Zeit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit[98]

Im Land Bremen leben rund 328.000 Menschen, die eine Arbeit suchen oder aber bereits berufstätig sind, sei es in abhängiger oder selbstständiger Beschäftigung, verbeamtet oder als mithelfender Familienangehöriger. Davon hat jeder Vierte (25,6%) einen Migrationshintergrund; das entspricht 84.000 Erwerbspersonen. Die überwiegende Mehrheit von 85,7% dieser Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund geht einer Beschäftigung nach und gilt damit als erwerbstätig. Rund 14,3% der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund haben keine Beschäftigung und gelten damit als erwerbslos.

Obwohl die überwiegende Mehrheit der in Bremen lebenden Menschen mit Migrationshintergrund einer Beschäftigung nachgeht, ist es für viele Menschen mit Migrationshintergrund schwierig eine Beschäftigung zu finden. So fällt die Erwerbstätigenquote, also der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung, für Menschen mit Migrationshintergrund mit 54,9% erheblich niedriger aus für Menschen ohne Migrationshintergrund (71,5%). Auffällig ist insbesondere die sehr niedrige Erwerbstätigenquote der Frauen mit Migrationshintergrund, welche nur 48,7% beträgt (Frauen ohne Migrationshintergrund 69,7%).

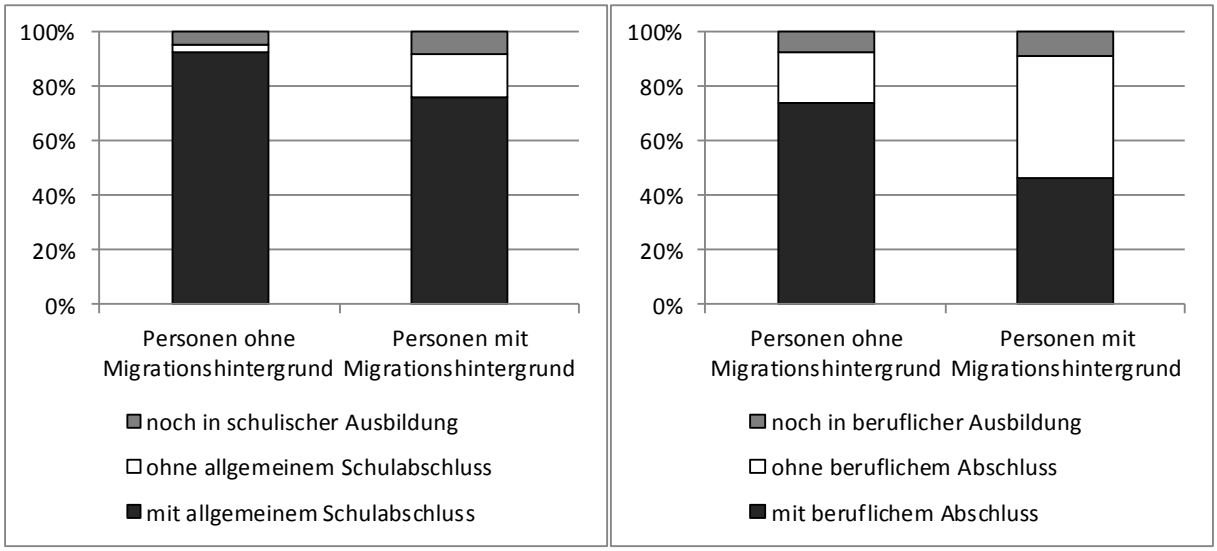
Positiv ist allerdings, dass sich im Zeitraum von 2005 bis 2011 die Erwerbstätigenquote der Personen mit Migrationshintergrund deutlich verbessert hat: Die Quote stieg von 46,2% auf 54,9% an. Insbesondere Frauen haben dabei zu diesem Anstieg beigetragen (von 37,7% auf 48,7%) und damit den Abstand zu der noch immer höheren Quote bei den Männern redu-

[98] Erwerbstätige sind alle Personen, die einer auf wirtschaftlichen Erwerb ausgerichteten Tätigkeit nachgehen. Zu den Erwerbstätigen zählen neben den sozialversicherungspflichtig und geringfügig entlohnten Beschäftigten Beamte, Selbstständige (einschließlich Mithelfende) sowie Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten. Nicht zu den Erwerbstätigen zählen Personen, die ehrenamtliche Tätigkeiten ausüben.

Erwerbslose sind Personen ohne Arbeitsverhältnis, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und sich um einen Arbeitsplatz bemühen.

ziert. Neben der niedrigeren Erwerbsbeteiligung verweist und auch die höhere Erwerbslosenquote auf eine schwierige Arbeitsmarktsituation dieser Personengruppe. Während die Erwerbslosenquote für Menschen ohne Migrationshintergrund einen Wert von 5,8% aufweist, entspricht diese von Menschen mit Migrationshintergrund mit 14,3% etwa dem 2,5-fachen. Die Erwerbslosenquote der Männer mit Migrationshintergrund liegt mit 16,7% über der Erwerbslosenquote von Frauen mit Migrationshintergrund (11,1%).

Grafik 2.1.1-9 Anteil der Bevölkerung im Land Bremen mit bzw. ohne Migrationshintergrund nach schulischer und beruflicher Ausbildung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Stand 2013

Ein Grund, dass Menschen mit Migrationshintergrund häufiger von Erwerbslosigkeit betroffen sind, ist auch die in vielen Fällen fehlende bzw. schlechtere formale schulische und berufliche Qualifikation. So haben 16,2% der Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 15 bis unter 65 Jahren keinen allgemeinen Schulabschluss, der Anteil der Personen ohne Migrationshintergrund beträgt dagegen nur 2,9%.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass drei Viertel der Menschen mit Migrationshintergrund (75,4%) über einen Schulabschluss verfügen, und sich weitere 7,7% in schulischer Ausbildung befinden. Damit hat der überwiegende Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund eine grundsätzliche Hürde zur erfolgreichen Integration in den Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt überwunden.

Entscheidend für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist vor allem aber die berufliche Ausbildung[99]. Die sehr viel höhere Erwerbslosigkeit bzw. die geringere Erwerbstätigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund dürfte daher auch auf den hohen Anteil gering- bzw. unqualifizierter Personen zurückzuführen sein. 45,4% der in Bremen lebenden Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 15 bis unter 65 Jahren haben keinen beruflichen Abschluss. Dieser Anteil fällt für Personen ohne Migrationshintergrund mit 18,8% zwar ebenfalls hoch aus, liegt jedoch deutlich darunter.

[99] Im Jahr 2011 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Deutschland 6,9%. Die Arbeitslosenquote für Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung lag dagegen mit 19,6 % deutlich höher.

Grafik 2.1.1-10 Anteile der 15 bis unter 65 Jährigen nach beruflichem Anschluss

	mit beruflichem Abschluss	darunter			in beruflicher Ausbildung	ohne beruflichen Abschluss
		Lehr-/Anlern-ausbild.	Meister/ Techniker	(Fach-) Hoch-schul-abschluss		
Insgesamt	65,9	41,5	7,2	16,7	7,2	26,6
ohne Migrationshinter-grund	74,1	47,6	8,0	18,2	7,0	18,8
mit Migrationshinter-grund	46,2	26,9	5,4	13,1	8,5	45,4

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Stand 2013

Erschwerend kommt hinzu, dass Menschen mit Migrationshintergrund seltener über eine Meister- bzw. Technikerausbildung verfügen oder einen Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss vorweisen können. Die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt aber insbesondere in diesen Bereichen stärker an.

Arbeitslosigkeit

Von den insgesamt 29.300[100] registrierten Arbeitslosen, die im Land Bremen Angaben zu ihrem Migrationsstaus gemacht haben, weisen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 13.500 einen Migrationshintergrund auf[101] (Dez. 2012). Das entspricht einem Anteil von 46,1%. Vier von Fünf dieser Arbeitslosen haben eigene Migrationserfahrungen gemacht (80,2%). Angesichts eines Bevölkerungsanteils der Menschen mit Migrationshintergrund von 28,2%, ist diese Personengruppe überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. In der Stadt Bremen ist der Anteil der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund deutlich höher als in Bremerhaven. Während in der Hansestadt 48,2% (10.950) der Arbeitslosen einen Migrationshintergrund haben, beträgt dieser Anteil in Bremerhaven 38,6% (2.550). Grund könnte sein, dass ein geringerer Bevölkerungsanteil in Bremerhaven einen Migrationshintergrund aufweist.

Der überwiegende Anteil von 85,5% der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund ist auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen und wird daher im Rechtskreis SGB II geführt; von den Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund sind es 77,6% Prozent. Dementsprechend fällt der Anteil von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im SGB II an allen registrierten Arbeitslosen dieses Rechtskreises[102] mit 48,7% (ohne Migrationshintergrund 51,5%) deutlich höher aus als der entsprechende Anteil im Rechtskreis SGB III mit 35,6% (ohne Migrationshintergrund 64,4%).

Auch bei der Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, also Personen, die im Rechtskreis SGB II geführt werden, da sie das 15. Lebensjahr vollendet haben und erwerbsfähig aber hilfebedürftig sind, ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund überpro-

[100] Erfassungsgrad im Land Bremen 81,5 %.

[101] In der Definition des Migrationshintergrundes in der Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung (MighEV) werden zwei Aspekte von Migration miteinander kombiniert: die Herkunft und der Generationenstatus. Ein Migrationshintergrund liegt vor, wenn

1. die Person nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder

2. der Geburtsort der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt und eine Zuwanderung in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte oder

3. der Geburtsort mindestens eines Elternteiles der Person außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegt sowie eine Zuwanderung dieses Elternteiles in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 erfolgte.

Die Definition nach MighEV weicht von der Definition des Mikrozensus ab, eine uneingeschränkte Vergleichbarkeit ist nicht gegeben.

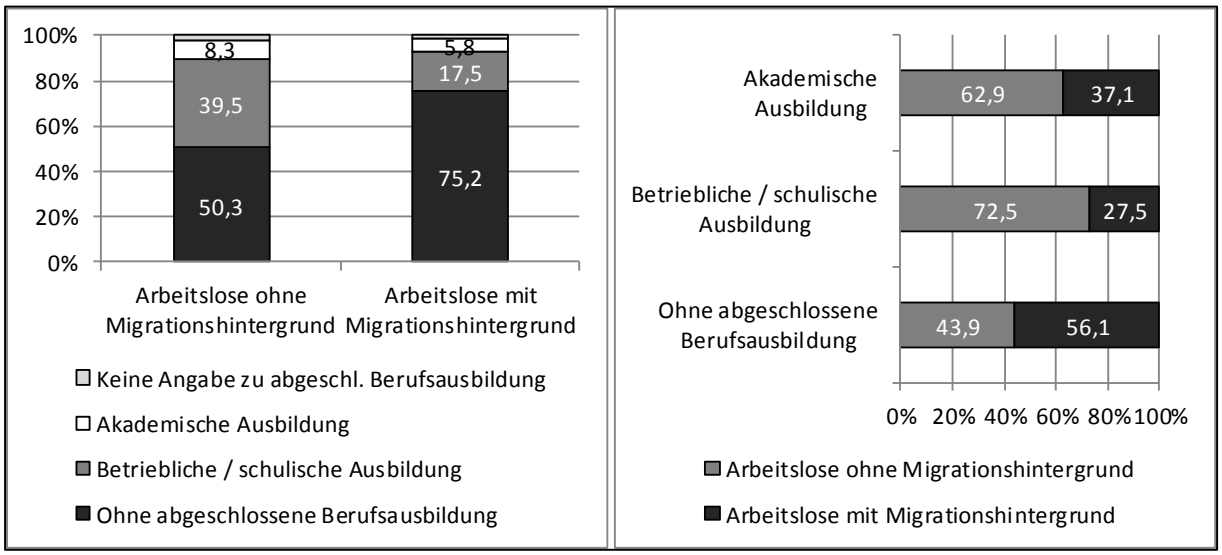
[102] Registrierte Arbeitslose, die Angaben zum Migrationshintergrund gemacht haben.

portional. Von den insgesamt 51.960 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die im Land Bremen Angaben zu ihrem Migrationsstaus gemacht haben, weist jeder zweite (50,8%; 26.350) einen Migrationshintergrund auf. Frauen sind etwas häufiger leistungsberechtigt und erwerbsfähig (52,7%).

Menschen mit ausländischer Herkunft haben häufig schwierigere Startbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Vieles spricht dafür, dass der hohe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an allen Arbeitslosen - und darunter überwiegend im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende - vor allem eine Folge ungenügender bzw. fehlender (formal anerkannter) Qualifikation ist.

So haben drei Viertel der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund (75,2%) keine abgeschlossene Berufsausbildung. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass gerade einmal jeder Fünfte Arbeitslose mit Migrationshintergrund eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen (Fach-)Hochschulabschluss vorweisen kann. Bei der Gruppe der Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund hat immerhin fast jeder Zweite (47,8%) einen Abschluss.

Grafik 2.1.1-11 Anteil der Arbeitslosenmit Migrationshintergrund nachberuflicher Qualifikation.



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand, 12/2012

Damit fehlt in vielen Fällen eine grundsätzliche Voraussetzung zur erfolgreichen Integration in das Erwerbsleben und hemmt den Arbeitsmarktzugang. Erschwerend kommt hinzu, dass 20,2% der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund keinen anerkannten Schulabschluss haben, was den Zugang zum Ausbildungsmarkt erheblich einschränkt. Ein weiterer wesentlicher Grund für die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund sind in vielen Fällen eingeschränkte Sprachkenntnisse oder die nicht anerkannte Schul- und Berufsausbildung. So ist es keine Seltenheit, dass hochqualifizierte Menschen mit Migrationshintergrund einer einfachen, ihrer eigentlichen Qualifikation unangemessenen Tätigkeit nachgehen oder arbeitslos sind.

Alleinerziehende: eine besondere Gruppe am Arbeitsmarkt

Bremen hat im Bundesvergleich eine hohe Anzahl von Einelternfamilien. 28,7% der Familien mit Kindern unter 18 sind 2012 Familien mit einem Elternteil.[103] Ihre Erwerbstätigenquote beträgt 65,3%, im Bundesländervergleich eine der niedrigsten Quoten. Im Jahresdurch-

[103] Zahlen in diesem Abschnitt entnommen aus Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende in Bremen 2012, Bundesagentur für Arbeit.

schnitt 2012 waren in Bremen 4.033 alleinerziehende Arbeitslose gemeldet. Von ihnen wurden 94,4% im SGB II und 5,6% im Rechtskreis SGB III betreut. 92,9% der alleinerziehenden Arbeitslosen waren Frauen, und 86% waren zwischen 25 und 49 Jahre alt. Rund 18% hatten keinen Schulabschluss und 44% einen Hauptschulabschluss. 51,9% von ihnen waren langzeitarbeitslos.

Die prekäre Situation von Alleinerziehenden im Land wird deutlich, wenn man nicht nur die als arbeitslos registrierten Alleinerziehenden, sondern die Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften im SGB II betrachtet. Denn auch bei den Alleinerziehenden gilt nur ein Teil statistisch als arbeitslos.

Der Anteil der Alleinerziehenden an allen Bedarfsgemeinschaften im Land Bremen ist hoch (2012 19%). Die Hilfequote für alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften stagniert (2012 52,8%).[104] Das bedeutet, dass mehr als jede zweite Einelternfamilie im Land Bremen auf Leistungen aus dem SGB II angewiesen und eindeutig der Armutsbevölkerung zuzuordnen ist. Der Frauenanteil liegt hier bei 94,8%. Im Jahresdurchschnitt 2012 erhielten 24.999 leistungsberechtigte Personen in 9.539 Bedarfsgemeinschaften Alleinerziehender Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit steigender Tendenz sind Alleinerziehende im Land Bremen erwerbstätig und müssen dennoch Arbeitslosengeld II beziehen. Im Jahresdurchschnitt 2012 waren dies 3.099 oder 33,3% der Alleinerziehenden im SGB II (2.911 oder 31,3% als abhängige und 212 oder 2,3% als selbstständige Erwerbstätige).

Dies macht deutlich: Bei der Analyse von Armut, sozialer Spaltung und gesellschaftlichen Ungleichheitsstrukturen verweist das hohe Niveau der Kinderarmut im Land Bremen auf die prekären Lebenssituationen von Müttern, also die Lebenssituation von alleinerziehenden Frauen. Kinderarmut ist sehr häufig die Folge der Einkommensarmut von Müttern. Die Konstruktion von Einelternfamilien ist in vielen Lebensbereichen fragiler als die einer Paarbeziehung mit Kindern. Belastungen und Störungen können von einer erwachsenen Person allein weniger gut abgefedert und kompensiert werden, und jede zusätzliche Interferenz steigert, jedes weitere Benachteiligungsmerkmal erhöht Armutsrisiken. Entscheidend für das individuelle Armutsrisiko ist dabei, welche Restriktionen oder auch welche Ressourcen für das Agieren auf dem Arbeitsmarkt wirksam werden. Alleinerziehende brauchen in beiden Rechtskreisen und in der Landespolitik ressortübergreifend besondere Beachtung - von der ausreichenden Versorgung mit Tagesbetreuungsangeboten mit hoher Qualität und Flexibilität über passgenaue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bis zur sozialen Stadt- und Quartiersentwicklung

2.1.2 Maßnahmen in den Jahren 2007-2013

Seit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht im Jahr 2009 wurde die Bremer Arbeitsmarktpolitik mit dem Blick auf Armutsbekämpfung und der Verbesserung von Teilhabechancen weiter entwickelt.

Arbeitslosigkeit durch Beratung und Weiterbildung vermeiden

Mit der Weiterbildungsberatung und der Ausgabe von Weiterbildungsschecks sowie mit einem breiten Portfolio an berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen in Zukunftsbranchen im Rahmen der Bremer Fachkräfteinitiative wurde im BAP 2007-2013 ein wichtiger Beitrag zur arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Strukturwandels und zum Ausbau von Beschäftigungspotentialen geleistet. Die Maßnahmen im Bereich „Weiterbildung“ richten sich sowohl an Arbeitslose als auch an Beschäftigte. Dabei zielt das Programm auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Langzeit-) Arbeitsloser ab, indem berufliche Qualifizierungen die Chancen auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöhen sollen. Darüber hinaus werden Beschäftigten Maßnahmen des lebenslangen

[104] Die Hilfequote setzen Bedarfsgemeinschaften des jeweiligen Typs in Beziehung zu allen Privathaushalten des jeweiligen Typs in der Bevölkerung. Zum Vergleich: Die Hilfequote von Paaren mit Kindern betrug 17,5%

Lernens und der beruflichen Qualifizierung angeboten. Hiermit soll die Beschäftigung abgesichert und die Mobilität verbessert werden.

Neben der Weiterbildungsberatung gibt es zudem ein niedrigschwelliges Beratungsangebot, mit dem Menschen an der Schwelle zu Ausbildung und Beschäftigung, Arbeitslose sowie von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen erreicht werden sollen. Ziel dieser Beratungsangebote ist die Unterstützung und Orientierung beim Entwickeln einer tragfähigen Erwerbsperspektive. Die Beratungsangebote sind zum Teil dezentral in benachteiligten Stadtteilen angesiedelt, um die gewünschte Zielgruppe besser zu erreichen.

Darüber hinaus sind in Bremen und Bremerhaven arbeitsmarktorientierte Beratungsangebote für Erwerblose und von Erwerblosigkeit bedrohte Personen regional verankert. In diesen Angeboten werden alle arbeitsmarktbezogene Fragestellungen bearbeitet: In Bremerhaven wurden Stadtteilberatungszentren in drei benachteiligten Stadtteilen eingerichtet und werden kommunal und z.T. aus Mitteln des BAP gefördert. In Bremen werden aus dem BAP 4 regionale Beratungsangebote (Ost,West, Süd, Nord) gefördert.

Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit

Schwerpunktsetzung im BAP für Langzeitarbeitslose

Unter Berücksichtigung des Ziels der Armutsbekämpfung hat die Landesarbeitsmarktpolitik ihren Schwerpunkt in der Förderung von Langzeitarbeitslosen bzw. von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II. Dies wirkt sich auch in der Mittelverteilung aus.

Im BAP 2007-2013 wurden etwa 35% der Mittel in die Beschäftigungsförderung von SGB-II-Beziehenden investiert. Ein weiterer Anteil von etwa 10% wurde für die Qualifizierungsförderung Langzeitarbeitsloser eingesetzt.

Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Beschäftigung ermöglichen

Im BAP 2007-2013 wurde aus Landesmitteln für einen begrenzten Zeitraum bis 2010 eine anteilige Förderung von Lohnkosten für die dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Langzeitarbeitsloser (Instrument BEZ) übernommen. Darüber hinaus wurden in Bremen ESF-Bundesprogramme unterstützt - z.B. das Programm Bürgerarbeit bzw. das Programm Chance 50plus. Eine anteilige Förderung von neuen Arbeitsverhältnissen zielte auf eine Stärkung kommunaler Arbeitsmärkte. Damit sollte eine enge Verbindung zur Sozial-, Umwelt und Stadtteilpolitik in beiden Städten des Landes gewährleistet werden.

Da das Instrumentarium des SGB II und SGB III keine längerfristige Förderung mehr vorsieht, konnte die anteilige Finanzierung von Lohnkosten nicht dauerhaft fortgesetzt werden. Im BAP werden jedoch für den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung die Regiekosten von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern (Anleitung, soziale Begleitung, Qualifizierung) gefördert, wenn sie in sozial benachteiligten Quartieren und in Form von Netzwerken organisiert sind und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Langzeitarbeitslose anbieten. Ebenfalls gefördert werden Regiekosten für die nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Form von Arbeitsgelegenheiten.

In Bremerhaven wurden Stadtteilberatungszentren in drei benachteiligten Stadtteilen eingerichtet und werden - neben der Förderung aus Mitteln des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms - auch kommunal gefördert.

Die im Rahmen des Bundes-ESF geförderten Programme „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ und „Bremer Aktionsnetzwerk für Alleinerziehende“ boten Beratungsansätze für diese Zielgruppe in benachteiligten Stadtteilen und richteten ihr Augenmerk auf eine koordinierte Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure im Hilfesystem. Die Ergebnisse dieser Modellprojekte konnten vor allem im Rahmen des SGB II verankert werden, die Beratungsansätze wurden in Bremerhaven und Bremen in geringerem Umfang weitergeführt. Im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm 2014-2020 sind die Alleinerziehenden als wichtige Zielgruppe künftiger Maßnahmen benannt.

Beschäftigung fördern, verfestigte Arbeitslosigkeit auflösen

Im Armuts- und Reichtumsbericht 2009 wurde ausgeführt, dass sich Qualifizierungsmaßnahmen auf wachsende Beschäftigungsfelder im Bereich der Offshore-Windenergie, der Logistikwirtschaft, der maritimen Technologien sowie der Tourismuswirtschaft ausrichten sollten. Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sollten in benachteiligten Quartieren gestärkt werden.

Mit der Fachkräfteinitiative sowie im Programm „Chancengleichheit“ des BAP 2007-2013 fand eine Konzentration der durchgeführten Qualifizierungen auf die genannten Bereiche statt. Die Programme richten sich an Beschäftigte und Arbeitslose sowie an alle Fachebenen. Insbesondere im zweiten Teil der Bremer Fachkräfteinitiative fand allerdings eine Konzentration auf Beschäftigte und die höheren Fachebenen statt. Teilweise sind die Angebote für langzeitarbeitslose und vermittlungsferne Menschen allerdings noch zu hochschwellig. Zukünftige Qualifizierungsangebote müssten sich deswegen u. a. in den Lernschritten noch stärker an den Voraussetzungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer orientieren und auch in Teilqualifizierungsmodellen auf einen Berufsabschluss hinführen. Bei der Umsetzung sollte die betriebliche Praxis enger eingebunden werden.

In den für die Wirtschaft des Landes Bremen zentralen Bereichen Lebensmittelwirtschaft, Logistik, Tourismus und Windenergie gibt es einen hohen Anteil von an- und ungelernten Beschäftigten, so dass hier ein große Gefahr besteht, dass diese Menschen künftig arbeitslos werden. Dem kann durch abschussorientierte Teilqualifizierungen während der Beschäftigt begegnet werden.

Mit dem Programm Bremen produktiv und integrativ wurde seit 2008 die gesamte öffentlich geförderte Beschäftigung zunehmend sozialräumlich ausgerichtet. Im Jahr 2010 wurde das Programm zu dem Landesprogramm „Geförderte Beschäftigung und soziale Stadtentwicklung“ weiterentwickelt und neu ausgerichtet. Mit dieser Weiterentwicklung wurde u.a. auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen der SGB II-Förderungen (Verschärfung der Förderbedingungen für Beschäftigungszuschüsse) reagiert. Die Erfahrungen aus der bisherigen Programmumsetzung wurden dabei berücksichtigt. Die sozialräumliche Ausrichtung der Beschäftigungsförderung wird mit dem neuen Programm fortgesetzt und gestärkt, um die strukturellen Ansätze in den Stadtteilen weiterzuentwickeln.

In Bremerhaven wurden seit 2011 die benannten Beschäftigungsfelder mit einem deutlichen Schwerpunkt in der Bildungszielplanung (BZP) versehen. Im Bereich der Windenergie wurden insgesamt 148 Bildungsgutscheine (BGS zur Verfügung gestellt), im Bereich Hafen und Logistik 302. Da im Bereich HoGa eine starke Tendenz zur vorrangigen Beschäftigungen im Mini-Job Bereich besteht, erfolgte hier eine bedachtsame Bereitstellung von 43 Qualifizierungsmöglichkeiten seit 2012. Die Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Offshore-Windenergie ist bedingt durch politische Diskussion auf Bundesebene 2013 stark rückläufig. Beschäftigungsmöglichkeiten blieben damit hinter den Erwartungen zurück.

Das Programm Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS) fördert die soziale Teilhabe Langzeitarbeitsloser im Quartier

Das Programm wird seit 2003 eingesetzt und ist erneut in die künftige Förderkulisse des BAP aufgenommen worden. Mit diesem Programm werden niedrigschwellige Kleinstmaßnahmen (bis zu 20.000 €) vorwiegend in benachteiligten Quartieren umgesetzt um insbesondere Langzeitarbeitslose und Jugendliche, aber auch besondere Zielgruppen wie z.B. Strafentlassene oder Wohnungslose mit unterschiedlichen Angeboten zu orientieren, aktivieren und beschäftigen. Gleichbedeutend mit der Zielsetzung der individuellen Qualifizierung (z.B. Sprache, Alltagswissen/Alltagskultur, Bewerbungstrainings) ist die Zielsetzung der Integration in die Quartiere, damit die Betroffenen mit Hilfe sozialer Netzwerke eine Verbesserung ihrer Lebenssituation erfahren.

Sozialen Arbeitsmarkt aufbauen

Für die Zielgruppe der schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen wurde im Armuts- und Reichtumsbericht vorgeschlagen, dass aufbauend auf einer Auswertung der Erfahrungen mit dem Programm „Bremen produktiv und integrativ“ und unter Nutzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „Kommunalkombi“ in den nächsten Jahren ein sozialer Arbeitsmarkt mit einer dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung aufgebaut werden soll.

Der Aufbau und die Finanzierung eines sozialen Arbeitsmarktes mit einer dauerhaften Förderung von Arbeitsplätzen für langzeitarbeitslose Menschen sind ohne Mittel des Bundes (z.B. über einen Passiv-Aktiv-Transfer[105]) nicht finanzierbar.

Das Bundesprogramm Kommunalkombi ist ausgelaufen. Er wurde zunächst von der Förderung „Bürgerarbeit“ und 2012 durch das neue Förderinstrument „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (FAV). abgelöst.

Der Anteil der Arbeitsgelegenheiten und FAV am sozialen bzw. 2. Arbeitsmarkt wird für 2014 ca. 30% des gesamten Eingliederungstitels der Jobcenter Bremen und Bremerhaven betragen. Mit dieser im Bundesvergleich sehr hohen Quote wird der Besonderheit der ebenso hohen Quote an Langleistungsbeziehern und der verkrusteten Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen Rechnung getragen. Die Eintrittszahlen konnten aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre kontinuierlich reduziert werden. Dennoch besteht auch 2014 noch ein hoher Bedarf an dieser stabilisierenden Form der Beschäftigung.

In Bremerhaven werden die Strukturen der arbeitsmarktpolitischen Dienstleister auch durch kommunale Förderung und die Beteiligung am Bundesprogramm „Bürgerarbeit“ gesichert.

Die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung steigern

Beschäftigungsförderung für Migrantinnen und Migranten

Ein besonderes Augenmerk der Arbeitsmarktpolitik des Landes gilt der Förderung der Chancengleichheit benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes. Dabei spielt der Abbau der Benachteiligungen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte eine prominente Rolle: Die Integration und gleichberechtigte Teilhabe vom Menschen mit Migrationshintergrund ist im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm (BAP) und im operationellen Programm des ESF (ESF-OP) 2007-2013 als für alle Maßnahmen geltendes Querschnittsziel verankert: Menschen mit Migrationshintergrund sollen über das ganze BAP mit einem Anteil 30 Prozent der erreichten Zielgruppen von den Förderungen profitieren. Diese übergreifende Zielsetzung wird in den einzelnen Landesprogrammen, Landesinitiativen und Projekten mit jeweils spezifischen Zielgrößen konkretisiert. Eine Überprüfung des Umsetzungsstandes und der Zielerreichung der Querschnittsziele auf Programmebene findet zweimal jährlich im Rahmen der Berichterstattung zum BAP statt. Wird im Rahmen der Programmsteuerung festgestellt, dass die Querschnittsziele nicht erreicht werden, kann gegengesteuert werden.

In den Programmen des BAP waren zum Stichtag 31.12.2013 26,8% der teilnehmenden Personen mit einem Migrationshintergrund. Bei den Beratungsangeboten waren 43,4% der beratenen Personen Menschen mit Migrationshintergrund. Insgesamt ist das Ziel des BAP damit erreicht. Es bestehen jedoch noch deutliche Unterschiede bei den unterschiedlichen Angeboten im BAP. In der Förderperiode 2007-2013 hat man versucht, durch Modellprojekte und die Einführung von einer Malus-Regelung eine Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen. Dies ist nur zum Teil gelungen. Das Querschnittsziel wird daher auch in der kommenden Förderperiode 2014-2020 eine wichtige Rolle spielen.

[105] Vgl. dazu das Modellprojekt des Landes Baden-Württemberg unter http://doku.iab.de/chronik/31/2012_10_05_31_passiv-aktiv-transfer.pdf (22.7.2014)

Potenzial von Frauen ausschöpfen

Gender Mainstreaming ist Querschnittsziel im BAP 2007-2013. Frauen sollen an allen arbeitsmarktpolitischen Angeboten entsprechend ihres Anteils an der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Im BAP ist sind mit dem Unterfonds „Arbeitsmarktchancen von Frauen verbessern – Frauen in der Wirtschaft stärken“ und dem Landesprogramm Chancengleichheit sowie frauenspezifischen Angeboten insbesondere im Bereich Beratung explizit frauenspezifische Zugänge ermöglicht worden. Das Thema Abbau geschlechtstypischer Entgeltunterschiede wurde in mehreren Aktivitäten aufgegriffen. Außerhalb des BAP fand im Rahmen von Projekten des Bundes-ESF eine gezielte Förderung der Zielgruppen Alleinerziehende und Wiedereinsteigerinnen als Ergänzung des Chancengleichheitsprogramms statt.

Insgesamt konnten im Rahmen der Maßnahmen im BAP 2007-2013 44% Frauen bei den Teilnehmenden und 65,7% Frauen in Beratungen erreicht werden. Sie werden allerdings in verschiedenen Interventionen in unterschiedlichem Ausmaß angesprochen: Frauen profitieren bislang sehr stark von Beratungsangeboten und abschlussbezogenen Qualifizierungen, Männer nutzen eher die Angebote der Beschäftigungsförderung und benötigen häufiger an der 1. und 2. Schwelle eine Förderung.

In der neuen Förderperiode werden die Interventionen im Rahmen des BAP verstärkt auf kurz und mittelfristig existenzsichernde Beschäftigung ausgerichtet, was sich vor allem in den Bereichen Beratung, Qualifizierung und Fortbildung sowie Ausbildung deutlich zeigen soll. Aus geschlechtergerechter Perspektive ist dies eine wesentliche Umsteuerung, von der maßgebliche Impulse für eine Verbesserung der Situation von Frauen am Arbeitsmarkt erwartet werden. Bei der programmatischen Neuausrichtung des BAP wurde vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung auf einen frauenspezifischen Unterfonds und ein frauenspezifisches Programm verzichtet. Stattdessen sollen in allen Förderbereichen frauenspezifische Maßnahmen die anderen Förderungen ergänzt und bei allen Förderungen soll für Frauen der gleiche Zugang gewährleistet werden.

In der Förderperiode 2007-2013 sind modulare und Teilzeit- Qualifizierungsangebote, die insbesondere (Allein-)erziehenden einen besseren Zugang ermöglichen, noch nicht ausreichend angeboten. Diese Maßnahmen sollen in der neuen Förderperiode noch stärker berücksichtigt werden. In den Stellenausschreibungen und in der Kampagne „Du bist der Schlüssel“, die crossmedial ausgerichtet ist, werden Frauen gezielt angesprochen und motiviert, sich bspw. um einen Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst zu bewerben. Insbesondere gilt das für die Ausbildungsberufe und -bereiche, in denen Frauen unterrepräsentiert sind. Um die Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung zu verbessern, wird bereits in der Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz die Möglichkeit der Teilzeitausbildung in Anspruch genommen. Hier bedarf es der Bereitschaft der Unternehmen, diese Möglichkeit auch anzubieten bzw. anzuwenden.

Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben

Im BAP 2007-2013 wurde ein Projekt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert, das insbesondere „Kleine und Mittlere Unternehmen“ hinsichtlich möglicher Infrastrukturentwicklungen beraten hat. In den Händen der Handelskammer wurde eine Beratungsstelle „Impulsgeber Zukunft“ zum Thema Vereinbarkeit Familie und Beruf gegründet.

In Bremerhaven haben die BCA der Agentur und des Jobcenters einen Auftrag zur Unternehmensberatung „familienfreundliche Personalpolitik“ vergeben. Ferner gibt es Beschäftigungsprojekte mit Kinderbetreuung in benachteiligten Stadtteilen. Die derzeitige Versorgungsquote im Bereich der Kindertagesbetreuung ist für 0-3 Jahre (ca. 23%) für 3-6 Jahre (ca. 96%) und für den Hortbereich bei ca. 11%.

Potenziale Bremerhavens ausbauen

Der Armuts- und Reichtumsbericht 2009 schlägt vor, dass die vorhandenen Strukturen von Forschung und Entwicklung (FuE) insbesondere mit der maritimen Wirtschaft und der lebensmittel- und fischverarbeitenden Industrie stärker miteinander verknüpft werden sollen.

FuE umfassen zentrale Innovationsträger für die Lebensmittelwirtschaft in Bremerhaven. Einrichtungen wie das ttz, das IMARE, BioNord oder auch AWI bieten über Transferverknüpfungen wichtige Leistungen zur Wettbewerbsfähigkeit und damit zum Erhalt und Schaffung von AP in der Branche. Aktuell wird in diesem Zusammenhang eine bauliche Erweiterung des Bremerhavener ttz-Instituts für Lebensmitteltechnik und Bioverfahrenstechnik Am Lunedeich eingeweiht. Mit der Ansiedlung der Bundesforschung "Johann Heinrich von Thünen-Institut für Fischerei" wird ein weiterer "Baustein" im Kontext der FuE entstehen.

Angesichts der besonderen Situation in Bremerhaven wird bei der auf das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) aufbauenden späteren konkreten Programmumsetzung die jeweilige Ausformung der geplanten Programme in Bremen und Bremerhaven unterschiedlich sein. Auch die Mittelverteilung zwischen Bremen und Bremerhaven wird bei den einzelnen Fonds und Unterfonds entsprechend der jeweiligen spezifischen Probleme der zwei Städte variieren. Insgesamt sollen die künftigen Programmmittel des BAP analog der Förderperiode 2007-2013 im Umfang von 30% (Bremerhaven) zu 70% (Bremen) zwischen den Städten verteilt sein.

Projekt Joboffensive

Zielgruppe der Projekte „Joboffensive Bremen“ und „Joboffensive Bremerhaven“ sind vor allem Arbeitslose, die kurzfristig eine reguläre Beschäftigung aufnehmen können. Durch intensivere Betreuung sollen ihre Eingliederungschancen nachhaltig gesteigert werden. Das Projekt wurde am 1.1.2013 begonnen. Eine vorläufige Bilanz und ein Vorschlag zu einer teilweisen Verstetigung des Projektansatzes wurde den Deputationen im September 2014 vorgelegt.

2.1.3 Planungen

Verzahnung künftiger Strukturpolitik nutzen

Das Strukturkonzept Land Bremen 2020 bündelt als Dach die strukturpolitisch relevanten Strategien und Programme des Landes Bremen. Als langfristige Zielperspektive verfolgt das Programm die Stärkung des regionalen Wohlstands und der Lebensqualität.

Strukturpolitik bietet Anreizstrukturen und setzt Rahmenbedingungen, die es erleichtern, zukunftsfähige und existenzsichernde Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern, das Einkommen in der Region zu erhöhen sowie wirtschaftliche Freiräume und Entwicklungschancen der Unternehmen und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auszubauen. Diese Form der Stärkung der ökonomischen Chancen und Freiheiten einer Person sind ein wesentlicher Aspekt, um das Leben selbstbestimmt gestalten zu können und damit Armut in Form von Mangel an Verwirklichungschancen zu vermindern.

Die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung in Bremen ist die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden fehlendes Erwerbseinkommen. Die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ist sehr eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und damit seiner Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Hier setzt die **Wirtschaftsförderung** des Landes an:

- Grundsätzlich sind Anreize für unternehmerische Investitionen sowie die Bereitstellung und Vermarktung von hochwertigen, profilierten Gewerbeflächen die zentralen Instrumente der Wirtschaftsförderung zur Neuschaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Der dazugehörige strategische Rahmen wird im Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) sowie im Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 der Stadt Bremen[106] dargelegt.
- Das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) ist das seit Jahren in Bremen auf Grundlage der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen

[106] Einzelheiten der Programme unter www.wirtschaft.Bremen.de

Wirtschaftsstruktur“ (GRW) erfolgende zentrale und etablierte Instrument, um Investitionsmaßnahmen in das Land Bremen zu lenken und sowohl die Neuschaffung als auch die Sicherung von Arbeitsplätzen zu initiieren. Zielgruppe des LIP sind gewerbliche Unternehmen, die ihre Produkte und Dienstleistungen überwiegend überregional absetzen und sich dementsprechend in einem Standortwettbewerb befinden. Die Förderung wird zum großen Teil von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen. In den Jahren 2010 bis 2012 wurden mit der Zuschussförderung und der Darlehensförderung nahezu 750 neue Arbeitsplätze geschaffen und 3.430 gesichert. Ab 2014 sind wieder für ausgewählte Gebiete in Deutschland erhöhte Fördermöglichkeiten zugelassen. Auch das Land Bremen profitiert davon - so behält Bremerhaven seinen bisherigen besonderen Förderstatus und die Stadt Bremen bekommt ein erweitertes Fördergebiet.

- Ein ausschlaggebender Faktor für die Investitionstätigkeit ist zudem die Vorhaltung eines bedarfsgerechten und ausreichenden Gewerbeflächenangebotes. Die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen durch die öffentliche Hand zielt im Kern auf die gute Rahmenbedingungen für private Investitionen zu schaffen und damit verbunden Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen. In den letzten Jahren waren die Überseestadt, das Güterverkehrszentrum (GVZ), der Gewerbepark Hansalinie und die Airport-Stadt Schwerpunkte der Erschließungsmaßnahmen. Mit diesen Aktivitäten sind allein im Jahr 2013 2.160 Arbeitsplätze gesichert worden und es liegen Zusagen für die Schaffung von 800 Arbeitsplätzen vor. In Bremerhaven wird die in 2013 erfolgte Vermarktung von Gewerbeflächen 304 geschaffene Arbeitsplätze auslösen. In den nächsten Jahren werden die Schwerpunkte der Erschließung und Vermarktung auf den Gewerbestandorten Bremer Wollkämmerei, GVZ, Gewerbepark Hansalinie und Überseestadt liegen.
- Zudem ist der verlässliche Ausbau der Energiegewinnung aus Offshore-Windenergieanlagen eine Grundvoraussetzung für die vom Land Bremen intendierte weitere positive Entwicklung der regionalen Windenergiewirtschaft mit zahlreichen Herstellern, Dienstleistern und der Forschungslandschaft. Bisher wurden mit der Ansiedlung dieser neuen und zukunftsträchtigen Industrie schon zahlreiche Arbeitsplätze in der Seestadt geschaffen. In Bremerhaven werden dazu nicht nur direkte Voraussetzungen für die Ansiedlung der Offshore-Windenergiewirtschaft geschaffen, sondern insgesamt ein innovatives Milieu bzw. nachhaltige Clusterstrukturen entwickelt. Es steht nun die Schaffung von geeigneten Infrastrukturen für die Offshore-Windenergiewirtschaft an, dazu gehören insb. der Offshore Terminal Bremerhaven und die Ausweisung und Aufbereitung geeigneter Gewerbeflächen einschließlich der Schaffung eines infrastrukturellen Rahmens, der den spezifischen logistischen Bedarfen der Branche Rechnung trägt.

Das Strukturkonzept Land Bremen 2020 legt zudem einen Fokus auf das Konzept der „Guten Arbeit“.

- Dies findet sich auch in der zukünftigen ESF-Programmatik des Landes wieder, indem über gezielte Maßnahmen auf die Erreichung existenzsichernder Arbeitsplätze hinführen sollen. Durch abschlussbezogene Qualifizierung, Unterstützung von Ausbildung und Maßnahmen der Beschäftigungsförderung sollen insbesondere die Integration in existenzsichernde Arbeit, eine hohe Ausbildungsquote und tariflich abgesicherte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung unterstützt werden.
- Zudem werden Projekte und Beratungsmaßnahmen, die sich mit dem Thema „gute Arbeit“ befassen, künftig intensiver mit der Wirtschaftsförderung verbunden, um den Mehrwert gezielter an die Unternehmen weiterzureichen. Die Rollen bedingte Unternehmensnähe der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) und der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) ermöglicht eine situative und bedarfsorientierte Ansprache und erhöht somit den Wirkungsgrad der bereits vorhandenen Programme und Maßnahmen.

Wirtschaftsförderung mit dem Ziel der Schaffung und Sicherung existenzsichernder Arbeitsplätze und Arbeitsförderung mit den Zielen der Verbesserung des Qualifikationsniveaus und der Herstellung und Erhaltung von Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Beschäftigten sind damit gemeinsam ein wesentlichen Faktor für die Armutsbekämpfung im Land Bremen.

Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen verhindern

Ziel der Politik des Senats ist es, dass alle jungen Menschen einen Ausbildungsplatz erhalten können. Das schulische System und das Berufsausbildungssystem müssen einen besseren Übergang an der Schwelle Schule-Beruf gewährleisten.

Ein hoher Anteil von Schulabgängerinnen und Schulabgänger wählt aktuell nicht den direkten Weg in eine berufliche Ausbildung. Außerdem ist der Anteil sogenannter Altbewerberinnen und Altbewerber, deren Schulabschluss mehrere Jahre zurückliegt, auf dem Ausbildungsmarkt nach wie vor hoch. Der Anteil der ungelernten Arbeitssuchenden zwischen 25 und 40 Jahren liegt im Land Bremen bei fast 70%.

Der Senat bemüht sich verstärkt, bisher nicht versorgte Jugendliche und junge Erwachsene zu erreichen und in eine Förderung zu bringen, die soziale, schulische und berufliche Integration und Teilhabe ermöglicht.

Zentraler Ansatz des BAP 2014-2020 ist die sogenannte **Ausbildungsgarantie**, mit der jedem jungen Menschen, der die Schule verlässt, ein Ausbildungsangebot oder ein vergleichbares weiterführendes Angebot mit dem Ziel der Berufsausbildung oder der Arbeitsmarktintegration ermöglicht werden soll. Daneben sollen das Coaching von Ausbildungsbetrieben und Auszubildenden zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen, die Grundbildung und das Nachholen von Schulabschlüssen und Spracherwerb (deutsch) sowie weitere flankierende Maßnahmen gefördert werden. Dazu gehört die Unterstützung lokaler **Jugendberufsagenturen**, die die bestehenden Strukturen der Agentur für Arbeit, der Jobcenter mit den Strukturen der Ressorts Bildung, Jugend und Soziales zur Ausbildungsvermittlung und Beratung von jungen Menschen unter 25 Jahren vernetzen und konzentrieren.

Ein zentrales Erfolgskriterium wird die enge Einbindung der Wirtschaft sein, denn die Neuordnung der Beratungsaufgaben braucht auch einen Anschluss für die Jugendlichen, nämlich einen Ausbildungsplatz, der von der Wirtschaft bereitgestellt wird. Der Senat wird im Rahmen der **Entwicklung von neuen "Bremer Vereinbarungen"** zusammen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern prüfen, in welchen Bereichen zusätzliche Ausbildungsplätze angeboten werden können. Hier bietet es sich an, Ausbildungsverbünde und -partnerschaften zu unterstützen, um insbesondere Betriebe zu erreichen, die allein nicht ausbilden können oder nicht bereit bzw. in der Lage sind, schwierige Zielgruppen zu einem Ausbildungserfolg zu bringen. Für solche Ansätze ist es unverzichtbar, dass die Ausbildungsvergütung oder ein vergleichbares Äquivalent (falls der Betrieb nicht die einstellende Instanz ist) durch die Unternehmen getragen wird. Die FHB kann hier auf vielfältige gute Erfahrungen in Bremen und Bremerhaven zurückgreifen.

Im **öffentlichen Dienst** der Freien Hansestadt Bremen werden seit Jahren nicht nur Ausbildungsplätze in Ausbildungsgängen für den eigenen Bedarf, sondern auch Ausbildungsplätze in diversen Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz angeboten. Diese Ausbildung über den eigenen Personalbedarf hinaus bringt eine Entlastung für den Ausbildungsstellenmarkt in Bremen. In den Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung hat sich die Freie Hansestadt Bremen zudem verpflichtet, in diesem Bereich vorranging Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen, deren Chancen auf einen Ausbildungsplatz als gering eingestuft werden.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen wird im Rahmen der jährlichen Ausbildungsplanung weiterhin Ausbildungsplätze über den eigenen Personalbedarf hinaus anbieten. Im Fokus bleiben auch in der Zukunft Personengruppen, die im Bereich des öffentlichen Dienstes unterrepräsentiert sind oder die geringere Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben. So werden weiterhin durch gezielte Werbemaßnahmen junge Menschen mit einem Migrati-

onshintergrund angesprochen und zu einer Bewerbung um einen Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst motiviert. Langfristig soll dadurch der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes deren Anteil an der Bevölkerung der Freien Hansestadt Bremen erreichen. Dieser Anteil beträgt derzeit ca. 25% der Gesamtbevölkerung. Durch die besondere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen bei der Einstellung in die Ausbildung soll deren Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt verbessert werden.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf stellt die Einrichtung der **Werkschulen** dar. Hier werden junge Menschen, die eher praxisorientiert sind auf eine Berufsausbildung im dualen System vorbereitet. Das Aus- und Fortbildungszentrum der bremischen Verwaltung hat bereits eine Kooperationsvereinbarung mit der Senatorin für Bildung und Wissenschaft geschlossen, deren Ziel die Übernahme von bis zu 15 Werkschülerinnen und Werkschülern in eine Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz bei der Freien Hansestadt Bremen ist. Darüber hinaus gibt es eine Kooperation mit der Allgemeinen Berufsschule mit dem Ziel, benachteiligten Schüler/-innenn einen Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst zu vermitteln.

Das BAP auf Armutsbekämpfung ausrichten

In der Periode 2007-2013 ist die Arbeitsmarktpolitik im Land Bremen im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm (BAP) umgesetzt worden, in dem die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfelder zu einer kohärenten Strategie zusammengeführt und mit anderen relevanten Politikfeldern wie der Wirtschafts-, Struktur-, Bildungs-, Sozial-, Stadtentwicklungs-, Frauen-, Integrations-, Kultur-, Umwelt- und Technologiepolitik verknüpft werden. Durch die konzeptionelle und strategische Verzahnung mit anderen Senatsressorts und der Abstimmung mit weiteren relevanten arbeitsmarktpolitischen Akteuren sollen Synergien erzielt und Doppelförderungen vermieden werden.

Der Ansatz, unterschiedliche Akteure und Aktivitäten in einem Aktionsprogramm zusammen zu führen, hat sich in dieser Förderperiode als zielführend erwiesen und soll in der neuen Förderperiode fortgesetzt und verstärkt werden. Das Land agiert darüber hinaus in Abstimmung und im Zusammenspiel mit dem Bund und den Kommunen.

Zentrale Eckpunkte des **Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms für die Jahre 2014-2020**:

- Das BAP zielt sowohl hinsichtlich der Zielgruppen als auch hinsichtlich der einzelnen geplanten Interventionsarten konsequent und noch deutlicher als bisher auf Armutsbekämpfung durch Integration in existenzsichernde Arbeit ab.
- Von der künftigen Arbeitsmarktförderung des Landes sollen insbesondere Arbeitslose (v.a. Leistungsberechtigte nach dem SGB II), alleinerziehende Eltern, Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen profitieren.
- Abschlussbezogene Maßnahmen für Frauen und Männer bilden bei der Fortschreibung des Bremer Arbeitsmarktprogramms einen deutlichen Schwerpunkt. U.a. sollen für alle Jugendlichen und junge Erwachsene Zugänge zu Ausbildung und Arbeit ermöglicht werden und dafür insbesondere die Übergänge aus dem allgemeinbildenden Schulsystem in die berufliche Bildung so organisiert werden, dass überflüssige Warteschleifen im Übergangssystem vermieden und Sonderausbildungsgänge nach Möglichkeit reduziert werden.
- Die Angebote abschlussbezogener Qualifizierung für un- und angelernte Beschäftigte werden weiterentwickelt, um ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern, ihre Aufwärtsmobilität zu erhöhen und damit einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten.
- Für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose werden Maßnahmen fortentwickelt und angeboten, die zwar sozialintegrativ ausgerichtet sind, dabei aber auf Erwerbsorientierung als weiteren Schritt der Entwicklung zielen.

- Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose verzahnt arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen so weit wie möglich mit bestehenden Bedarfen sozial benachteiligter Stadtteile.
- Der gleichberechtigte Zugang von Menschen mit Behinderungen, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund sowie der Abbau regionaler/lokaler Unterschiede sind Querschnittsziele des BAP.

Die Einzelheiten der Umsetzung werden in der zuständigen Deputation für Arbeit beraten und beschlossen.

Eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene stützen

Auch bei guter wirtschaftlicher Situation und steigendem Fachkräftebedarf gibt es eine Gruppe von Arbeitslosen, bei denen eine Integration in reguläre Beschäftigung in absehbarer Zeit nicht gelingen wird. Im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Dazu bedarf es des Angebotes von öffentlich geförderten Beschäftigungsmöglichkeiten. Deren Ziel ist es, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten, zu stärken beziehungsweise wiederherzustellen. Auf diese Weise können Integrationshemmnisse abgebaut und perspektivisch die Grundlagen für eine Integration in reguläre Beschäftigung geschaffen werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung nur dann verwirklichen, wenn eine qualitätsgerechte Ausgestaltung gesichert ist. Da aufgrund der individuellen Defizite der Zielgruppe allein durch die Beschäftigung selbst die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung in der Regel nicht erreicht werden kann, sind entsprechende Begleitmaßnahmen vorzusehen, die sowohl sozialpädagogische Interventionen ermöglichen, als auch die Kompetenzentwicklung unterstützen. Zur Realisierung einer langfristigen Finanzierungsbasis ist die Aktivierung der durch die Beschäftigung eingesparten passiven Leistungen des Arbeitslosengeldes II erforderlich.

Der Bundesrat hat mit Zustimmung Bremens einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung am 07.06.2013 beschlossen (BR-DS 441/13 Beschluss). Im Rahmen der für den Herbst 2014 angekündigten Novellierung des SGB II und SGB III - darunter sind auch wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente- ist zu erwarten, dass die Bundesländer überwiegend an den Forderungen zur Neuausrichtung der öffentlich geförderten Beschäftigung festhalten.

Ergebnisse

- Die Zahl der Arbeitslosen im Land Bremen ist um rd. 10% gesunken.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist um rd. 5% gestiegen.
- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen ist um rd. 12% zurückgegangen.
- Es besteht weiterhin ein hoher Sockel verstetigter Langzeitarbeitslosigkeit.
- Die Erwerbstätigenquote der Frauen ist um rd. 4%-Punkte angestiegen.
- Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist nahezu konstant.

2.2 Frühkindliche und schulische Bildung

2.2.1 Zusammenhang zwischen Armut und Bildung

In Deutschland hängt das Armutsrisiko eines Menschen eng mit den formalen Bildungswegen und -abschlüssen und dem dadurch erreichten formalen Bildungsstand zusammen. So ist in den letzten Jahren insbesondere für Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen das Armutsrisiko gestiegen, während es für diejenigen mit mittleren und höheren Bildungsstufen laut Nationalem Bildungsbericht gleich geblieben ist.[107] Konkret bedeutet dies, dass sich ein hoher Bildungsabschluss u. a. positiv auf das Einkommen und die Beschäftigungsstabilität auswirkt und sozusagen eher vor Armut „schützt“ als ein niedriger (vgl. Kap. 2.2.3).

Aufgrund eines in Deutschland nach wie vor existierenden Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft und Armutsgefährdung wirkt sich ein (erhöhtes) Armutsrisiko somit auch auf die Kinder von Personen mit niedrigem Bildungsstand aus. Grundsätzlich gilt: Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien haben selbst dann geringere Chancen eine hohe Qualifikation zu erreichen, wenn sie in Vergleichstests die gleiche Leistung erbringen wie jene aus privilegierten Elternhäusern. Maßgebliche Aufgabe des Bildungssystems ist es daher, Angebote so zu gestalten, dass sie Benachteiligungen auffangen bzw. bestenfalls verhindern.

Dieses Kapitel fokussiert sich auf Kennzahlen aus dem Bereich der formalen frühkindlichen und schulischen Bildung. Im frühen Lebensalter erreichte Bildungsabschlüsse wirken sich – wie oben dargestellt - auf das spätere Berufsleben und damit auch auf Faktoren wie Verdienstmöglichkeiten, Arbeitsplatzsicherheit usw. aus, weshalb der Zusammenhang zwischen Armutsgefährdung und Qualifikationsniveau der Bevölkerung im Alter von 25 Jahren und älter in diesem Kapitel ebenfalls abgebildet wird. Aspekte der non-formalen Bildung, wie z. B. die Jugendförderung oder die Jugendsozialarbeit werden im dritten Teil des Armuts- und Reichtumsberichts im Kapitel „Junge Menschen und Familie“ behandelt, ebenso wie der Zusammenhang von sozialer Lage auf Bildungschancen oder die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen.

Im Abschnitt 2.2.3 wird dargestellt,. wie sich im 1. Armuts- und Reichtumsbericht genannte bildungspolitische Maßnahmen im Land Bremen in der Zwischenzeit entwickelt haben und welche neuen Maßnahmen ergriffen wurden bzw. in der Planung sind, um allen jungen Bremerinnen und Bremern die gleichen Bildungschancen zu ermöglichen.,

2.2.2 Außerfamiliäre frühkindliche Bildung und Förderung und ihre Bedeutung für Bildungs-und Teilhabechancen

Außerfamiliäre frühkindliche Bildung und Betreuung wirken sich auf zweierlei Arten positiv auf Armutslebenslagen von Kindern aus: einerseits, indem Eltern Erwerbstätigkeit ermöglicht wird und dadurch idealerweise eine Risikolage verhindert oder abgebaut wird, und andererseits durch einen positive Effekt auf die Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern.

Die folgende Abbildung zeigt pro Stadtteil die Erwerbstätigenquote[108], den Anteil von Kinderarmut und Sprachförderbedarf sowie die Versorgungsquote im Kindergartenjahr 2014/15. Es wird deutlich, dass eine niedrige Erwerbstätigenquote in vielen Fällen mit hohen Werten im Bereich des Sprachförderbedarf und der Kinderarmut korreliert.

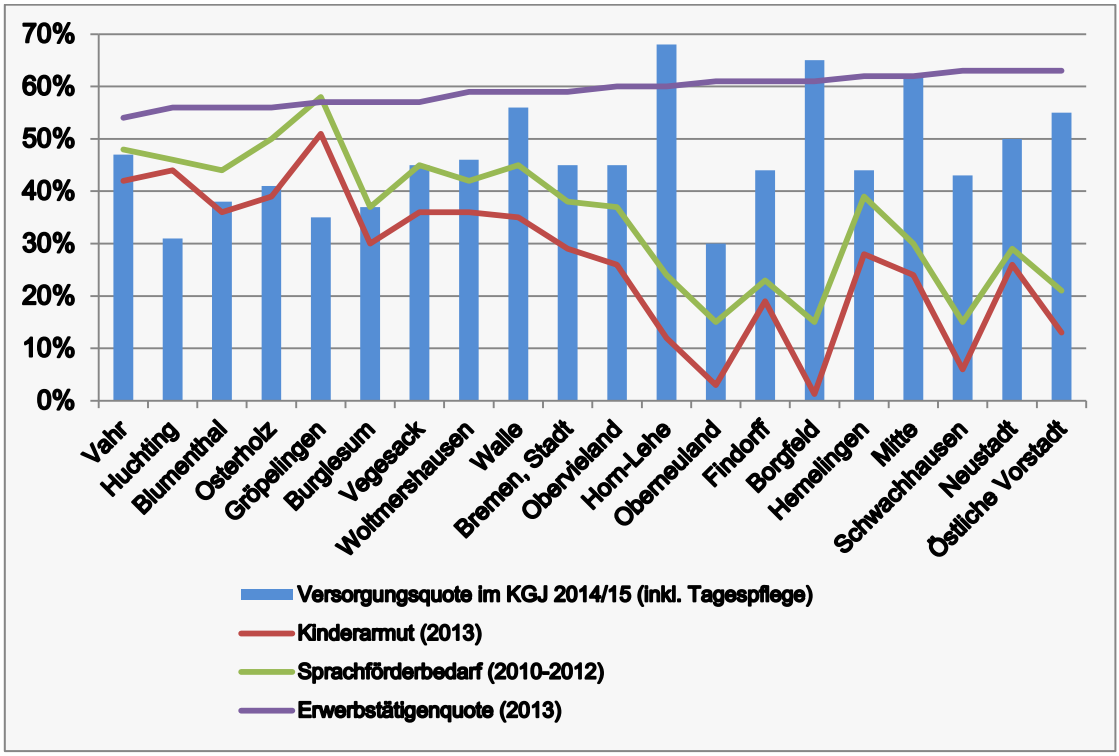
Mit der hier sichtbaren Beziehung von Kinderarmut und Sprachförderbedarf werden in einer zukünftigen Ausbauplanung insbesondere die Stadtteile berücksichtigt, in denen sowohl die

[107] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, S. 206

[108] Die **Erwerbstätigenquote** beschreibt den Anteil der Erwerbstätigen einer Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe.

Versorgungsquote geringer ist und Kinderarmut und Sprachförderbedarf stärker vertreten sind als in anderen Stadtteilen. Das betrifft z.B. Huchting und Gröpelingen.

Grafik 2.2.2-1 Erwerbstätigenquote, Kinderarmut, Sprachförderbedarf und Versorgungsquote nach Bremer Stadtteilen in %



Quellen: Erwerbstätigenquote: Statistisches Landesamt Bremen; Versorgungsquote: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen; Sprachförderbedarf: Senatorin für Bildung; Kinderarmut: Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelderegister

Für die Kinder unter drei Jahren ist durch den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz (ab 1.08.2013) in allen Stadtteilen in der Stadtgemeinde Bremen die Angebotsstruktur sowohl in den Einrichtungen als auch in der Kindertagespflege mit hohem Einsatz bedarfsgerecht ausgeweitet worden mit dem Ergebnis, dass im Jahr 2013/2014 für rund 45% von drei Jahrgängen Plätze zur Verfügung stehen, d.h. für etwa 68% der ein- bis zweijährigen Kinder mit unmittelbaren Rechtsanspruch. Im Elementarbereich werden im Jahr 2013/2014 circa 93% der drei- bis sechsjährigen Kinder betreut. Mit Senatsbeschluss vom 30.09.2014 hat der Senat mit seiner weiteren Ausbauplanung diese Entwicklung fortgeschrieben und zusätzlich in benachteiligten Stadtteilen eine sog. „aufholende Entwicklung“ eingeleitet und wird diese besondere Schwerpunktsetzung weiter verfolgen“[109].

Die folgende Abbildung gibt Aufschluss über die Entwicklung der Versorgungsquoten im Bereich der Kinder unter und über drei Jahren von 2007/2008 bis 2014/2015. Aussagen über die Geschlechterverteilung lassen sich bei der Versorgungsquote nicht treffen.

[109] S. dazu auch 2.2.4

Tabelle 2.2.2-1 Versorgungsquoten pro Alterskohorte von 2007/2008 bis 2014/2015 in %

Alterskohorten	**Versorgungsquoten pro Kindergartenjahr In %[110]**			
	2007/08	**2010/11**	**2013/14**	**2014/15[111]**
0-<3-Jährige (inklusive Tagespflege)	15	30	45	45
3-<6-Jährige	99	105	93	93

Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

Deutlich wird, dass sich die Versorgungsquote bei den Kindern unter drei Jahren von 2007/2008 bis zum aktuellen Jahr verdreifacht hat. Bei den Kindern zwischen drei und unter sechs Jahren ist nahezu eine Vollversorgung gegeben.

Die Erwerbstätigkeit von Eltern und insbesondere von Müttern steigt mit dem frühen Beginn der außerfamiliären Betreuung ihrer Kinder.[112] Infolge einer zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen in allen Bevölkerungsschichten, wenn auch im Schwerpunkt der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Erwerbsarbeitsplätze, hat sich die zunächst mit der Einführung des Rechtsanspruches angenommene durchschnittliche bundesweite Nachfragequote nach Kinderbetreuungsplätzen von bis zu 35% längst als zu niedrig erwiesen (vgl. Dt. Jugendinstitut (DJI) 2012). Neben steigenden Geburtenzahlen ist die damit verbundene Nachfrage nach Betreuungsplätzen und erweiterten Angebotsstrukturen ein entscheidender Faktor für den weiteren Ausbau des Betreuungsangebotes.

Ein Nachfrageanstieg nach außerfamiliärer Betreuung lässt sich anhand der Anmeldezahlen auf Betreuungsplätze aber auch in jenen Bremer Stadtteilen beobachten, in denen die Erwerbstätigkeit (geringe Quote) der Eltern nicht der vorrangige Anlass für die Anmeldung in einer Betreuungseinrichtung sein kann. Hier ist davon auszugehen, dass eher der kindbezogene Bedarf eine Rolle spielt, also die individuelle Förderung des Kindes, z.B. bei der Sprachentwicklungsförderung und Sprachbildung und etwas weniger der familienbezogene Bedarf (wie Erwerbstätigkeit, Arbeitssuche, Ausbildung).

Bei diesen Familien, die z.T. auch armutsgefährdet sind, ist besonders auf ein Angebot von wohnortnahen Einrichtungen zu achten, auch aus Gründen eingeschränkter Mobilität.

Außerfamiliäre frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) hat neben der Tatsache, dass Eltern Erwerbstätigkeit ermöglicht und damit u. U. Armut verhindert wird, auch einen unmittelbaren positiven Effekt auf die Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern.[113] So wird in den beiden Studien z.B. hervorgehoben, dass vor allem für Kinder aus sozial benachteiligten Familien und für Kinder aus Familien, deren Familiensprache nicht Deutsch ist, eine frühe pädagogisch qualifizierte Betreuung und Entwicklungsförderung maßgeblich über Teilhabe- und Aufstiegschancen entscheiden kann. Eine Analyse der familiären Hintergründe der aufgenommenen Kinder weist trotz des generellen Nachfrageanstiegs einen deutlichen Unterschied zwischen den Bevölkerungsgruppen nach. In Bremen wie auch in anderen Städten verhält sich die Betreuungsquote proportional zum Bildungsstatus der Eltern. Bei unter dreijährigen Kindern in Kindertagesbetreuung beträgt der Anteil an Kindern, deren Eltern über einen Hochschulabschluss verfügen 41%. Der Anteil von Kindern

[110] ab 2013/14 inkl. des hineinwachsenden Jahrgangs

[111] Die gleichbleibende Versorgungsquote im Kindergartenjahr 14/15 resultiert aus steigenden Kinderzahlen und steigenden Plätzen

[112] Deutsches Institut für Wirtschaft Berlin, DIW Wochenbericht 50/2013.

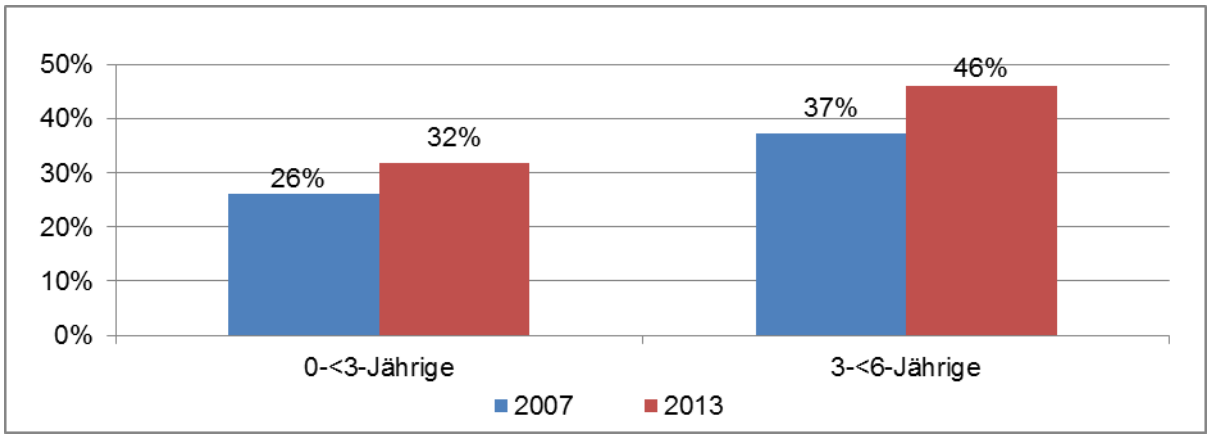
[113] (vgl. NUBBEK Studie (2012), Franz-Studie (2012): Früher an die Bildung - erfolgreicher in die Zukunft? Universität Freiburg, Schweiz.

in außerfamiliärer Betreuung, deren Eltern die „Mittlere Reife“ haben, liegt mit 26% deutlich darunter.

Differenziert nach Migrationshintergrund liegt die Betreuungsquote bei den zwei- und dreijährigen Kindern ohne Migrationshintergrund in Bremen bei 68%, im Gegensatz zu betreuten Kindern mit Migrationshintergrund, deren Anteil 26% beträgt.

Im Elementarbereich liegt die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund bei 37%. Bis zum Jahr 2013 hat sich sowohl der Anteil der unter 3-Jährigen auf 32% als auch der der 3-6-Jährigen auf 46% öffentlich betreuten Kinder mit Migrationshintergrund deutlich erhöht.

Grafik 2.2.2-2 Öffentlich betreute Kinder mit Migrationshintergrund 2007 und 2013 nach Altersgruppen in Prozent



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Trotz einer allgemein angestiegenen Nachfrage wurde die Betreuung im rein familiären Kontext, also durch Eltern oder Großeltern im Jahr 2013 entsprechend häufiger genutzt, wenn Die Eltern einen geringen Bildungsabschluss und/oder Migrationshintergrund haben. Der tägliche Betreuungsumfang ist in der Regel bei berufstätigen Eltern höher als bei Nichtberufstätigen berufstätigen, wobei in Bremen auch hier eine steigende Nachfrage nach einem höheren Betreuungsumfang zu verzeichnen ist. Mit der in 2014 durch die Bremische Bürgerschaft beschlossene Regelung eines Rechtsanspruches auf eine tägliche Betreuungszeit von 6 Stunden sind die Voraussetzungen geschaffen worden, auch bei nicht vorhandener Erwerbstätigkeit von Eltern eine umfassende tägliche Betreuung für alle Kinder zu ermöglichen, wenn sie nachgefragt wird.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, dass die Zahl der Betreuungsplätze mit 7 oder 8 Stunden täglich im Bereich der 3 bis 6-Jährigen in der Stadtgemeinde Bremen zugenommen hat, d.h. von 2012 mit 3681 Plätze für 8 Stunden auf 2014 mit 4563 Plätze für eine 8stündige Betreuung.

Tabelle 2.2.2-2 Betreuungsplätze für 3-6-Jährige Kinder in Einrichtungen der Tagesbetreuung nach täglicher Betreuungszeit 2012 und 2014

Stadtteil	3- <6-Jährige					
	2012			2014		
	insgesamt	davon Plätze 7 Std.	davon Plätze 8 Std.	insgesamt	davon Plätze 7 Std.	davon Plätze 8 Std.
Blumenthal	858	42	191	841	43	257
Vegesack	802	13	187	824	31	241
Burglesum	806	33	181	822	61	238
Gröpelingen	1022	4	196	1012	8	201
Walle	737	13	255	749	43	263
Findorff	527	42	194	492	37	232
Östliche Vorstadt	621	83	227	710	184	270
Mitte	286	71	127	308	49	168
Seehausen	27	0	0	22	7	0
Woltmershausen	337	7	88	329	17	113
Huchting	885	34	168	876	25	214
Obervieland	934	13	163	956	89	185
Neustadt	935	54	460	1027	43	573
Oberneuland	227	0	54	228	1	91
Borgfeld	378	82	64	398	108	80
Horn-Lehe	597	49	202	619	96	271
Vahr	735	24	156	739	40	201
Schwachhausen	990	189	311	1004	242	368
Hemelingen	1050	73	191	1031	23	294
Osterholz	1115	8	266	1106	27	303
Bremen, Stadt	13869	834	3681	14093	1174	4563

Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

2.2.3 Schulische Bildung – Übergänge, Abgänge und Abschlüsse: „Weichenstellungen“ für das spätere Berufsleben

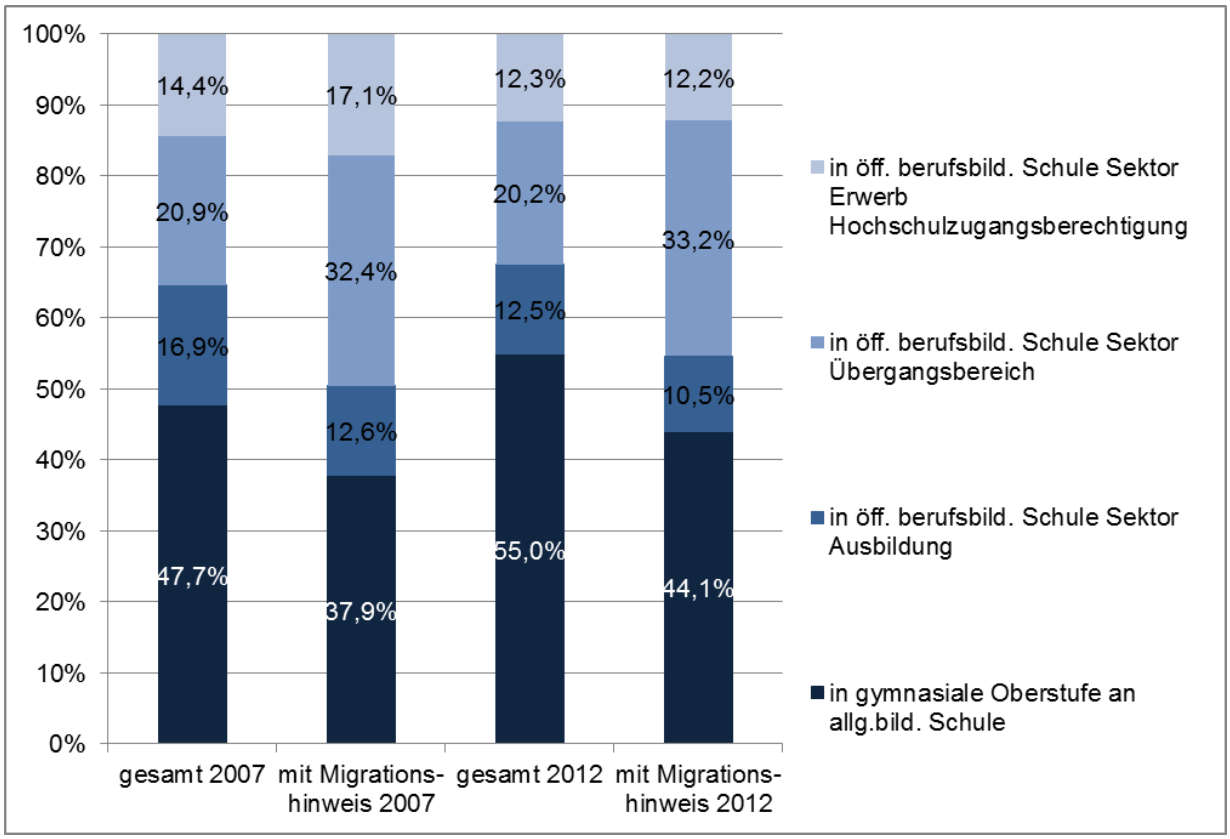
Übergang von der Sekundarstufe I

Nach Abschluss der Sekundarstufe I hat sich eine Vielzahl an weiteren Ausbildungs- und Lernmöglichkeiten für Jugendliche etabliert. „Typische“ Übergänge sind dabei in eine duale oder schulische Ausbildung an einer berufsbildenden Schule, der Besuch einer weiterführenden allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule mit dem Ziel die Fachhochschul- oder Hochschulreife zu erwerben, oder die Teilnahme an Maßnahmen aus dem sogenannten „Übergangssystem“ oder einem anderen weiterführenden Bildungsprogramm. An diesem Übergang werden entscheidende Weichen für das spätere Berufsleben gestellt: während diejenigen, die einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss anstreben und erreichen, die größtmögliche Auswahl an Studienangeboten und dualen Ausbildungsgängen haben, sinken die Auswahlmöglichkeiten, je niedriger der erreichte Abschluss ausfällt. Daraus resultieren

beispielsweise auch eingeschränkte Arbeitsmarktaussichten, Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Die folgenden beiden Abbildungen veranschaulichen die erfassten Übergänge nach Abschluss der Sekundarstufe I in den Schuljahren 2007/2008 und 2012/2013 für die Städte Bremen und Bremerhaven. In beiden Städten ist der Übergang auf die gymnasiale Oberstufe an einer allgemein bildenden Schule deutlich gestiegen, während es zu Rückgängen an den berufsbildenden Schulen mit dem Ziel, eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben, kam. Der Übergang in den sogenannten Übergangsbereich verhält sich in Bremen relativ konstant, in Bremerhaven ging er leicht zurück. Der Übergang in eine Ausbildung hat in Bremen von 2007/2008 bis 2012/2013 abgenommen, in Bremerhaven ist er hingegen leicht angestiegen.

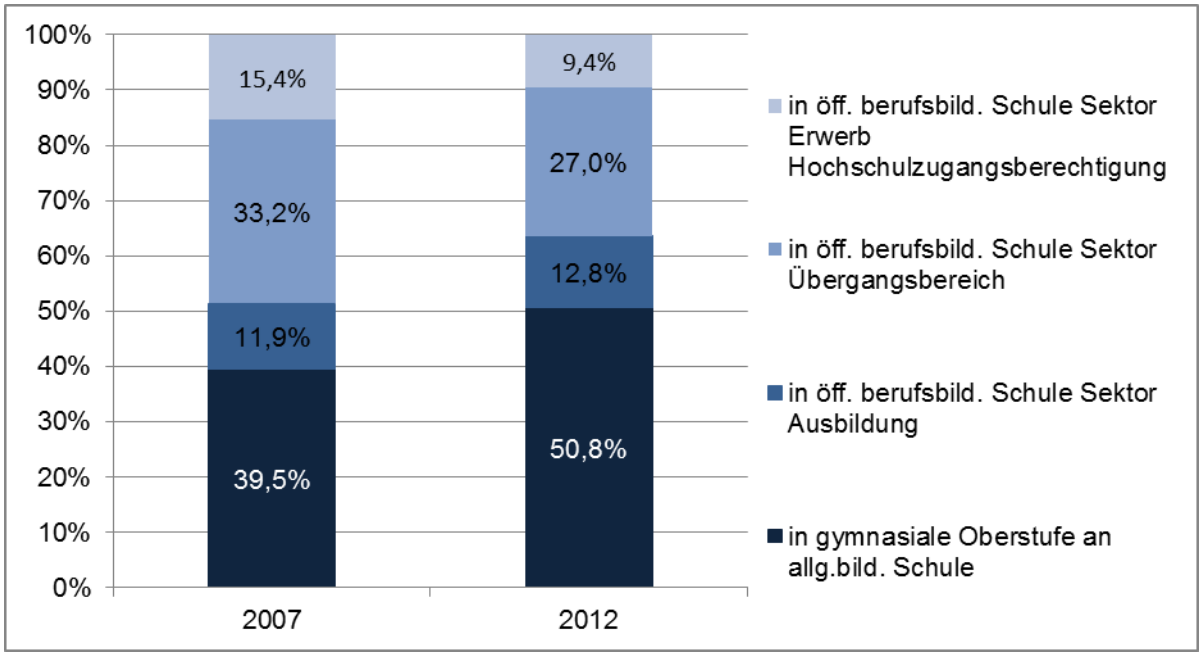
Grafik 2.2.3-1 **Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2007/2008 und 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremen gesamt und mit Migrationshinweis[114] in Prozent**



Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2014

[114] Ein Migrationshinweis liegt vor, wenn entweder die 1. Oder 2. Staatsangehörigkeit oder die Muttersprache(HB) oder Verkehrssprache (BRHV) nicht deutsch ist.

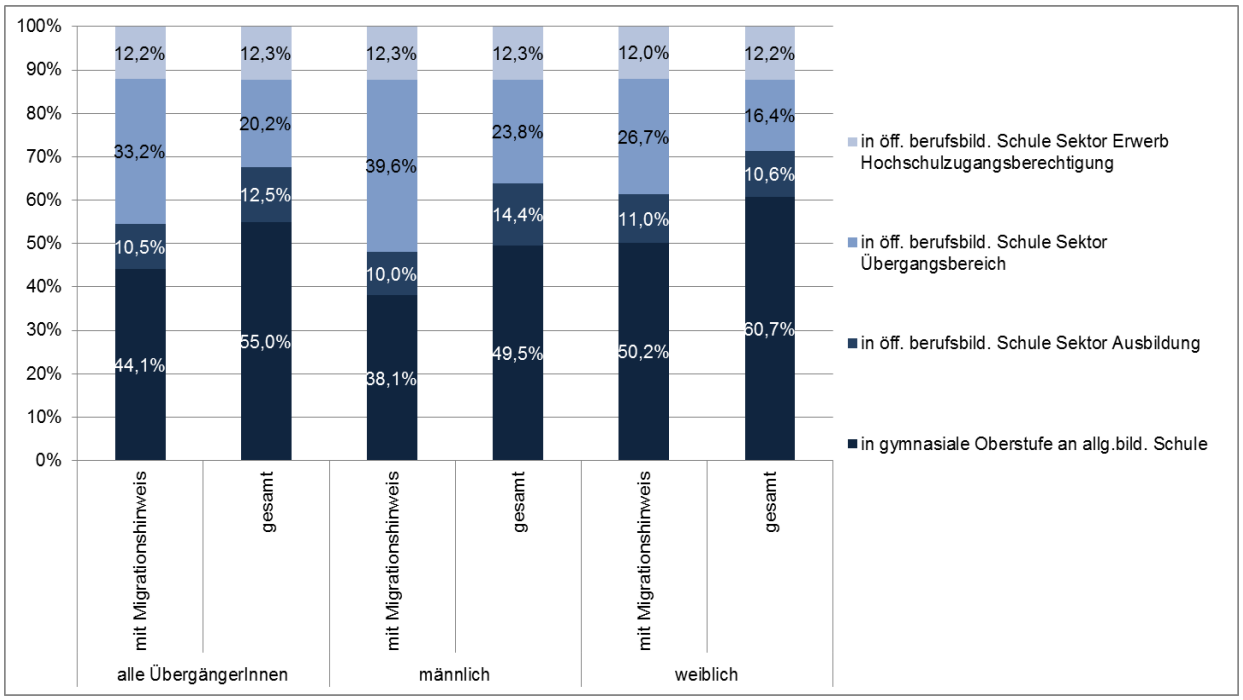
Grafik 2.2.3-2 **Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2007/2008 und 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremerhaven in Prozent[115]**



Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2014

Die folgende Abbildung veranschaulicht, in welchen Bildungsbereich die Schüler/-innen in der Stadt Bremen nach Abschluss der Sekundarstufe I gegangen sind.

Grafik 2.2.3-3 **Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremen im Schuljahr 2013/2014 nach Geschlecht und Migrationshinweis in Prozent**



Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2014

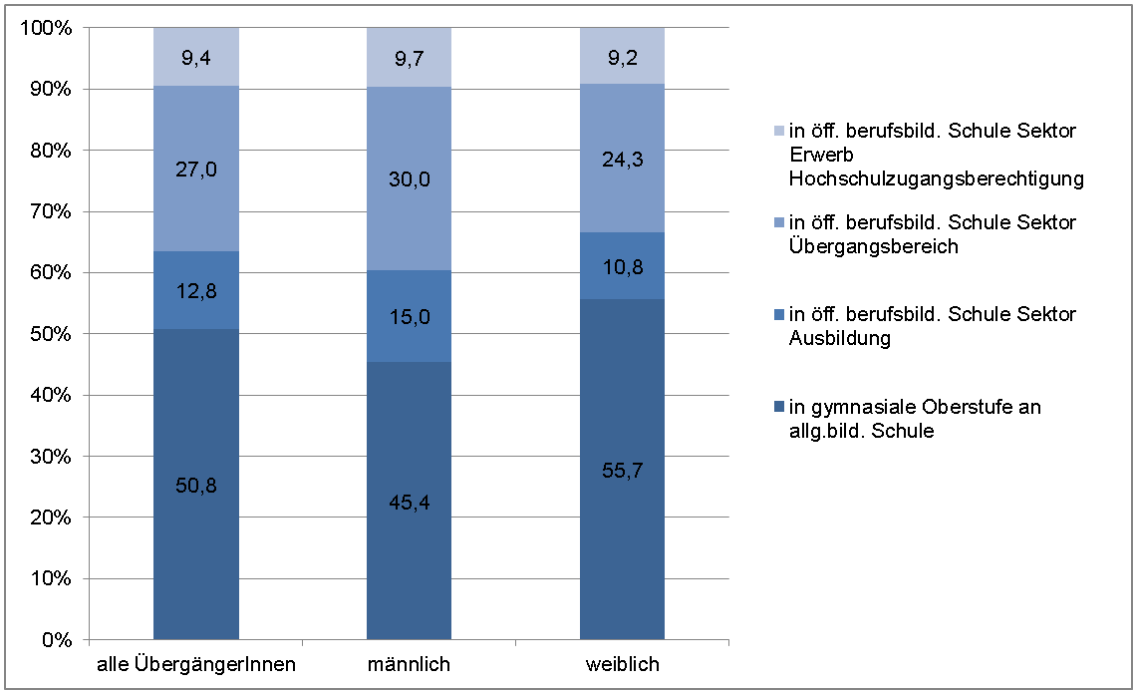
[115] Eine Differenzierung nach Migrationshinweis ist für die Stadt Bremerhaven nicht möglich.

Deutlich wird, dass der Anteil der Schüler/-innen mit Migrationshinweis, die in der Stadt Bremen auf eine gymnasiale Oberstufe wechseln, wesentlich geringer ausfällt als bei den Schüler/-innenn insgesamt. Der Anteil an Schüler/-innenn mit Migrationshinweis im Übergangssystem ist hingegen überdurchschnittlich hoch.
Differenziert nach Geschlecht zeigt sich, dass mehr Mädchen als Jungen der Übergang in eine gymnasiale Oberstufe gelingt. Der Anteil der Jungen im Übergangssystem ist hingegen überdurchschnittlich hoch, dies gilt insbesondere für Schüler mit Migrationshinweis.

Die folgende Abbildung veranschaulicht für die Stadt Bremerhaven, in welchen Bildungsbereich dort die Schüler/-innen nach Abschluss der Sekundarstufe I gegangen sind. Der Migrationshinweis wird in Bremerhaven nur für den Übergang auf die gymnasiale Oberstufe, nicht aber für die anderen Sektoren erfasst. Deshalb erfolgt an dieser Stelle die Darstellung nur nach Geschlecht.

Der Anteil der Übergänger/-innen auf die gymnasiale Oberstufe an einer allgemeinbildenden Schule fällt in Bremerhaven etwas geringer aus als in der Stadt Bremen, dennoch stellen sie die größte Gruppe. Differenziert nach Geschlecht zeigt sich, dass auch in Bremerhaven mehr Mädchen als Jungen auf eine gymnasiale Oberstufe wechseln. Der Anteil der Jungen im Übergangssystem ist leicht überdurchschnittlich, der der Mädchen hingegen leicht unter dem Durchschnitt. Der Anteil der Schüler/-innen, die in das Übergangssystem wechseln, fällt in Bremerhaven höher aus als in Bremen.

Grafik 2.2.3-4 **Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremerhaven im Schuljahr 2013/2014 nach Geschlecht in Prozent**



Quelle: Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2014

„Schulabbrecher/-innen“

Als „Schulabbrecher“ werden häufig die Schüler/-innen bezeichnet, die die Schule verlassen, ohne zumindest eine Berufsbildungsreife (früher: Hauptschulabschluss) erlangt zu haben. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Abbrecherquoten für ausgewählte Länder in den Jahren 2007 und 2012[116].

[116] 2012 ist das aktuell verfügbare Jahr für den Vergleich zwischen den Bundesländern.

Tabelle 2.2.3-1 Schulabgang ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher/-innen“)[117] 2007, 2011 und 2012 in Prozent

Land	2007	2011	2012
Bayern	6,9	5,2	4,8
Berlin	10,0	9,7	9
Bremen	9,2	8,0	6,8
Hamburg	10,6	6,9	6,7
Niedersachsen	7,4	5,8	5,4
Deutschland	**7,7**	**6,1**	**5,9**

Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2013): Bremen im Ländervergleich - 2011 – Tabellen. URL: http://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Statistik_Laendervergleich11.pdf, S. 24, letzter Zugriff: 26.03.14

In allen dargestellten Ländern sowie im Bundesdurchschnitt sind die Abbrecherquoten seit 2007 zurückgegangen. Das Land Bremen liegt im Jahr 2012 noch über dem Durchschnitt, der Rückgang seit 2007 ist im Land Bremen jedoch stärker ausgefallen als im bundesdeutschen Schnitt. Im Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten nimmt Bremen einen Platz im Mittelfeld ein, was vor allem daran liegt, dass Hamburg seine Quote sehr stark abbauen konnte.

Die folgende Tabelle differenziert die Schulabbrecher/-innen für das Land Bremen und seine beiden Städte nach Geschlecht in den Jahren 2007 und 2012. Die Quote in Bremerhaven liegt nach wie vor über der der Stadt Bremen. Unverändert ist ebenfalls, dass mehr Schüler als Schülerinnen die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Insgesamt zeigt sich jedoch in allen drei Gebietseinheiten ein Rückgang der Abbrecher/-innenquoten.

Tabelle 2.2.3-2 Schulabgang ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher/-innen“) für das Land Bremen und seine beiden Städte 2007 und 2012 nach Geschlecht und in %

Gebietseinheit	Jahr	männl.	weibl.	insg.
Stadt Bremen	**2007**	10,1%	6,7%	8,5%
	2012	7,5%	5,2%	6,4%
Stadt Bremerhaven	**2007**	14,9%	7,4%	11,1%
	2012	9,7%	7,5%	8,6%
Land Bremen	**2007**	11,1%	6,8%	9,2%
	2012	7,9%	5,7%	6,8%

Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2014

„Früher Schulabgang“

Die frühen Schulabgänger/-innen sind diejenigen 18 bis unter 25-Jährigen ohne beruflichen Abschluss, die maximal die Sekundarstufe I abgeschlossen haben (und damit höchstens über einen Haupt- bzw. Realschulabschluss verfügen bzw. die zehnte Klasse des Gymnasiums oder ein Berufsvorbereitungsjahr abgeschlossen haben) und sich weder in schulischer oder beruflicher Ausbildung befinden und auch nicht an einer Weiterbildung teilnehmen. Vor dem Hintergrund, dass das Erreichen eines Abschlusses des Sekundarbereichs II von der EU als notwendige Mindestqualifikation angesehen wird, um in einer modernen Wissensgesellschaft teilhaben zu können und über ausreichende Chancen am Arbeitsmarkt zu verfügen, stellen die „frühen Schulabgänger“ ebenfalls eine Kennzahl dar, deren Wert so niedrig

[117] Die Quote der Abgänger ohne Abschluss ist 2011 strukturbedingt erhöht. In Bremen wurden zu großen Teilen die Klassen 10 und 11 der Werkstufe an Förderzentren für Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Bereich Wahrnehmung und Entwicklung zum Schuljahreswechsel 2011/12 an die Berufsbildenden Schulen verlagert. Alle von dieser Änderung betroffenen Schüler/-innen sind nach der Definition der KMK als Abgängerinnen bzw. Abgänger ohne Abschluss zu zählen. Dies führte zu einer einmalig höheren Quote der Abgängerinnen und Abgänger ohne Abschluss, ohne diesen Effekt läge die Quote bei 7,1%.

wie möglich gehalten werden sollte. Dabei ist zu beachten, dass es sich hierbei, wie auch bei Bildungsstandskennzahlen, um eine bevölkerungsbezogene - und damit insbesondere in Stadtstaaten Wanderungsbewegungen unterliegende - Kennzahl handelt, die dort die schulische Leistung teilweise negiert. Der maßgebende Indikator für die schulische Leistung sind die erreichten Abschlüsse.

Mit Ausnahme Berlins, dessen Quote gleich geblieben ist, sind in den anderen betrachteten Gebietseinheiten die Anteile der jungen Erwachsenen ohne Sekundarabschluss II seit 2007 zurückgegangen. Die Quote des Landes Bremen ist im Jahr 2012 mit 13,3% trotz eines Rückgangs die höchste.

Tabelle 2.2.3-3 Junge Erwachsene ohne Abschluss der Sekundarstufe II („Frühe Schulabgänger“) in ausgewählten Ländern 2007 und 2012[118]

Land	Gesamt	
	2007	2012
Bayern	11,2	7,4
Berlin	13,0	13,0
Bremen	15,0	13,3
Hamburg	15,5	12,5
Niedersachsen	14,0	11,8
Deutschland	**12,7**	**10,4**

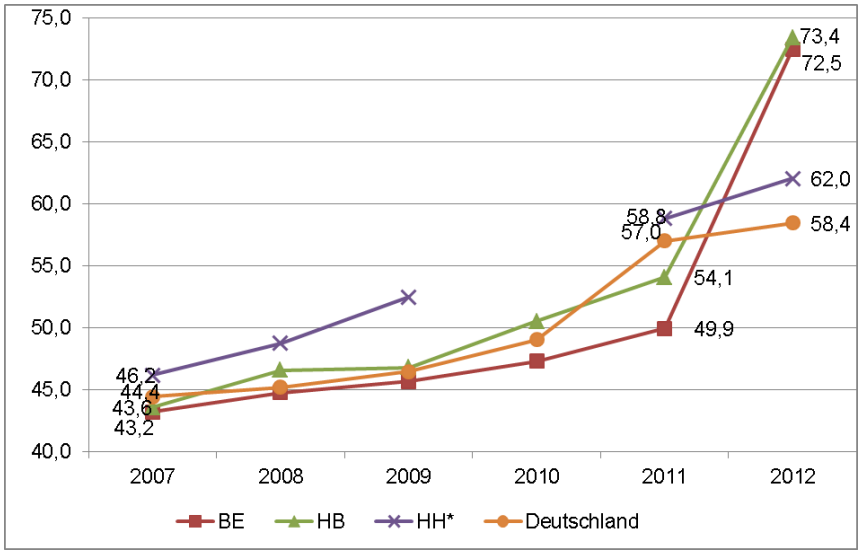
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung, Frühe Schulabgänger. URL: http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/C1fruehe_schulabgaenger.html, letzter Zugriff: 26.03.14, Darstellung: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft.

„Studienberechtigte“

Die Studienberechtigtenquote gibt den Anteil der Studienberechtigten an einem durchschnittlichen Geburtsjahrgang an. Infolge von Doppelentlassjahrgängen zeigen sich bei allen dargestellten Quoten gelegentlich „Ausreißerwerte“ nach oben. So ist auch der Anteil von fast 75% im Land Bremen im Jahr 2012 einzuordnen. Ohne Doppelentlassjahrgang betrug die Quote im Jahr 2011 für das Land Bremen fast 54%, damit lag sie geringfügig unter dem bundesdeutschen Durchschnittswert, der aber durch Doppelentlassjahrgänge in Bayern und Niedersachsen deutlich erhöht wurde.

[118] Für das Land Bremen lassen sich die Quoten nach Geschlecht nicht durchgängig ausweisen, da die Werte nicht sicher genug sind. Deshalb wurde auf eine geschlechterbezogene Darstellung verzichtet. In allen dargestellten Ländern sowie im Bundesdurchschnitt sind die Abbrecher/-innen-Quoten seit 2007 zurückgegangen. Das Land Bremen liegt im Jahr 2012 noch leicht über dem Durchschnitt, der Rückgang seit 2007 ist im Land Bremen jedoch stärker ausgefallen als im bundesdeutschen Schnitt. Im Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten liegt Bremen im Mittelfeld, was vor allem daran liegt, dass Hamburg seine Quote sehr stark abbauen konnte.

Grafik 2.2.3-5 Schulabgang mit Studienberechtigung[119] in den Stadtstaaten und im Bund von 2007 bis 2012 (vorläufig) in Prozent

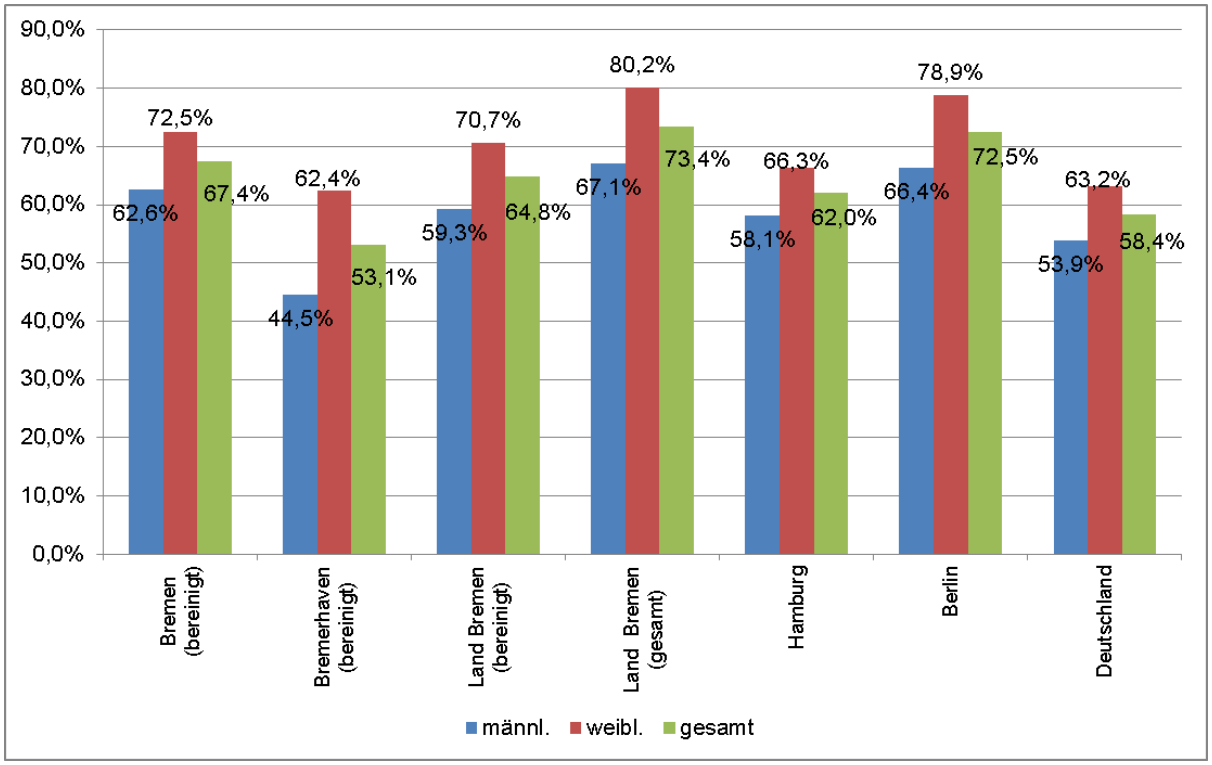


Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Fachserie 11 Reihe 1 - Allgemeinbildende Schulen -Schuljahr 2012/13, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/AllgemeinbildendeSchulen.html letzter Zugriff: 26.03.14, Darstellung: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft.

Die folgende Abbildung differenziert die Studienberechtigtenquote nach Geschlecht für die Stadtstaaten, den Bund sowie Bremen und Bremerhaven. Insgesamt ist bei der Studienberechtigtenquote, die sich auf die gleichaltrige Bevölkerung bezieht, zu beachten, dass diese aufgrund des Doppelentlassjahrganges nach Einführung des verkürzten gymnasialen Bildungsganges (G8) 2012 im Land Bremen (und auch Berlin) überdurchschnittlich hoch ausfällt. In der Ländervergleichsstatistik werden alle entsprechenden Absolventinnen und Absolventen unabhängig von ihrem Wohnort in dem Bundesland erfasst, in dem sie den Abschluss erlangt haben. Insbesondere in Stadtstaaten kann es aber auch der Fall sein, dass Schüler/-innen aus dem Umland beschult werden. So ist im Land Bremen z.B. zu beachten, dass insbesondere in Bremerhaven aufgrund eines Vertrages mit dem Landkreis Cuxhaven auch viele Schüler/-innen aus dem Umland in der gymnasialen Oberstufe beschult werden. So wohnten 2012 etwa 30% der Abiturientinnen und Abiturienten an Bremerhavener allgemeinbildenden Schulen im niedersächsischen Umland, was zu einer weiteren strukturellen Erhöhung der o.g. bevölkerungsbezogenen Studienberechtigungsquote führt. Da sich der Armuts- und Reichtumsbericht auf die im Land Bremen wohnenden Personen bezieht, sind zur besseren Vergleichbarkeit daher in der folgenden Abbildung die Werte beider Städte sowie auch des Landes ohne Umlandschüler/-innen dargestellt („bereinigt“).

[119] In Hamburg gab es im Jahr 2010 einen Doppeljahrgang, weshalb dieses Jahr mit einer Quote von 86,8% verzerrt ist. Doppelentlassjahrgänge: ST (2007), MV (2008), SL (2009), HH (2010), BY und NI (2011), BE und HB (2012).

Grafik 2.2.3-6 Studienberechtigtenquote in den Stadtstaaten, Bund und den Städten Bremen und Bremerhaven 2012 nach Geschlecht in Prozent



Quelle: Länder: Statistisches Bundesamt (2013): Fachserie 11, Bremen & Bremerhaven: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2013

Die bereinigte Studienberechtigtenquote (ohne Umlandschülerinnen und -schüler) liegt in der Stadt Bremen deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt, in Bremerhaven fällt die bereinigte Quote geringer als der Bundesdurchschnitt aus. In allen abgebildeten Gebietseinheiten liegt die Studienberechtigtenquote der Frauen über der der Männer. In Bremerhaven ist der geschlechterbezogene Unterschied hier auffällig deutlich.

Abschlüsse nach Geschlecht und Migrationshinweis

In der nachfolgenden Tabelle wird ein Überblick über die verschiedenen Arten des Schulabschlusses der öffentlichen allgemeinbildenden Schulen, differenziert nach Geschlecht und Migrationshinweis gegeben. Auch hier wurde die oben erläuterte bereinigte Form verwendet, d.h. es wurden - entsprechend der Fokussierung des Armuts- und Reichtumsberichts - nur Schüler/-innen berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Erlangung des Abschlusses auch in Bremen oder Bremerhaven wohnten.

Tabelle 2.2.3-4 Anteile der Absolvent/-innen nach Art ihrer Abschlüsse und nach Geschlecht und Migrationshinweis an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Bremen und Bremerhaven im Jahr 2013 in Prozent und alle Absolvent/-innen nach Art ihrer Abschlüsse im Jahr 2009[120]

Art des Abschlusses	alle in Bremen oder Bremerhaven wohnenden Absolvent/-innen der öffentl. allg.bild. Schulen 2009 (ohne Erwachsenenschule)		alle in Bremen oder Bremerhaven wohnenden Absolvent/-innen der öffentl. allg.bild. Schulen 2013 (ohne Erwachsenenschule)					
			Bremen*			Bremerhaven		
	Bremen	Bremerhaven	M	W	gesamt	M	W	gesamt
ohne Abschluss	5,5%	10,1%	7,0%	5,2%	6,1%	8,9%	7,5%	8,3%
Berufsbildungsreife	19,7%	16,1%	24,9%	19,4%	22,3%	21,9%	20,0%	21,1%
Mittlerer Schulabschluss	43,0%	39,3%	35,3%	35,0%	35,2%	36,7%	42,6%	39,5%
Abitur	31,8%	34,4%	32,8%	40,3%	36,4%	32,4%	29,8%	31,2%
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0 %	100,0%	100,0 %	100,0 %	100,0%

in Bremen oder Bremerhaven wohnende Absolvent/-innen mit Migrationshinweis der öffentl. allg.bild. Schulen 2013 (ohne Erwachsenenschule)					
Bremen			Bremerhaven		
M	W	gesamt	M	W	gesamt
11,4%	7,5%	9,6%	8,6%	17,9%	12,8%
33,8%	27,9%	31,0%	29,6%	20,9%	25,7%
35,5%	39,9%	37,5%	44,4%	40,3%	42,6%
19,3%	24,8%	21,8%	17,3%	20,9%	18,9%
100,0%	100,0 %	100,0%	100,0 %	100,0 %	100,0%

Quelle: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, 2014

[120] Für Bremerhaven liegt erst ab Abgangsjahr 2009 der Wohnort vor, so dass hier die Darstellung erst ab 2009 erfolgen kann.

Im Rahmen der Inklusion werden ab dem Schuljahr 2013/14 weitere Schüler/-innen mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf Wahrnehmung- und Entwicklungsförderung (geistige Entwicklung) in der Stadtgemeinde Bremen ihre Werkstufe im beruflichen Bereich absolvieren, dieser einmalige Verlagerungseffekt ist zum Zwecke der Vergleichbarkeit herausgerechnet worden.

In Bremen ist das Abitur, in Bremerhaven der mittlere Schulabschluss der Abschluss mit der höchsten Quote aller Abschlüsse[121]. Der Anteil von Abgängerinnen und Abgängern ohne Abschluss ist in dieser wohnortbezogenen Auswertung in Bremen niedriger als in Bremerhaven.

Betrachtet man die Abschlüsse differenziert nach Migrationshinweis, zeigt sich, dass der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshinweis, die die Schule mit dem Abitur verlassen, deutlich geringer ausfällt als bei den Absolventinnen und Absolventen insgesamt. Dafür verlässt ein größerer Anteil die Schule mit Berufsbildungsreife oder ohne Abschluss die Schule als bei den Absolventinnen und Absolventen insgesamt.

Unterschieden nach Geschlecht erhalten im Jahr 2013 anteilsmäßig die Mädchen die höheren Abschlüsse, mit Ausnahme der Bremerhavener Abiturquote, bei der die Jungen leicht führen. Gleiches gilt bei den Jugendlichen mit Migrationshinweis in der Stadt Bremen, auch hier erreichen anteilig mehr Mädchen einen höheren Abschluss als Jungen. Für Bremerhaven stellt sich die Lage differenzierter dar: dort verlassen prozentual deutlich mehr Mädchen mit Migrationshinweis die Schule ohne Abschluss als Jungen mit Migrationshinweis, allerdings erreichen auch anteilig mehr Mädchen das Abitur.

Verglichen mit dem Jahr 2009 ergibt sich folgendes Bild: Der Anteil der Schulabgänger/-innen ohne Abschluss ist 2013 in Bremen höher als in 2009, in Bremerhaven geringer. Die Berufsbildungsreife hat dafür in beiden Städten zugenommen. Beim mittleren Schulabschluss gibt es in der Stadt Bremen ebenfalls einen Rückgang, während sich die Anteil in Bremerhaven in den beiden dargestellten Jahren als konstant erweisen. Der Anteil an Schüler/-innenn mit Abitur ist in Bremen gegenüber 2009 angestiegen, in Bremerhaven hingegen leicht zurückgegangen.

2.2.4 Armutsgefährdung und Qualifikationsniveau der Bevölkerung

Insbesondere in einer Wissensgesellschaft kommt einem hohen Bildungsstand eine große Bedeutung zu. Eine hoch qualifizierte Bevölkerung ist ein wichtiger Standortfaktor und wirkt sich neben der wirtschaftlichen Leistung auch auf die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft aus. Darüber hinaus hat ein hoher Bildungsstand einen positiven Einfluss auf beschäftigungswirksame und monetäre Aspekte wie Beschäftigungsstabilität, Höhe des Einkommens und berufliche Wahlmöglichkeiten. Ein hohes Qualifikationsniveaus ist somit ein wichtiger Faktor für die Verhinderung von Armut.

In der folgenden Tabelle werden die Armutsgefährdungsquoten nach Qualifikationsniveau in den Stadtstaaten und dem Bund für die Jahre 2007 und 2012 veranschaulicht.

[121] Zu beachten ist hier, dass diese Verteilung nicht in Bezug auf die altersgleiche Bevölkerung berechnet wird, sondern nur in Bezug auf die Absolventinnen und Absolventen. Der Anteil an Abiturient/-innen fällt in Bremerhaven auch deshalb hoch aus, weil dort viele Umlandsschüler/-innen beschult werden (s.o.). Das hat als Nebeneffekt zur Folge, dass der Anteil an Abgänger/-innen ohne Abschluss in der dargestellten Verteilung niedriger ausfällt, als in der hierfür besser geeigneten bevölkerungsbezogenen Darstellung.

Tabelle 2.2.4-1 Armutsgefährdungsquoten nach Qualifikationsniveau (Personen im Alter von 25 Jahren und älter) in den Stadtstaaten und im Bund in den Jahren 2007 und 2012 im Vergleich[122]

Qualifikationsniveau (Personen im Alter von 25 Jahren und älter)	Jahr	Niedrig (ISCED 0 bis 2)	Mittel (ISCED 3 und 4)	Hoch (ISCED 5 und 6)
Bremen	2007	28,4	13,4	(7,4)
	2012	38,7	15,7	10,3
Bund	2007	24,1	11,0	5,2
	2012	29,2	12,1	5,4
Berlin	2007	30,5	14,7	6,7
	2012	40,9	17,9	8,4
Hamburg	2007	22,9	9,8	6,4
	2012	30,0	10,1	5,6

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung, Armutsgefährdungsquoten

URL: http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html , letzter Zugriff: 20.03.14, Darstellung: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft.

Die Armutsgefährdung hat von 2007 bis 2012 zugenommen, dies gilt für alle oben dargestellten Räume und für alle Qualifikationsniveaus (mit Ausnahme des höchsten Niveaus in Hamburg). Allerdings sind die Gefährdungsquoten für die mittleren und hohen Qualifikationsniveaus vergleichsweise gering angestiegen, wohingegen es eine deutliche Zunahme der Armutsgefährdung bei den Personen mit niedriger Qualifikation gibt. Im Land Bremen sind beispielsweise fast 40% der Personen mit niedriger Qualifikation armutsgefährdet, dies ist eine Zunahme von zehn Prozentpunkten gegenüber 2007. Eine hohe Qualifikation schützt aufgrund der oben genannten Aspekte (Beschäftigungsstabilität, Auswahlmöglichkeiten usw.) sozusagen vor Armut.

2.2.5 Bildungs- und sozialpolitische Maßnahmen mit dem Ziel der Entkopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg

Die nachstehenden Maßnahmen verfolgen das übergeordnete Ziel den negativen Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg positiv zu beeinflussen.

Frühkindliche Bildung und Betreuung

Ausbau der Kinderbetreuung:

Im Kindergartenjahr 2013/14 wurde in der Stadt Bremen eine Betreuungsquote von 45% für Kinder unter 3 Jahren erreicht. Alle Kinder mit Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung haben einen Platz erhalten.

Ab dem Jahr 2015 werden 350 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren eingerichtet.[123] Damit erhöht sich die Betreuungsquote auf durchschnittlich 46%. Mittelfristig wird eine Quote von 50% angestrebt. Dadurch werden mehr Plätze in Stadtteilen mit hoher Kinderarmut geschaffen; für Huchting werden darüber hinaus über im Zuge einer sog. „aufholenden Entwicklung“ 24 zusätzliche Plätze eingerichtet.

In Bremerhaven liegt die Versorgungsquote bei ca. 23% - ein weiterer Ausbau bis 30% ist beschlossen. Der Ausbau der Angebote zur frühkindlichen Förderung soll fortgesetzt wer-

[122] Das Qualifikationsniveau wird entsprechend der nationalen Klassifikation des Bildungswesens (ISCED) bestimmt.

( ) Aussagewert eingeschränkt, da der Wert Fehler aufweisen kann (zugrunde liegende Fallzahl hochgerechnet zwischen 5.000 und 10.000).

[123] Senatsbeschluss vom 30. September 2014

den. Kinder aus bildungsferneren Milieus sollen gezielt für die Angebote geworben werden. Weiter ist von einem Bedarf von 36% auszugehen, d.h. weitere 160 Plätze müssen geschaffen werden.

Betreuung verbessern:

Die Betreuungszeiten im Kindergarten sowie in der frühkindlichen Förderung unter drei jähriger Kinder wurden dem tatsächlichen Bedarf der Eltern entsprechend angehoben. Tageseinrichtungen mit vergleichsweise schlechterem Sozialindex haben eine Personalverstärkung erhalten. In die additive Sprach-förderung werden jüngere Kinder einbezogen.

In Bremerhaven sind von den drei Stufen der Personalverbesserung in den Regelgruppen in 2012 und 2013 zwei Stufen umgesetzt. 30 von 53 der Halbtagsbetreuungsangebote wurden auf sechs Stunden erweitert und für alle Kitas wurde der Früh- und Spätdienst auf 10 Stunden pro Woche ausgeweitet. Aus Mitteln des Spendenfonds "Kinderfreundliches Bremerhaven" konnten neben Teilhabemaßnahmen auch ein wöchentliches Frühstück für Einrichtungen in sozial benachteiligten Regionen finanziert werden.

Einrichtung von Spielkreisen für unter dreijährige Kinder in Kindertagesstätten:

Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an Spielkreisen. Alle neu gegründeten Spielkreise werden finanziell unterstützt, der Stundenumfang in den Koop-Spielkreisen sowie bei Bedarf in den Sozialpädagogischen Spielkreisen wurde ausgeweitet.

Die niedrigschwelligen Angebote zum Einstieg in die außerhäusliche Erziehung und Bildung werden aufrechterhalten. Ausgehend von einem im Rahmen der Bundesinitiative Frühe Hilfen entwickelten semiprofessionellen Qualifizierungsprogramm werden über das Konzept „FIT U3“ systematisch die Unterstützungsleistungen für Familien mit Migrationshintergrund verbessert. Das integrativ konzipierte Konzept stärkt die Arbeit der Spielkreise insgesamt.

Ausstattung von Einrichtungen mit einer hohen Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund mit qualifiziertem Personal:

Die Qualitätsentwicklung der Angebote in der allgemeinen und in der speziellen Förderung wird durch interkulturelle Qualifizierungsangebote, Konsultationsarbeit, kollegiale Beratung vorangetrieben.

Schulische Bildung

Förderung der frühen Bildung:

Entscheidend für den Schulerfolg ist eine kompetente Sprachbildung. Es wurde von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft deshalb ein *Sprachbildungskonzept* erarbeitet und in den Schulen implementiert, das alle Jahrgangsstufen einer Schule umfasst und für jeden Jahrgang unterschiedliche Schwerpunkte setzt. Sprachberaterinnen und Sprachberater in jeder Schule steuern die Umsetzung dieses Konzeptes und entwickeln ein schulscharfes Sprachkonzept. Schwerpunkte sind die Förderung der Bildungssprache Deutsch als Unterrichtssprache und die Ausbildung der Fachsprachen in den Unterrichtsfächern.

Bremen hat einen *Entwicklungsplan Migration und Bildung* erstellt, der auf Basis einer Expertise von Frau Prof. Dr. Yasemin Karakasoglu und des Bildungsberichts der Senatorin für Bildung und Wissenschaft „Migration - Bildung - Soziale Lage. Voneinander und miteinander lernen“ eine konzeptionelle Neuausrichtung für eine interkulturelle Schulentwicklung vornimmt. Der Entwicklungsplan formuliert für folgende Bereiche wichtige Handlungsleitlinien:

- Sprachbildung, Sprachförderung und Interkulturalität
- Berufsorientierung und Übergang Schule – Ausbildung / Studium
- Interkulturelle Qualifizierung des pädagogischen Personals
- Interkulturelle Elternbeteiligung im Praxisfeld Schule
- Bildung im Sozialraum

Im Rahmen des Entwicklungsplans Migration und Bildung wurden bereits zentrale Empfehlungen der Expertise umgesetzt:

- Netzwerk für Pädagoginnen und Pädagogen mit Zuwanderungsgeschichte
- Kompetenzzentrum für interkulturelle Schulentwicklung beim Landesinstitut für Schule
- QUIMS (Qualitätsentwicklung in multikulturellen Schulen und Stadtteilen)

Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen wurden in Bremerhaven mit den Trägern verbindliche Vereinbarungen zu Qualitätsstandards in einem Stufenplan beschlossen. Zur verlässlichen Gestaltung des Überganges zwischen Kita und Grundschule wurde ein Verbundkonzept zur strukturellen und inhaltlichen Gestaltung entwickelt und beschlossen.

Eine weitere Verbesserung der Arbeit im Primarbereich wird durch die erarbeitete Grundschulstrategie unterstützt. Durch die Verknüpfung der Maßnahmen „Sinus an Grundschulen“ und „Offensive Bildungsstandards“ sowie die regionalen Lernwerkstätten wird ein flächendeckendes Fortbildungskonzept für die Mathematikkolleginnen und -kollegen umgesetzt. Auch das „Haus der kleinen Forscher“ dient der Fokussierung auf MINT-Kompetenzen und wird für die Verbesserung des Übergangs zwischen Forscher-Kitas und Forscher-Grundschulen genutzt.

Durch die neue Leistungsrückmeldung, die zurzeit in der Erprobung ist, werden die Kompetenzorientierung und die Unterstützung auch der *Kinder mit hohem Leistungspotenzial* in den Fokus genommen.

Durch die Schwerpunktsetzung der Förderung auf die Jahrgangsstufen 1 und 2 sollen *Defizite früh bearbeitet werden*.

In den nächsten Jahren werden die *Handlungsempfehlungen aus dem Entwicklungsplan Migration und Bildung* systematisch weiter umgesetzt.

Verbesserte Ausstattung der Schulen in benachteiligten Quartieren:

Schulen in benachteiligten Quartieren erhalten zusätzliche Lehrerstunden als „**Sozialstrukturbedarf“.** Diese Stunden werden zur Förderung in den Bereichen Sprache, Schriftsprache und Mathematik eingesetzt. Das Programm **„Qualität in multikulturellen Schulen“ (QUIMS)** unterstützt Schulen in den Stadtteilen Gröpelingen, Blumenthal und Huchting im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“, das noch bis zum 31.08.2014 in Bremen läuft.

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft betreibt gemeinsam mit der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die beiden bereits existierenden **Quartierbildungszentren (QBZ)** in Blockdiek und Huchting. Diese Einrichtungen unterstützen die sozialräumliche Strategie zur Bekämpfung von Exklusion. Ein weiteres drittes Quartiersbildungszentrum soll noch im Jahr 2014 in Gröpelingen eröffnet werden. Die QBZ sind Brückenprojekte, die das Auseinanderdriften innerhalb der Quartiere und von Quartieren vermeiden sollen.

Die allgemeinbildenden Schulen sind auf dem Weg zur inklusiven Schule bereits weit fortgeschritten. Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) sind in allen Schulen eingerichtet (z. T. im Verbund mit mehreren Schulen). Vier ***Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren*** **(ReBUZ)** unterstützen die Schulen in allen Stadtteilen. In der Oberschule erfolgt die Beschulung inklusiv, der organisatorische Rahmen ist durch ZuP gegeben.

Unterricht und Abschlussquoten verbessern:

Die **„Offensive Bildungsstandards“** in den Grundschulen stärkt Deutsch- und Mathematiklehrer/innen durch gezielte Fortbildung, damit der Unterricht besonders in Schulen der Stadtteile in prekärer Lage weiter verbessert wird.

Die Quote der **Schüler/-innen an allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluss** wurde bis zum Jahr 2012 auf 6,8% gesenkt. Durch gezielte Maßnahmen (Einrichtung der Werkschulen u.a.) soll die Quote weiterhin (mit dem Ziel ~ 5%) gesenkt werden.

Die jährlichen **Zielvereinbarungen** der Schulaufsicht mit den allgemeinbildenden Schulen sollen die Qualität der Einzelschule nachhaltig verbessern.

Mehr Praxisorientierung in Abschlussklassen:

Ein in den Abschlussklassen der seit dem Schuljahr 2011/2012 auslaufenden Schulart Sekundarschule im Schwerpunkt zur Berufsbildungsreife (Hauptschulabschluss) etabliertes Element der Praxisorientierung ist der *Praxistag*. Es nimmt bei der Förderung leistungsschwacher Schüler/-innenn eine besondere Stellung ein. Die Bearbeitung von „*Besonderen Lernaufgaben*" steht hierbei im Vordergrund. Diese Lernaufgaben verzahnen schulisches Lernen mit außerschulischem Erfahrungslernen in Betrieben oder anderen Institutionen. In den Unterrichtsfächern stehen Themen und Aufgaben im Mittelpunkt, die einen sinnvollen Bezug zu den Anforderungen in der Berufsausbildung herstellen. Die Jugendlichen werden in den Kompetenzbereichen gefördert, die ihre Ausbildungsreife verbessern und zu einem erfolgreichen Übergang von der Schule in den Beruf befähigen. Dieses Element der Praxisorientierung wird in den aufwachsenden Oberschulen als Differenzierungsangebot für einen Teil der Schüler/-innen weiterentwickelt. Nach der neuen Richtlinie zur Berufsorientierung vom 1. August 2012 stellt jede Oberschule im Rahmen ihres schulischen *Konzeptes zur Berufsorientierung* dar, welche Elemente der Praxisorientierung in welchen Jahrgangsstufen umgesetzt werden (vgl. auch „Mehr Übergänge von der Schule in den Beruf"). Unterstützt werden Maßnahmen der Praxisorientierung durch **Verfahren der Potenzialanalyse**, die im Berufsorientierungsprozess der Schüler/-innen Hinweise auf Stärken und Entwicklungsmöglichkeiten geben. Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft hat eine **praxisorientierte Handreichung zu Potenzialanalysen** entwickeln lassen und die Schulen im Oktober 2013 in die Nutzung eingeführt.

Schule für alle:

Der Bremer Konsens zur Schulentwicklung vom 19.12.2008 **vereinbarte Oberschulen und Gymnasien als Schulformen in der Sekundarstufe I**. Der Unterricht an Oberschulen wird auf unterschiedlichen Anforderungsniveaus mit einem genehmigten, eigenständigen Differenzierungskonzept gestaltet. Die Oberschule führt zur Berufsbildungsreife, zum mittleren Schulabschluss und zum Abitur. Der Unterricht an Gymnasien führt auf einem Anforderungsniveau zum Abitur, die Schüler/-innen erwerben mit der Versetzung in Klasse 9 die Berufsbildungsreife. Es wird sichergestellt, dass sie, falls sie die Abiturprüfung nicht bestehen, je nach Leistungsbild einen mittleren Schulabschluss oder eine Fachhochschulreife zuerkannt bekommen. Im Grundsatz gilt kein Abschluss ohne Prüfung.

Die allgemeinbildenden Schulen sind auf dem Weg zur **inklusiven Schule** bereits weit fortgeschritten. Zentren für unterstützende Pädagogik sind in allen Schulen eingerichtet (z. T. im Verbund mit mehreren Schulen). Vier Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) unterstützen die Schulen in allen Stadtteilen. In der Oberschule erfolgt die Beschulung inklusiv, der organisatorische Rahmen ist durch das Zentrum für unterstützende Pädagogik (ZuP) gegeben, das Teil der jeweiligen Schule ist.

Bremen beschult **Schüler/-innen mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf Lernen, Sprache und Verhalten** (LSV) seit vier Schuljahren auch in der Sekundarstufe I in der Oberschule inklusiv. Im Schuljahr 2010/2011 waren dies auf Elternwunsch hin ca. 60% in der 5. Jahrgangsstufe, im Schuljahr 2011/2012 auf Elternwunsch hin ca. 87% in der 5. Jahrgangsstufe. Ab dem Schuljahr 2012/13 wurde die Wahlmöglichkeit für Erziehungsberechtigte („Inklusive Beschulung oder Förderzentrum LSV") beendet und Bremen unterrichtet 100% der Schüler/innen mit dem sonderpädagogischen Förderbedarf Lernen, Sprache und Verhalten in der Sekundarstufe I inklusiv. Mit der Novellierung der Zeugnisverordnung können ab dem Schuljahr 2013/2014 Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf fachbezogen zielgleich, d.h. an den Bildungsstandards für den Hauptschulabschluss orientiert, unterrichtet werde.

Die Unterrichtung der Schüler/-innen mit **primärem sonderpädagogischen Förderbedarf im Bereich Sehen, Hören, körperliche Entwicklung sowie im sozial- emotionalen Be-**

reich erfolgen entsprechend der Lehrpläne der allgemeinbildenden Schule. Auch die **Schüler/-innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Bereich Lernen** haben in der inklusiv unterrichtenden Oberschule bei entsprechender Leistung die Möglichkeit des Erlangens der Einfachen (oder ggf. auch der Erweiterten) Berufsbildungsreife. Die Förderung erfolgt hier weiterhin durch Sonderpädagog/-innen im Team mit „Regelschullehrkräften".

Mehr Übergänge von der Schule in den Beruf

Die neue **Richtlinie zur Berufsorientierung an allgemeinbildenden Schulen** vom 1. August 2008 macht Elemente des Praxislernens für die Schulen in folgender Weise verbindlich:

„Oberschulen führen nach § 4 Absatz 8 der Verordnung über die Sekundarstufe I der Oberschule und Gymnasien führen nach § 4 Absatz 8 der Verordnung über die Sekundarstufe I des Gymnasiums in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 ein mehrwöchiges Praktikum in einem Betrieb oder einer entsprechenden Einrichtung durch. Darüber hinaus können Oberschulen und Gymnasien in der Sekundarstufe I ab der Jahrgangsstufe 7 **weitere Praxismodule** nach a. bis d. anbieten:

a. Ein mehrwöchiges Praktikum in Betrieben, sozialen Einrichtungen, Hochschulen oder dem öffentlichen Dienst. Praktika werden im unterrichtlichen Zusammenhang vor- und nachbereitet und durch Lehrkräfte der Schule systematisch begleitet. Die Auswertung des Praktikums fließt in die Bewertung der Schülerleistung in einem Fach ein.

b. Praxistage: Die Schulen führen in der 9. und 10. Jahrgangsstufe einen Praxistag in der Regel an einem Tag in der Woche in Betrieben oder den Werkstätten der berufsbildenden Schulen durch. Die Schulen organisieren die Praxistage in Kooperation mit Betrieben und berufsbildenden Schulen.

Die Schüler/-innen bearbeiten mindestens zweimal eine besondere Lernaufgabe. Sie stellen eine selbstständig ausgeführte Arbeit dar und leiten aus der Darstellung ihre Erkenntnisse und Lernerfolge ab. Sie präsentieren die Besondere Lernaufgabe und setzen sich in einem anschließen-den Gespräch damit auseinander. Die Bewertung der Besonderen Lernaufgabe fließt in die Bewertung der Schülerleistung in einem Fach ein.

c. Werkstattphase: Die Werkstattphase erstreckt sich über ein Schuljahr und besteht aus vier in der Regel zehnwöchigen Blöcken. Schüler/-innen in der Regel der 8. und 9. Jahrgangsstufen arbeiten jeweils mindestens in einem dieser Blöcke vier Stunden pro Woche in der Werkstatt einer berufsbildenden Schule oder eines Trägers. Schüler/-innen erhalten vertiefte praktische Einblicke in ein handwerkliches Berufsfeld.

d. Werkstatttage in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für die Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten in der jeweils gültigen Fassung. Gegenstand sind praktische Einweisung und Information auf dem Stand der Technik in mindestens drei Berufsfeldern über einen Zeitraum von zwei Wochen oder 80 Stunden pro Schüler/-in. Zur Verknüpfung von schulischem und berufspraktischem Lernen sind Lehrkräfte anwesend."

An den **Werkschulen** in Bremen können Schüler/-innen die **Erweiterte Berufsbildungsreife** erwerben, denen dies vermutlich in der Oberschule nicht gelingen würde. Die Schulen umfassen die Jahrgangsstufen 8 bis 11, die Lernzeit ist also um ein Schuljahr erweitert. An diesen berufsbildenden Schulen wird durch Projektunterricht fächerübergreifend Theorie und Praxis aufs engste verzahnt, um die Schüler/-innen der Werkschulen erfolgreich zum Abschluss zu führen. Schüler/-innen der 8. Klassen der Oberschulen und Schüler/-innen der auslaufenden Förderzentren für Lernen, Sprache und Verhalten auch aus 9. Klassen können sich für den Besuch der Werkschule bewerben. Werkschulen arbeiten in den Schwerpunkten Garten- und Landschaftsbau, Bautechnik, Kunststoffverarbeitung, Holztechnik, Metallverarbeitung, personenbezogene Dienstleistungen, Wäschepflege und Reinigung, Körperpflege, Mediengestaltung, Textil/Bekleidung, Verkaufen und Verwalten, Nahrungsmittelzubereitung und Service sowie Catering. Die Werkschule in Bremen hat im Endausbau 2014/15 insge-

samt 480 Plätze an zehn Standorten mit dann insgesamt 30 KLV, so dass im Durchschnitt 16 Schüler/innen in einem KLV beschult werden. Von den Schüler/-innen der Werkschule kommen aktuell knapp 17 % aus den Förderzentren für Lernen, Sprache und Verhalten.

Im Bereich des öffentlichen Dienstes werden seit Jahren **Praktikumsplätze** angeboten. Neben den 2 - 3 Wochen dauernden Betriebspraktika für Schüler/-innen werden auch Praktikumsplätze für Personen angeboten, die im Rahmen ihrer schulischen Ausbildung oder ihres Studiums auf Grund der dort einschlägigen Vorschriften ein Praktikum abzuleiten haben. Auch ein maximal dreiwöchiges Praktikum zur beruflichen Orientierung ist möglich.

In Bremerhaven wird die **Schülerbeförderung** im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaketes auch bei Werkstattphasen und Schülerpraktika ermöglicht. Instrumente zur Einrichtung einer **Jugendberufsagentur** werden geprüft.

In der Förderperiode 2014-2020 ist im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm u.a. das **Coaching von Betrieben**, die schwer vermittelbare Jugendliche ausbilden, geplant. Daneben soll mit dem Aufbau von Jugendberufsagenturen das Angebot an Begleitung, Beratung und Vermittlung zentralisiert werden.

Das **Angebot der bremischen Verwaltung** Praktikumsplätze anzubieten, bleibt bestehen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der damit einhergehenden Konkurrenz um Bewerberinnen und Bewerber können Praktika Wettbewerbsvorteile bringen.

Die Implementierung der **Richtlinie zur Berufsorientierung** steht im Kontext der aufwachsenden Umbildung der Schulen zu Oberschulen. In der Perspektive eines schulischen Angebots für Schüler/-innen, die alle allgemeinbildenden Schulabschlüsse bis hin zum Abitur anstreben, sind Angebot und Ausprägung von Elementen des Praxislernens in Teilen als Differenzierungsangebot zu entwickeln. Eine besonders intensive Begleitung benötigen Schülerinnen und Schuler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Bereitstellung von mehr Ausbildungsplätzen im dualen System:

In der Förderperiode 2007-2013 wurden Ausbildungspartnerschaften und Verbund-Ausbildung aus dem ESF gefördert. In Bremerhaven gibt es einen Ausbildungspool. Eine Förderung ist auch für die Förderperiode 2014-2020 geplant.

Keine Studiengebühren:

Studierende in Bremen erhalten mit der Einschreibung ein *Studienkonto mit einem Studienguthaben* von 14 Semestern. Studiengebühren werden als unsozial abgelehnt; eine Änderung der geltenden Rechtslage ist nicht geplant.

Hochschulen öffnen:

Seit der Novellierung des Bremischen Hochschulgesetzes im Juni 2010 haben **Absolvent/-innen von Aufstiegsfortbildungen** (wie z. B. Meisterprüfungen oder vergleichbare berufliche Qualifikationen), auch wenn sie kein Abitur oder Fachabitur absolviert haben, die Hochschulzugangsberechtigung und damit die Möglichkeit, ein Studium aufzunehmen.

Mit dem *Programm START* unterstützt die Senatorin für Bildung und Wissenschaft Schüler/innen mit Zuwanderungsgeschichte. Die START-Stipendiatinnen und Stipendiaten sind Schüler/-innen des 9. Jahrgangs mit Migrationshintergrund, die mit Leistungsbereitschaft und sozialem Engagement bereits in diesem Alter aktiv an der Weiterentwicklung dieser Stadt und dieser Gesellschaft beteiligt sind. In diesem Jahr werden sieben Mädchen und drei Jungen im Alter zwischen 13 und 16 Jahren in das Programm aufgenommen. Ihre Herkunftsländer sind: Gambia, Iran, Kasachstan, Libanon, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und die Türkei.

Bei den Anstrengungen und Bemühungen, den Anteil der beruflich Qualifizierten (ohne Erwerb einer schulischen Hochschulzugangsberechtigung) an den Studienanfängerinnen und -anfängern weiter zu erhöhen, wird es auch darauf ankommen, die außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten auf das Hochschulstudium anzurechnen.

Ergebnisse

Die vorangegangenen Ausführungen der Lebenssituation im Land Bremen im Hinblick auf das Thema Bildung und Erziehung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung:

- 68% der Zwei- und Dreijährigen und 98% der drei- bis sechsjährigen Kinder werden in der Stadt Bremen im Jahr 2013 außerfamiliär betreut.
- Der Ausbau des Betreuungsangebots führt auch in den benachteiligten Stadtteilen zu einer steigenden Nachfrage.
- Kinder von Eltern mit einem hohen Bildungsabschluss werden häufiger außerfamiliär betreut als Kinder aus Familien mit einem niedrigeren Bildungsstatus.
- Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund werden seltener im Krippenbereich betreut als Kinder aus Familien ohne Migrationshintergrund.

Schulische Bildung – Übergänge, Abgänge und Abschlüsse:

- Bei den Schulabbrecher/-innen sind die Quoten zurückgegangen. Bremen liegt noch leicht über dem Durchschnitt, der Rückgang ist seit 2007 jedoch stärker ausgefallen als im bundesdeutschen Schnitt.
- Die Quote bei den „Frühen Schulabgänger/-innen“ hat sich ebenfalls positiv entwickelt, dennoch ist die des Landes Bremen die höchste der betrachteten Gebietseinheiten.
- Die Quote der Studienberechtigten ist seit 2007 kontinuierlich gestiegen (unabhängig von Doppelentlassjahrgängen).

Armutsrisiko und Qualifikationsniveau der Bevölkerung:

- Insbesondere Personen mit geringen Qualifikationsniveaus sind armutsgefährdet, in Bremen betrifft dies 2012 rd. 40% der Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau. Grundsätzlich ist das Armutsrisiko für alle Qualifikationsniveaus und im Zeitverlauf gestiegen, dennoch hat die Gefährdung für niedrige Qualifikationsniveaus in weitaus stärkerem Maße zugenommen als dies bei den beiden anderen Einstufungen der Fall ist. Ein hoher Bildungsstand „schützt“ sozusagen vor Armut.

2.3 Wohnen

Die Versorgung mit angemessenem Wohnraum ist ein elementares Grundbedürfnis jedes Menschen. Bezahlbare und gute Wohnungen sind Grundvoraussetzung für den sozialen Zusammenhalt in den Quartieren. Eine unzureichende Versorgung mit qualitativ akzeptablem Wohnraum stellt eine Erscheinungsform von Armut dar und führt zu einer Einschränkung des täglichen Lebens und der gesellschaftlichen Teilhabe. Es ist daher notwendig, ausreichenden und bedarfsgerechten Wohnraum zu erhalten und zu schaffen und das Wohn- und Lebensumfeld in den einzelnen Stadt- und Ortsteilen weiter zu verbessern.

2.3.1 Zusammenhang zwischen Armut und Wohnen

Die ökonomische und soziokulturelle Entwicklung Bremens in den letzten Jahrzehnten wird von einer sich verstärkenden sozialräumlichen Segregation, weitgehend oftmals in Stadtrandgebieten und altindustriellen Gebieten begleitet. Hier zeigt sich, dass sozial und wirtschaftlich besser gestellte Haushalte abgewandert und gleichzeitig in diese Quartiere sozial benachteiligte und/oder finanziell schwache Haushalte nachgezogen sind.. Die daraus folgende sinkende Kaufkraft geht einher mit der Erosion der infrastrukturellen Versorgung und dem Rückgang von Investitionen in den Stadtgebieten. Zurück bleibt oftmals eine Bevölkerung, deren Lebensbedingungen im Wesentlichen durch Armut, Arbeitslosigkeit und einen geringen Bildungsstatus gekennzeichnet sind. Sie zeichnet sich zudem in verschiedenen Gebieten durch einen hohen Anteil an Zuwanderern aus. In Bremen und Bremerhaven konzentriert sich diese Bevölkerung in Stadtrandgebieten mit höhergeschossigem Wohnungsbau sowie in Gebieten in der Nähe ehemals industrieller Nutzungen.

Integrierte Stadtentwicklungspolitik leistet hier einen positiven Beitrag zur Bekämpfung sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligungen in der Stadt. Wichtige Handlungsfelder sind dabei städtebauliche Aufwertungsstrategien, die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Revitalisierung von wohnortnahen Gewerbestandorten, Bildungsoffensiven, die Stärkung und der spezifische Ausbau der sozialen Infrastruktur sowie die Bewohnerbeteiligung an allen Entwicklungsprozessen. Vgl. hierzu Kapitel 4.

In diesem Zusammenhang muss darauf geachtet werden, dass auch in privilegierten Stadtteilen Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen zugänglich sind und somit einer weiteren Verstärkung von sozialer Spaltung entgegen getreten wird.

Im Zuge der demographischen Entwicklung wird sich die Zahl der Ein-Personen-Haushalte weiterhin erhöhen, was einen entsprechenden Wohnraumbedarf nach sich ziehen wird. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft wird mehr behindertengerechter, barrierefreier oder barrierearmer Wohnraum gebraucht werden als er bislang vorhanden ist. Gerade bei diesen Wohnungen ist es wegen des wachsenden Anteils von Geringverdienerinnen und -verdienern und der erkennbaren und voraussichtlich zunehmenden Altersarmut besonders wichtig, dass auch preiswerte Wohnungen vorhanden sind.

2.3.2 Entwicklung der Wohnsituation

Haushalte

Die Zahl der Haushalte in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven hat sich in den Jahren 2007 bis 2012 unterschiedlich positiv entwickelt. War in Bremen Stadt ein Anstieg um 1,4% zu verzeichnen, so nahm die Zahl der Haushalte in Bremerhaven um 8,3% zu. Für das Land Bremen bedeutet dies insgesamt einen Anstieg um 2,5%.

Für das Land Bremen sowie die die Stadtgemeinde Bremen lässt sich feststellen, dass vor allem die Ein- und Zweipersonen-Haushalte angestiegen, die Haushalte mit 3 oder 4 und mehr Personen hingegen gesunken sind. Siehe dazu Kapitel 1.2.

Entwicklung des Wohnungsbestandes im Land Bremen

Die Wohnungsneubauten der letzten Jahre liegen in Bremen überwiegend im höheren Preissegment und konzentrieren sich auf den Eigentumssektor. Daher ist hier eine Gefährdung der angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen entstanden. In Bremerhaven sind hingegen ausreichend preiswerte Wohnungen vorhanden, es fehlen höherwertige Wohnungen.

Zahlenmäßig stellt sich die Lage wie folgt dar:

Tabelle 2.3.2-1 Wohnungen und Haushalte 2007 – 2013

Jahr	Region	Wohnungen	Haushalte	Whg / Hh
2007	Bremen	287.996	294.000	- 6.004
	Bremer-haven.	65.635	60.000	+ 5.635
	Land	353.631	354.000	- 369
2012	Bremen	287.721	298.000	- 10.279
	Bremer-haven	62.716	65.000	- 2.284
	Land	350.437	363.000	- 12.563
2007 ./. 2012	Land	- 0,9%	+ 2,54%	
2013	Bremen	288.541	297.000	-8.459
	Bremer-haven	62.868	62.000	+868
	Land	351.409	359.000	-7.591
2007 ./. 2013	Land	- 0,6%	+1,4%	

Quelle: Statistisches Landesamt [124]

Ende 2007 standen im Land insgesamt etwa 353.600 Wohnungen zur Verfügung. Die Zahl der privaten Haushalte belief sich auf 354.000 Haushalte, also auf nahezu gleichem Niveau. Ende 2012 lag der Wohnungsbestand bei 350.400, die Zahl der Haushalte aber bei 363.000. Selbst bei vergleichsweise konstanter Bevölkerung verändert sich die Anzahl der Haushalte, da die Zahl der Einpersonenhaushalte und der Zweipersonenhaushalte zunimmt. Dieses hat auch Auswirkungen auf die Wohnungsbedarfe. Die Zahlen lassen erkennen, dass sich im Land Bremen im Betrachtungszeitraum eine leicht Öffnung der Schere zwischen vorhandenem Wohnungsbestand und den Haushalten ergeben hat.

In Bremerhaven ist bis zum Jahr 2012 ein deutlicher Zuwachs an Haushalten zu verzeichnen. Während es 2007 noch einen Überhang von rd. 5.600 Wohnungen gab, gibt es 2012 auch in Bremerhaven mehr Haushalte als vorhandene Wohnungen. Diese Entwicklung ist aber im Jahr 2013 wieder rückläufig und erreicht einen leichten Wohnungsüberhang. Zurückzuführen ist dies auf die Verwendung von Daten des Mikrozensus, die u.a. eine geringe Anzahl von einbezogenen Haushalten/Fällen haben und dann hochgerechnet werden.

Wohnungsbestand und soziale Verantwortung

Ein großer Teil der Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen sind solche, die von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen als Sozialwohnungen errichtet wur-

[124] StaLa, Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden; „Bremen Kleinräumig“ - Infosystem, Abfrage-Resultat

den. Diese Wohnungen gehören u. a. der GEWOBA, der BREBAU, der Bremischen Gesellschaft, der Beamten-Baugesellschaft, der STÄWOG, der ESPABAU und anderen Genossenschaften. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass diese Wohnungen zu bezahlbaren Mieten einen angemessenen bis guten Wohnstandard aufweisen, solange sie in Händen der ursprünglichen Gesellschafter bzw. Genossen liegen.

In den letzten Jahren sind Teile dieses Wohnungsbestands in das Eigentum von Finanzinvestoren übergegangen. Beispielsweise gehören die Bremische Gesellschaft und die Beamtenbaugesellschaft seit einigen Jahren der VITUS-Gruppe, die ihrerseits mehrfach verkauft wurde und inzwischen der Deutschen Annington gehört. Bei der Grohner Düne hat es ebenfalls mehrere Eigentumswechsel gegeben. Alle Wohnungen befinden sich seit 2014 im Eigentum der Grand City Property.

Die Mieten für die betroffenen Wohnanlagen sind i. d. R. nicht über Gebühr angestiegen. Sie sind weiterhin für Haushalte mit geringem Einkommen bezahlbar. Bremische und die BBG beteiligen sich an Projekten der Programme WiN/Soziale Stadt.

Die Handlungsspielräume für Investitionen sind seit dem Verkauf trotz grundsätzlicher Gesprächsbereitschaft in der Regel nicht so groß sind wie bei ortsansässigen Bestandshaltern. Instandhaltungen und Schönheitsreparaturen werden zum Teil nur im unbedingt notwendigen Maß durchgeführt. Das hat zur Folge, dass der Wohnstandard bei den dort wohnenden Menschen mit geringen Einkommen teilweise schlechter ist als an anderen Standorten.

Um der sozialen Verantwortung gegenüber den Bewohnern/innen der betroffenen Mietwohnungsbestände gerecht zu werden, sind Gespräche mit der Deutschen Annington und Grand City Property aufgenommen worden.

Für die Grohner Düne ist ein ressortübergreifender Staatsräte-Steuerungskreis eingerichtet worden. Ziel ist es, die sozialen und städtebaulichen Missstände zu beseitigen und die Wohn- und Lebenssituation der Menschen zu verbessern. Dazu soll ein integriertes Entwicklungs-Konzept erarbeitet werden. In diesen Prozess werden die Akteure vor Ort eingebunden.

Entwicklung der Wohnfläche

Im Zeitraum 2007 bis 2012 wurden im Land Bremen rd. 6.500 Wohnungen gebaut, davon knapp die Hälfte im Geschosswohnungsbau. Die durchschnittliche Wohnfläche der Wohnungen vergrößerte sich um rd. 21 m² auf 112,6 m². Die durchschnittliche Wohnfläche der im genannten Zeitraum erbauten Geschosswohnungen beträgt 71,4 m², die Wohnungen in Gebäuden mit ein und zwei Wohneinheiten sind durchschnittlich 122,96 m² groß.[125]

Die Pro-Kopf-Wohnfläche erhöhte sich in der Stadt Bremen 2012 gegenüber 2007 von 40,84 m² auf 42,2 m^2, im Bund lag sie (2006) bei 42 m².[126]

Eigentumsquote

Im Ländervergleich liegt die Eigentumsquote des Landes Bremen mit 36,7% unter dem Bundesdurchschnitt von 42,6%. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Flächenländer generell höhere Quoten aufweisen als Städte bzw. Stadtstaaten. In Relation zu anderen Kommunen zeigt sich ein umgekehrtes Bild: Die Eigentumsquoten der beiden Stadtgemeinden Bremen (38,4%) und Bremerhaven (29,4%) liegen im Jahr 2011[127] im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten Berlin (14,8%) und Hamburg (23,3%) sowie auch zu anderen Großstädten wie Hannover (23,6%), Frankfurt/Main (19,2%) und München (23,8%) auf einem sehr hohen Niveau. Das ist darauf zurückzuführen, dass Wohneigentum in Bremen anders als in den anderen Großstädten, traditionell überwiegend Reihenhauscharakter in eher dichter Bauweise hat (= Bremer Haus) hat.

---

[125] Statistisches Landesamt, „Bremen Kleinräumig“ Infosystem - Abfrage-Resultat.

[126] Ebd. sowie GESIS-2009, S.1; in Westdeutschland standen 1960 lediglich 19 m² zur Verfügung, vgl. dort.

[127] Statistische Ämter des Bundes, 2014, Auswertung aus dem Zensus 2011 (9. Mai 2011)

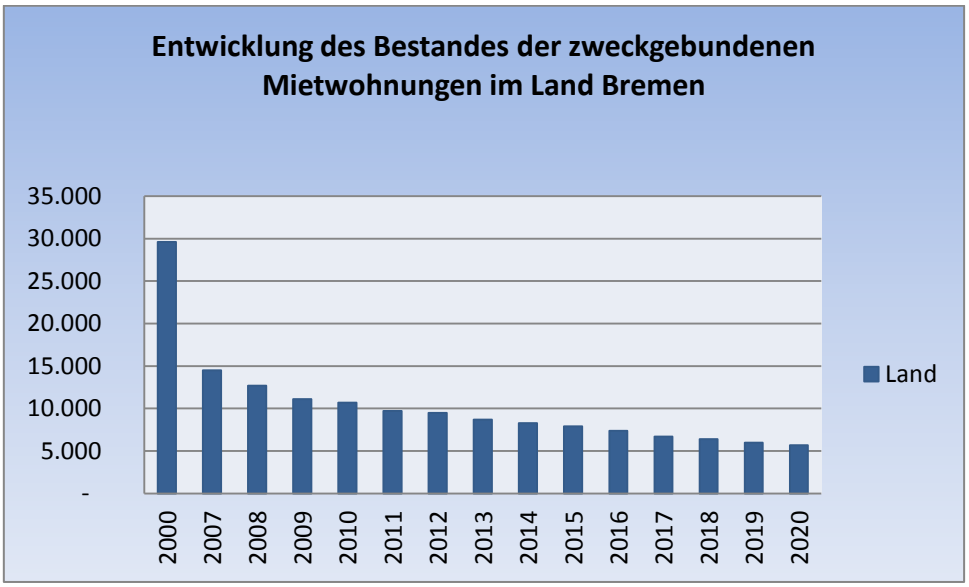
2.3.3 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte

Für die Versorgung der Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen ist die Entwicklung des **Sozialwohnungsbestands** von besonderer Relevanz. Die Förderung dieser Wohnungen richtet sich nach den Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) an Haushalte, die Zugangsschwierigkeiten zum allgemeinen Wohnungsmarkt haben. Diese Schwierigkeiten können nach den Leitlinien des WoFG einerseits in einem niedrigen Einkommen begründet sein, anderseits auch in sonstigen Aspekten wie z. B. Alter, Behinderung oder Familiengröße.

Sozialwohnungsbestand

Im Land Bremen gibt es z. Z. rd. 8.700 Sozialwohnungen, davon etwa 7.100 in der Stadtgemeinde Bremen und ca. 1.600 in Bremerhaven (Stand 31.12.2013). Im Jahr 2000 erreichte das Land Bremen noch die Zahl von 29.500 Sozialwohnungen (22.000 in Bremen, 7.500 in Bremerhaven).

Grafik 2.3.3-1 Entwicklung des Bestandes der zweckgebundenen Mietwohnungen im Land Bremen



Um das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestands einzudämmen und um den Bau von weiteren Sozialwohnungen sicher zu stellen, hat der Senat im August 2012 für das Land Bremen ein Wohnraumförderungsprogramm mit einem Darlehensvolumen von 39,2 Mio. € beschlossen. Damit kann der Neubau bzw. die Modernisierung von rd. 700 Wohneinheiten gefördert werden. Für die Stadtgemeinde Bremen wurde nach den Beispielen von München und Stuttgart eine Sozialwohnungsquote festgelegt. Wenn kommunale Grundstücke verkauft werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird, müssen 25% der neu geschaffenen Wohnungen Sozialwohnungen sein. Dies ist ein Betrag dazu Wohnraum auch perspektivisch für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen vorzuhalten.

Die Sozialwohnungsquote trägt außerdem dazu bei, den sozialen Zusammenhalt zu stärken, der drohenden Spaltung in arme und reiche Stadtteile entgegenzuwirken und die soziale Entmischung zu verringern. Denn dadurch wird erreicht, dass auch in privilegierten Stadtteilen Wohnungen für Menschen mit geringerem Einkommen zugänglich sind. Da immer mehr Menschen mit besonderen, individuellen Problemlagen Schwierigkeiten haben, angemessenen Wohnraum zu bezahlbaren Preisen zu finden, werden darüber hinaus 20 % der Förderkontingente aus dem Wohnraumförderprogramm 2012/2013 für die Versorgung dieser Menschen eingesetzt. Zur Umsetzung dieser Regelung ist zwischen dem Senat und den Akteuren am Wohnungsmarkt ein Verfahren entwickelt worden, das sowohl die Interessen der von

Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, als auch die Interessen der Vermieter berücksichtigt.

In den nächsten Jahren wird es dennoch zu einem weiteren Rückgang von Sozialwohnungen kommen, weil die zukünftigen Förderprogramme nicht ausreichen, um das Auslaufen der noch bestehenden Sozialbindungen zu kompensieren**.** Nach den aktuellen Erkenntnissen wird der Bestand im Jahr 2020 voraussichtlich nur noch 5.700 Wohnungen (davon 4.550 in Bremen und 1.150 in Bremerhaven betragen.

In den Jahren 2010 bis 2013 wurden jährlich zwischen 2.000 und 2.200 Wohnberechtigungsscheine an berechtigte Haushalte erteilt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese Zahl in Zukunft nennenswert verringern wird.

Von den o.g. Haushalten haben lediglich 750 bis 920 Haushalte eine Sozialwohnung bezogen. Der Großteil der Berechtigten ist darauf angewiesen, sich auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen.

Mieten der Sozialwohnungen

Die zulässigen Mieten im geförderten Wohnungsbau im geförderten Wohnungsbau liegen seit dem Wohnraumförderungsprogramm 2002 für neu gebaute Wohnungen bei monatlich 6,10 €/m² netto-kalt, bei modernisierten Wohnungen bei 5,60 €.

Im Rahmen der Vergabe der Fördermittel wird sichergestellt, dass die Wohnkosten inklusive der Nebenkosten bei einem Teil der Wohnungen für Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger tragbar sind. Aufgrund dieser Zielsetzung werden im Rahmen des Bremer Bündnisses für Wohnen mit Architekten und der Wohnungswirtschaft Fachgespräche geführt, um Wohnungen mit zukunftsfähigen auch für Haushalte mit geringen Einkommen bezahlbaren Grundrissen zu entwickelt. Entsprechende Modellprojekte werden bevorzugt gefördert.

Für Wohnungen, die aus älteren Programmen gefördert wurden, gelten andere i.d.R. einkommensabhängige Mietgrenzen.

Schlichtwohnungen

Schlichtwohnungen ohne Heizung und/oder Bad, die es in Bremen im Jahr 1993 noch zu etwa einem Prozent gab (etwa 3.000 Wohnungen)[128], werden statistisch nicht mehr erfasst, da der Anteil aufgrund von Abriss oder Sanierungsmaßnahmen weiter rückläufig ist. Wohnungen dieser Art gelten heute als „Schlichtwohnungen“. In Westdeutschland handelt es sich um ca. 5 %.[129] Der Bremer Anteil liegt also noch niedriger.

Einige dieser Wohnungen waren dem Amt für Soziale Dienste von den Eigentümern zur Nutzung gemäß Obdachlosenpolizeirecht (OPR) angeboten worden. Z.T. handelte es sich um kleine zusammenhängende Quartiere (z.B. in Walle und Hemelingen). Das Amt für Soziale Dienste hat die Zahl der ordnungsrechtlich genutzten Wohnungen in den vergangenen 10 Jahren jedoch stark reduziert.[130] Behördliche Einweisungen erfolgen nur noch ausnahmsweise. Die ehemaligen Schlichtquartiere wurden abgerissen oder stehen aufgrund ihres weiteren Verfalls nicht mehr zur Belegung zur Verfügung.

Für einen (kleinen) Teil Wohnungsloser ist durch den Wegfall dieser OPR-Schlichtwohnungen ein Unterbringungsproblem entstanden. Die Betreffenden sind nicht in der Lage in normalen Geschosswohnungen zu leben, wohl aber in baulichen und sozialen Nischen. Hier besteht ein strukturelles Problem. Die „Aufwertung“ der Quartiere, der Ersatz-

[128] Letzte Erfassung vgl. StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993; Bremen 1993

[129] Ebenda

[130] Ein Teil der ehemaligen öffentlich rechtlich eingewiesenen Nutzerinnen und Nutzer der Wohnungen verfügt jetzt über eigene Mietverträge im selben Wohnraum bzw. ist umgezogen, ggf. auch mit Unterstützung des AfSD.

neubau und die Veränderung der Sozialstruktur haben diese Bedarfsgruppe verdrängt, und es wird für die Zukunft darauf ankommen, Alternativen für sie zu finden. Hierfür sind verschiedene Aspekte umzusetzen: preiswerter Wohnraum möglichst in einem grünen Umfeld verfügbar zu machen (Hundehaltung), mit hoher Integrationsbereitschaft des sozialen Umfelds, bei gleichzeitiger Sicherung von akzeptablen Qualitätsstandards. Ggf. sind hierfür kreative Anwendungen bestehender Nutzungsregelungen erforderlich (Mischgebiete, Leerstände in ehemals gewerblichen Bereichen, Genehmigungen für Randgebiete für Bauwagen o.ä.).

2.3.4 Entwicklung und Höhe der Mieten, Mietbelastung

Mietenentwicklung in der Stadtgemeinde Bremen

Viele Gemeinden haben einen Mietspiegel als Übersicht über die ortsüblichen Vergleichsmieten. Ein solcher liegt für die Stadtgemeinde Bremen nicht vor, stattdessen werden Mieterhöhungen in der Stadtgemeinde Bremen durch den Nachweis der Entgelte für vergleichbare Wohnungen begründet. Daneben sind Index- und Staffelmietverträge verbreitet, die besonders von nichtprofessionellen Vermietern häufig genutzt werden (§§ 557a und b BGB). Außerdem lösen Modernisierungen (§ 559 BGB) und einvernehmliche Vertragsänderungen Mieterhöhungen aus.

Daten zur Erfassung der Mietenentwicklung lassen sich daher nur aus anderen Quellen entnehmen, wie z.B. aus Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen, von externen Gutachten sowie aus sonstigen Erhebungen. Die Häufigkeit und die Höhe von Mieterhöhungen werden statistisch nicht erfasst. Nach grober Schätzung erfahren jedes Jahr rund ein Viertel aller Mieterhaushalte eine Mieterhöhung.

Recherchen haben ergeben, dass sich die Mieten in der 2. Hälfte des letzten Jahrzehnts deutlich erhöht haben, nachdem die Mieten zuvor über einen längeren Zeitraum stagnierten bzw. sogar gesunken waren. Aufgrund steigender Mieten bei der Neuvermietung von Wohnraum und steigender Baukosten und Kaufpreise für Wohnraum ist zu erwarten, dass sich diese Dynamik in den nächsten Jahren noch fortsetzen wird. Die aktuell zu beobachtenden höheren Baufertigstellungszahlen und die neu aufgelegten Wohnraumförderprogramme werden voraussichtlich erst zeitversetzt ihre Wirkung entfalten.

Um Anhaltspunkte für die Mietentwicklung in der Stadtgemeinde Bremen zu erhalten, hat die Arbeitnehmerkammer das Wohnungswirtschaftliche Institut empirica ag im Rahmen der jährlichen Sozialberichterstattung der Arbeitnehmerkammer Bremen[131] beauftragt, einen sog. „Pseudo Mietspiegel“ zu erstellen.

Danach lag in der Stadtgemeinde Bremen der **Median der Bestandsmieten** (Mieten von vermieteten Wohnungen) im Jahr 2010 bei 5,40 €/m². Im Jahr 2006 betrug der entsprechende Mietpreis 5,00 €/m², so dass die Bestandsmieten von 2006 bis 2010 um 8,4% gestiegen sind. Die Bestandsmieten sind in allen Baualters- und Wohnflächenklassen von 2006 bis 2010 teurer geworden, mit 16,7% sind die Mieten für Wohnungen, die nach 1979 gebaut wurden, allerdings am stärksten gestiegen.

Differenziert nach Wohnfläche fällt der Preisanstieg für Wohnungen zwischen 80 und 100 m² mit 10,9% am stärksten aus. Offenbar sind größere Wohnungen stark nachgefragt.

Der Anstieg der Bestandsmieten in der Stadtgemeinde Bremen fällt in Hinblick auf die **Verteilung** jedoch sehr unterschiedlich aus. Während die Bestandsmieten im unteren Quartil[132], also bei den eher einfachen Mietwohnungen, um knapp 20% gestiegen sind, kletterten die Bestandsmieten im oberen Quartil[133] um lediglich 8% nach oben.

[131] Hierdurch wird sichergestellt, dass keine Neuvertragsmieten berücksichtigt werden.

[132] Das untere Quartil beschreibt jenen Mietpreis, über dem 75% aller berücksichtigten Mietpreise liegen.

[133] Für das obere Quartil gilt, dass 75% aller berücksichtigten Mietpreise darunter liegen.

Im Jahr 2006 lag der **Median der Neuvertragsmieten** (Mieten bei Neuvermietung einer Wohnung) in der Stadtgemeinde Bremen bei 5,80 €/m², im Jahr 2010 lag er dann bei 6,20 €/m², das ist ein Anstieg um 6,4%. Der Mietpreisanstieg für Wohnungen zwischen 80 m² und 100 m² (8,3%) fällt im Vergleich zu den anderen Wohnflächenklassen am stärksten aus. Im Vergleich zu den anderen Baualtersklassen haben Neuvertragsmieten von Wohnungen, die vor 1949 gebaut wurden, mit 13,7% am stärksten zugenommen.

In der Stadtgemeinde Bremen lagen im Jahr 2006 die Neuvertragsmieten 16,2% über dem Niveau der damaligen Bestandsmieten, im Jahr 2010 waren es noch 14,0%. Den höchsten Aufschlag weisen Wohnungen auf, die vor 1949 gebaut wurden, hier liegen Neuvertragsmieten in beiden Jahren rund 30% über dem Niveau der Bestandsmieten. Auch bei Wohnungen zwischen 80 und 100 m² ist der Aufschlag in beiden Jahren mit rund 25% sehr hoch.

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, dass die Mieten in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Jahr 2007 erheblich angestiegen sind.

Auffällig ist, dass insbesondere die Mieten von Wohnungen in einfacher bis mittlerer Wohnlage bzw. Wohnungen mit einfachem bis mittlerem Wohnstandard überdurchschnittlich stark angestiegen sind. Gerade diese Wohnungen sind für die Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen von besonderer Bedeutung. Der besonders starke Mietenanstieg im unteren bis mittleren Marktsegment belastet diesen Personenkreis daher besonders stark.

Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung (laufende Mietverhältnisse)

Der Senat hat in seiner Sitzung am 05.08.2014 eine Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) erlassen, die Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen in der Stadtgemeinde Bremen dahin gehend beschränkt, dass innerhalb von drei Jahren keine Erhöhungen von mehr als 15% verlangt werden dürfen.

Grundsätzlich ermöglicht es § 558 Absatz 1 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 558 Abs. 3 S. 1 BGB, dass der Vermieter den Mietzins während des laufenden Mietverhältnisses bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen darf. Dieses Recht ist jedoch allgemein dahin gehend beschränkt, dass die Erhöhung innerhalb von drei Jahren nicht höher sein darf als 20% (Kappungsgrenze). Nach § 558 Abs. 3 BGB S. 2 und 3 beträgt dieser Satz nur 15%, wenn die Landesregierungen (in Bremen der Senat) eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen hat. Voraussetzung ist, dass „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet“ ist. Diese Voraussetzungen liegen in Stadtgemeinde Bremen anders als in Bremerhaven vor (siehe oben).

Daher hat der Senat die Kappungsgrenzen-Verordnung erlassen. Sie leistet einen Beitrag zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der Stadtgemeinde Bremen.

„Neu-Vermietungs-Bremse“

Bisher gibt es noch keine Möglichkeit, Mieterhöhungen bei der Neuvermietung von Wohnungen zu begrenzen. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist verabredet worden, auch für diesen Bereich eine Verordnungsermächtigung in das BGB einzufügen. Die Bundesregierung hat im Oktober 2014 einen Gesetzentwurf zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung vorgelegt.[134] Danach soll u. a. die zulässige Miete bei der Wiedervermietung von Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten, die von den Landesregierungen ausgewiesen werden, auf die ortsübliche Miete zuzüglich 10 Prozent zu begrenzen sein. Bremen wird sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dafür einsetzen, dass eine „Neu-Vermietungs-Bremse“ baldmöglichst eingeführt wird.

[134] Mietrechtsnovellierungsgesetz (MietNovG), Bundesrat Drs. 447/14 vom 06.10.2014.

Mietenentwicklung in Bremerhaven

In Bremerhaven gibt es eine ausreichende Anzahl an preiswerten Wohnungen. Auch Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, können in Bremerhaven angemessen mit Wohnraum versorgt werden.

2.3.5 Versorgungsperren

Die Versorgung von Haushalten mit Energie ist Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe. Die teils drastisch gestiegenen Kosten für Energie führen dazu, dass immer mehr Menschen mit niedrigem Einkommen ihre Stromrechnung nicht mehr bezahlen können. Besonders hart treffen die Preissteigerungen Menschen, die Sozialleistungen beziehen sowie Geringverdiener, die gerade so viel Einkommen erzielen, dass sie keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben.

Die Preissteigerungen für den benötigten Bedarf an Strom können mit dem bestehenden Einkommen teilweise nicht mehr gedeckt werden. Zudem sind die einkommensschwachen Haushalte häufig nicht in der Lage energiesparende Elektrogeräte oder Beleuchtung zu beschaffen und einzusetzen.

Neben den Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit des Versorgers mit den Leistungsbehörden bei drohenden Stromsperren kann Versorgungsperren u.a. durch eine Beratung zu Möglichkeiten der Einsparung von Energie entgegengewirkt werden. Im Land Bremen bestehen hierzu verschiedene Angebote.

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen zur Vermeidung von Energiesperrungen beraten. Diskutiert wird aktuell die Einführung von Informations- und Hinweispflichten der Energieversorger, Veränderungen der energiewirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen von Energiesperren (z.B. das Angebot von Prepaidzählern) und die Anpassung der Leistungen in der Grundsicherung an die tatsächlichen und statistisch abgesicherten Kosten für Strom.

Zunehmend stehen Wassersperrungen im öffentlichen Fokus. Es kommt vor allem in den Fällen zu Engpässen, in denen Mieter zwar ihre Beiträge an Vermieter abführen, diese die Gelder aber nicht an das Versorgungsunternehmen weiter geleitet werden.

Zur Vermeidung von Versorgungssperrungen für Energie und Wasser ist in Bremen die Einrichtung eines sog. „runden Tisches“ geplant, der sich aus Vertreter/innen der Sozialbehörde, Verbraucherzentrale, Schuldnerberatung, Wohnungswirtschaft, Wasserversorger und karitative Verbände zusammensetzt und erstmalig im dritten Quartal 2014 zusammenkommen soll. Ferner plant der Senat die Einrichtung eines Härtefonds nach dem Vorbild in Hannover (Enercity-Härtefonds).

2.3.6 Neue Verwaltungsanweisung zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung sowie Anpassung der Richtwerte zum 1. Januar 2014

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen hat die Verwaltungsanweisung für Bedarfe für Unterkunft und Heizung zum 01.01.2014 grundlegend überarbeitet. Die Weisung sieht künftig gemeinsame Regelungen für die Rechtskreise SGB II, SGB XII und AsylbLG vor, was eine Gleichbehandlung aller Leistungsberechtigten sicherstellt.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Grundlegend sind Hilfebedürftige in die Lage zu versetzen, ihr elementares Grundbedürfnis „Wohnen“ zu angemessenen Bedingungen zu befriedigen.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen hat in der neuen Verwaltungsanweisung eine angemessene Referenzmiete festgesetzt (sog. Richtwerte), welche den Lebens-

mittelpunkt der Hilfebedürftigen schützt. Zur Vermeidung von Segregation und zur Erreichung des Ziels der sozialverträglichen Mischung der Stadtteilbewohnerinnen und -bewohner sind für teurere Stadtteile Zuschläge vorgesehen. Darüber hinaus wurden die Vorgaben zur Ermessensausübung verbessert. Zwar wurden auch bisher schon Regelungen getroffen, um in besonderen Einzelfällen Unterkunftskosten auch über den Richtwert hinaus übernehmen zu können. Diese wurden jetzt in der neuen Verwaltungsanweisung konkretisiert, um die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes, die Rechtssicherheit und Verlässlichkeit von Entscheidungen der Verwaltung noch weiter zu schärfen. Zu den Besonderheiten des Einzelfalles gehören u. a. Lebens- und Wohnsituationen, die aus Pflegebedürftigkeit oder Behinderung resultieren (z. B. notwendige Anforderungen an die Barrierefreiheit einer Wohnung) oder weil bestimmte Personengruppen besondere Akzeptanzprobleme am Wohnungsmarkt haben (z. B. Haftentlassene, drogenabhängige Menschen, Flüchtlinge), weil wesentliche soziale Bezüge zur Umgebung oder eine lange Wohndauer einen Umzug unzumutbar oder auch Gründe wie Schwangerschaft, Alleinerziehung oder die Pflege von Angehörigen einen Umzug unmöglich machen.

Zur Entwicklung der Kosten der Unterkunft und Heizung für Transferleistungsempfänger/-innen siehe Kapitel 1.4.

2.3.7 Wohngeldleistungen

Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es wird entweder als Miet- oder als Lastenzuschuss (für Eigentümer) gezahlt. Ausschlaggebend für die Höhe des Wohngeldes sind die Höhe der Miete, des Einkommens und die Zahl der Haushaltsmitglieder. Empfänger/-innen von SGB II und SGG XII-Leistungen, sowie in der Regel Studenten mit BAföG- und Auszubildende mit BAB-Berechtigung sind vom Wohngeld ausgeschlossen, da diese Leistungen bereits Kosten der Unterkunft enthalten. Wohngeld deckt als Zuschuss immer nur einen Teil (durchschnittlich 35%) der Bruttokaltmiete ab. Dieser beträgt z.B. für eine Person zurzeit 358,00 Euro.

Wohngeld wird an einkommensschwache Haushalte gezahlt, deren Einkommen über dem Existenzminimum liegen. Die Obergrenze für den Bezug von Wohngeld liegt für eine Person zurzeit bei einem Nettoeinkommen von rd. 820,00 Euro.

Schwerpunkte der Wohngeldantragsteller bilden die Rentner/-innen und abhängig Beschäftigten mit rd. 80 % der Antragstellenden. Zunehmend ist die Zahl der Studenten, die sich entweder zwischen Bachelor- und Masterstudium befinden oder die BAföG-Regelförderzeit überschritten haben. Aufgrund der relativ guten Konjunkturlage ist die Zahl der arbeitslosen Antragsteller zurückgegangen.

Tabelle 2.3.7-1 Zusammensetzung der Wohngeldempfänger/-innen, Stand: 2012

Rentner	Abhängig Beschäftigte	Arbeitslose ALG 1	Studenten	Selbständige	Sonstige
43,7%	37,2%	5,5%	8,3%	1,6%	3,7%

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte 2012

Die Zahl der Wohngeldempfänger ist durch die zum 01.01.2009 in Kraft getretene Leistungsnovelle um mehr als 50% gestiegen. Der Anstieg hielt auch im Jahr 2010 an. Durch die im Jahr 2011 wieder gestrichene Heizkostenkomponente haben sich die Antragsberechtigten entsprechend verringert und führte im Jahr 2012 zu der entsprechenden statistischen Bewegung. Zum Sinken der Antragszahlen tragen darüber hinaus auch die Erhöhungen der Transferleistungen nach dem SGB II und XII bei. In der Folge führt dies dazu, dass in einer Vielzahl von Fällen mit dem Wohngeld die Beseitigung der Hilfebedürftigkeit nicht mehr erreicht wird.

Tabelle 2.3.7-2 ***Anzahl der Haushalte mit Wohngeld 2007 - 2012***

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bremen Stadt	4.797	4.314	6.395	6.104	5.838	5.271
Bremerhaven	924	857	1.846	1.769	1.515	1.378
Bremen Land	5.721	5.171	8.241	7.873	7.353	6.649

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte „Wohngeld im Land Bremen“ 2008-2012

Auch bei der Höhe des durchschnittlichen Wohngeldes im Land Bremen ist die dargestellte Entwicklung ablesbar. Durch die Leistungsnovelle zum 01.01.2009 hat sich der Betrag von 87 € auf 129 € erhöht. Die Streichung der Heizkostenkomponente hat dann zu der Verringerung auf 119 € im Jahr 2012 geführt.

Die Wohngeldausgaben des Landes Bremen haben sich entsprechend der geschilderten Rechtslage bis 2010 auf 15,2 Mio. € stark erhöht, seit 2011 sinken sie wieder. Im Jahr 2012 betrugen sie noch rd. 11,2 Mio. €.

Bezogen auf die Wohngeldempfänger stellt sich die Veränderung wie folgt dar:

Tabelle 2.3.7-3 Durchschnittliches monatliches Wohngeld je Wohngeldempfänger/-in (in Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bremen Stadt	87	87	131	133	119	120
Bremerhaven	82	92	122	124	114	114
Bremen Land	87	88	129	131	118	119

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Wohngeld im Lande Bremen 2012

Das durchschnittliche Gesamteinkommen von Wohngeldbeziehern ist von 2007 bis 2012 von 826 € auf 858 € gestiegen. Die durchschnittliche tatsächliche Miete hat sich in diesem Zeitraum von 374 € auf 409 € erhöht (brutto kalt).

Tabelle 2.3.7-4 Durchschnittliche monatliche tatsächliche Miete/Belastung der Wohngeldempfänger (in Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bremen Land	374	381	391	389	386	409

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte 2008-2012

Wohngeldreform

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde vereinbart die Wohngeldleistungen zu verbessern. Geplant sind die Anpassung der Tabellenwerte und die Wiedereinführung einer Heizkostenkomponente. Das entspricht auch einem Beschluss des Senats vom 24.09.2013 zu den Zwischenergebnissen des „Bündnisses für Wohnen[135]“. Bremen wird sich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten dafür einsetzen, das Wohngeld bedarfsgerecht zu verbessern.

2.3.8 Weitere Strategien und Maßnahmen, Perspektiven und weitere Planungen

Bündnis für Wohnen

In Bremen hat sich ein „Bündnis für Wohnen“ konstituiert, das sich mit der Wohnsituation in Bremen auseinandersetzt und ausreichenden Wohnraum für alle Bürger/innen einfordert. Im Bündnis für Wohnen haben sich rund 40 Akteure aus Wohnungswirtschaft, Wohnungsbaupolitik, Kammern und Verbänden zusammen gefunden, um gemeinsam mit dem Senat Wege zur Umsetzung der stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele zu verabreden.

Die Beteiligten haben sich in einem konstruktiven Prozess mit den zentralen Fragestellungen des Wohnens in Bremen auseinandergesetzt.. Zu diesen gehören der Wohnungsneubaubedarf, geeignete Wohnbauflächen und ihre Entwicklung, Kosten und Standards des Wohnungsbaus, preiswerter und sozialgebundener Wohnraum, die Weiterentwicklung des Bestandes und der Quartiere, besondere Regelungen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen sowie besondere Handlungsanforderungen in Bremerhaven.

Bautätigkeit fördern

Für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum ist zunächst ein zahlenmäßig ausreichendes Angebot erforderlich. Um das bis zum Jahr 2020 angestrebte Neubauziel von 14.000 Wohnungen zu erreichen, ist im „Bremer Bündnis für Wohnen“ als erster Schritt verabredet worden, ein besseres Klima für mehr Wohnungsbau schaffen und dadurch die Bautätigkeit zu fördern.

Zu diesem Zweck sind die Baugenehmigungsverfahren beschleunigt worden. Außerdem sollen in der Stadt Bremen vermehrt Wohnbauflächen bereitgestellt werden. Diese sind in der sog. 30+-Liste[136] aufgeführt.

Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte

Um der unter Punkt 2.3.2. beschriebenen negativen Entwicklung der Wohnversorgung von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen entgegen zu wirken, sollen über die dort beschriebenen Maßnahmen hinaus und unter Berücksichtigung finanzieller Rahmenbedingungen neue Wohnraumförderungsprogramme erarbeitet werden. Dafür sollen auch die hierfür bis zum Jahr 2019 vom Bund vorgesehen Finanzhilfen eingesetzt werden. Sie betragen 3,1 Mio. € p.a. Diese Mittel stellen einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung zukünftiger Wohnraumförderprogramme dar.

Die Förderprogramme sollen auch weiterhin dazu beitragen, ausreichend bedarfsgerechten Wohnraum bereit zu stellen. Daher sollen in den zukünftigen Wohnraumförderprogrammen sowohl die Wohnbedürfnisse der steigenden Zahl von kleinen Haushalten mit einer oder zwei Personen als auch die Anforderungen berücksichtigt werden, die Familien stellen. Im

[135] Mit dem Bremer Bündnis für Wohnen verfolgt der Bremer Senat das Ziel, dass ausreichend preiswerter Wohnraum für kleine und mittlere Einkommen angeboten werden kann, dass der sozialen Entmischung entgegen gewirkt wird und im ganzen Stadtgebiet ein ausgewogenes Wohnangebot zur Verfügung steht.

[136] Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat mehr als 30 Wohnbauflächen avisiert, die vorrangig entwickelt werden sollen, d. h. der Senat wird für diese Flächen soweit noch nicht vorhanden die erforderlichen planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Wohnbebauung schaffen.

Interesse der Eindämmung der Wohnkosten sollen dabei auch Grundrisse und Wohnungsgrößen beachtet werden als auch die Höhe der Energiekosten.

Es ist dem Senat darüber hinaus ein besonderes Anliegen, auch im frei finanzierten Wohnungsbestand für ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Wohnungen Sorge zu tragen. Geplant sind daher folgende Maßnahmen:

- Nachdem der Senat bereits eine Mietenbegrenzungs-Verordnung für laufende Mietverhältnisse erlassen hat, soll nach Vorliegen der bundesgesetzlichen Voraussetzungen eine solche für Neuvermietungen (sog. Mietpreisbremse) geschaffen werden
- Unterstützung der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung des Bundes mit dem Ziel, die Umlegung von Modernisierungskosten auf den Mietzins einzuschränken
- Unterstützung der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung des Bundes mit dem Ziel, das Wohngeld zu verbessern.

Generationengerechtes Wohnen

Die demographisch bedingten Veränderungen der Bevölkerungsstruktur werden zukünftig erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Wohnungspolitik haben. Neben umweltrelevanten Standards wie der Energieeffizienz wird vor allem die Schaffung möglichst barrierefreier Wohnungen im Neubau sowie im Wohnungsbestand zu leisten sein.

Im Ergebnis wird mehr behindertengerechter, barrierefreier oder barrierearmer Wohnraum gebraucht, als er bislang vorhanden ist. Ziel ist es daher, vielfältige Impulse für strukturelle Anpassungsmaßnahmen für mehr barrierefreie, generationengerechte Wohnungen in Bremen zu schaffen und sie auch stärker als bisher auf den Neubau zu übertragen. Dabei müssen Aspekte wie Qualität, Alltagstauglichkeit, Finanzierbarkeit und Realisierbarkeit der Maßnahmen gleichermaßen berücksichtigt werden.

Daher stellt der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung die Anforderung, dass alle geförderten Wohnungen barrierefrei sein müssen. Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte werden solche bevorzugt, in denen es auch rollstuhlgerechte Wohnungen gibt. Das hat zur Folge, dass ein großer Teil der im Wohnraumförderungsprogramm 2012/13 geförderten Wohnungen rollstuhlgerecht ist.

Darüber hinaus hat die Arbeitsgemeinschaft der Wohnungswirtschaft Bremen – Bremerhaven unter Beteiligung von Haus & Grund e.V. Bremen und des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr ein Internetportal www.barrierefrei-wohnen-bremen.de sowie www.barrierefrei-wohnen-bremerhaven.de eingerichtet. Auf diesen Internetseiten stellen die beteiligten Vermieter aktuell verfügbare barrierefreie Wohnungen ein. Es werden in dem Portal für jede Wohnung detaillierte Angaben zum barrierefreien Standard gemacht.

Dazu kann auch die GEWOBA einen gewichtigen Beitrag leisten, indem sie ihren Beitrag zur Herrichtung barrierefreien Wohnraums noch weiter verstärkt. Im Fokus dieser Initiative sollen preiswerte, alltagstaugliche und zugleich soziale und innovative Mietwohnungsprojekte stehen, wie sie in Wettbewerben entwickelt wurden.

Besondere Wohnformen/Gemeinschaftliches Bauen und Wohnen

Die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Anfragen zum Thema „Besondere Wohnformen/ Gemeinschaftliches Wohnen“ sind Ausdruck der bereits angesprochenen demographisch bedingten Veränderungen der Bevölkerungsstruktur.

Projekte Gemeinschaftlichen Wohnens setzen in neuen oder in bestehenden Nachbarschaften Akzente. Durch das eigene Bauvorhaben identifizieren sie sich frühzeitig mit dem Quartier und integrieren sich schnell in das bestehende Umfeld. Dadurch tragen Projekte des „Gemeinschaftlichen Wohnens“ aktiv zu deren Stabilisierung bei. Sie geben Impulse Sozialstrukturen zu festigen. Nicht selten, so zeigen es viele Beispiele aus anderen Städten wie Leipzig, Tübingen oder Hamburg, werden durch Projekte des „Gemeinschaftlichen Woh-

nens“ auch soziale Dienstleistungen im Quartier angeboten oder Aktivitäten initiiert, die das nachbarschaftliche Umfeld direkt mit einbeziehen.

Um Anfragen zum „Gemeinschaftlichen Wohnen / Besondere Wohnformen“ gerecht zu werden, hat der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr im August 2013 die „Koordinierungsstelle für Baugemeinschaften/ Gemeinschaftliches Wohnen“ eingerichtet. Die Koordinierungsstelle hat die Aufgabe, über das Themenfeld zu informieren und den interessierten Personenkreis aktiv zu beraten. Des Weiteren umfasst der Aufgabenbereich, die Identifikation und Bereitstellung von Grundstücken, die Konzeption der Vergabebedingungen und die Betreuung der Baugemeinschaften sowie die Prozessbegleitung und -steuerung vor und während der Umsetzung von Projekten des „Gemeinschaftlichen Wohnens“.

Durch die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Kosten für Immobilien und Bauland in zentralen Lagen, ist es derzeit nur einem eingeschränkten Personenkreis möglich, Bauprojekte im Segment der „Besonderen Wohnformen/ Gemeinschaftliches Wohnen umzusetzen. Neben klassischen baugemeinschaftlichen Wohnprojekten, richtet sich das besondere Augenmerk der Koordinierungsstelle daher zugleich auf die Umsetzung von Gemeinschaftlichen Wohnprojekten im Bereich des „Mietgemeinschaftlichen Wohnens“. Erste Projekte befinden sich in der Umsetzung und werden nach ihrer Fertigstellung durch die Koordinierungsstelle evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluation werden in die Beratung für Projekte des Mietgemeinschaftlichen Wohnens einfließen. Darüber hinaus ist es das Ziel, Investoren und Wohnungsbaugesellschaften für dieses Segment zu gewinnen. Auf diese Weise kann zukünftig auch Personengruppen mit mittleren oder prekären Einkommensverhältnissen die Umsetzung von gemeinschaftlichen Wohnprojekten ermöglicht werden.

Wohnungsmarkt- und Flächenmonitoring

Im Interesse zielgerichteter Planungen wird der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in einem jährlichen Wohnungsmarkt- und Flächenmonitoring den Status und die Dynamik der Aktivitäten und Entwicklungen am Bremer Wohnungsmarkt abbilden. Zu diesem Zweck wurde eine Aktualisierung sowie Fortschreibung und Ergänzung der Wohnungsmarktprognose von 2009 in Auftrag gegeben. Sie wird den Betrachtungszeitraum bis 2030 umfassen

Gender-Aspekte

Frauen, deren Bevölkerungsanteil insbesondere im Alter gegenwärtig besonders hoch ist, sind in besonderer Weise von Armutsrisiken betroffen und werden daher zunehmend Transferleistungen benötigen. Das beruht darauf, dass ihre Erwerbsbiografien häufig unterbrochen sind. Sie sind daher in besonderem Maße den Problemen ausgesetzt, mit denen einkommensschwache Haushalte bei der Wohnraumversorgung konfrontiert sind.

Maßnahmen, die der Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte dienen, kommen daher auch insbesondere Frauen zu gute. Sie sind daher geeignet, den in den vom Senat beschlossenen Grundsätzen zum Gender Mainstreaming konkretisierten Gleichstellungszielen des Landes Bremen zur Umsetzung zu verhelfen.

Ergebnisse

- Der Wohnungsmarkt ist nach einer vorübergehenden Stabilisierung im vergangenen Jahrzehnt wieder angespannt. Der Nachfrageüberhang hat sich insbesondere bei preiswerten Wohnungen deutlich erhöht. Insbesondere ist die Versorgungslage von einkommensschwachen Haushalten mit preiswertem Wohnraum noch nicht ausreichend.
- Zu beobachten ist, dass sich die Nachfrage seit einigen Jahren verändert:
  - Es wird immer stärker Wohnraum nachgefragt, der für Paare und Singles jeden Alters geeignet ist.
  - Hier gibt es insbesondere ein zu geringes Angebot an barrierefreien bzw. eingeschränkt barrierefreien Wohnungen, die für ältere und behinderte Menschen geeignet sind. Dieser Standard ist aufgrund der demographischen Entwicklung bei der Wohnungswahl zukünftig als ein entscheidendes Kriterium anzusehen.
  - Darüber hinaus ist auch bei jungen Menschen - insbesondere Studierende und Auszubildende - ein steigender Wohnungsbedarf zu verzeichnen.
  - Weiterhin ist zu beobachten, dass sich ältere Menschen stärker für neue Wohnformen, wie das gemeinschaftliche aber selbstbestimmte Wohnen, interessieren.
  - Der geförderte Wohnungsbau kann einen Beitrag zu Verbesserung der Versorgungssituation einkommensschwacher Haushalte leisten. Wegen des Rückgangs an Sozialbindungen kann diese Unterstützung aber nur punktuell wirken.
  - Bremen unternimmt eine Vielzahl von Anstrengungen, die sich auf dem Wohnungsmarkt abzeichnenden Versorgungsengpässe zu beseitigen. Dazu zählen insbesondere:
  - Die Neuausrichtung der Sozialen Wohnraumförderung. Sie wird sich zukünftig schwerpunktmäßig auf die Bereitstellung preiswerten Wohnraums und auf die qualitative Anpassung des Wohnungsbestands richten. Aufgrund der geringen zur Verfügung stehenden Mittel kann keine flächendeckende Förderung stattfinden. Die Förderung wird sich vielmehr auf Modellprojekte bzw. auf Standorte beschränken, an denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht.
  - Neben der Wohnraumförderung werden die Projekte des generationengerechten Wohnens, von besonderen Wohnformen und die Bereitstellung von Bauland durch begleitende Maßnahmen unterstützt.
- Insbesondere für die Stadtgemeinde Bremen ist von einem prosperierenden Mietmarkt auszugehen. So steigen die Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen derzeit stark an und liegen teilweise in erheblichem Maß über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Darüber hinaus ist mit Mitteln des Mietrechts dafür zu sorgen, dass die angespannte Wohnungsmarktlage nicht Vorschub für Mieterhöhungen leistet. Bremen begrüßt daher die Initiative der Bundesregierung für eine sog. Neu-Vermietungs-Bremse. Außerdem hat Bremen bereits selbst eine Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzen-Verordnung) erlassen.

- Bremen wird sich im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten dafür einsetzen, dass das Wohngeld bedarfsgerecht ausgestaltet wird.
- Bremen wird für eine bedarfsgerechte Festlegung der Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und SGB XII für Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger und damit für eine sozialverträgliche Mischung der Bevölkerung in seinen Stadtteilen sorgen.
- Bremen wird im Interesse einer zielgerichteten Stadtentwicklungsplanung die Wohnungsmarktprognose von 2009 bis 2030 fortschreiben und durch ein Wohnungsmarkt- und Flächenmonitoring ergänzen.

2.4 Gesundheit

Der Zusammenhang zwischen Armut und gesundheitlicher Lage ist im ersten Armuts- und Reichtumsbericht beschrieben worden (S.139 ff.). Zahlreiche Studien haben nachgewiesen, dass Menschen in finanzieller Armut erhöhten gesundheitsbezogenen Risikofaktoren ausgesetzt sind, häufiger an gesundheitlichen Einschränkungen und Erkrankungen leiden und früher sterben als wohlhabendere Menschen.[137] Gesundheitliche Einschränkungen wirken sich auf nahezu alle Lebensbereiche aus.

Die besonders von Armut bedrohten und statistisch häufiger von gesundheitlichen Problemen betroffenen Personengruppen lassen sich grob einteilen in

- Personen in besonderen Lebenslagen, insbesondere
  - Suchterkrankte,
  - psychisch und/oder chronisch Erkrankte,
  - Menschen mit Behinderung,
  - Schwangere und Säuglinge
  - Kinder
- Personen ohne gesetzlichen Krankenversicherungsschutz, insbesondere
  - ohne festen Wohnsitz (Wohnungslose)
  - ohne Aufenthaltsstatus (Illegale),
  - zunehmend Unionsbürger aus osteuropäischen Mitgliedsstaaten

Im Folgenden werden zunächst statistische Zusammenhänge zwischen Gesundheit und sozialer Lage in Bremen näher dargelegt (Abschnitt 2.4.1). Im nächsten Schritt werden bereits vom Senator für Gesundheit ergriffene Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit bei besonders gefährdeten Personengruppen dargestellt (Abschnitt 2.4.2).

2.4.1 Statistischer Zusammenhang von Gesundheit und sozialer Lage

Der statistische Zusammenhang zwischen Gesundheit und sozialer Lage wird durch einen näheren Blick auf den Gesundheitsindikator „Lebenserwartung“ auf Stadtteilebene dargestellt.[138] Dabei wird die unterschiedliche Lebenserwartung mit der sozialen Lage auf Stadtteilebene korreliert. Es ist zu berücksichtigen, dass bei der Betrachtung einzelner Stadt- bzw. Ortsteile der statische Zusammenhang keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen sozialem Umfeld und Gesundheit bedeuten muss. Hinzu kommt, dass diese Gebiete mitunter sehr heterogen zusammengesetzt sind.

Lebenserwartung

Die unterschiedliche Sterblichkeit von armen und wohlhabenden Menschen ist ein zentraler Indikator für gesundheitliche Ungleichheit. Unterschiede in der Sterblichkeit wirken sich maßgeblich auf die Lebenserwartung aus, da sie sich aus den Sterblichkeitsraten ergibt.

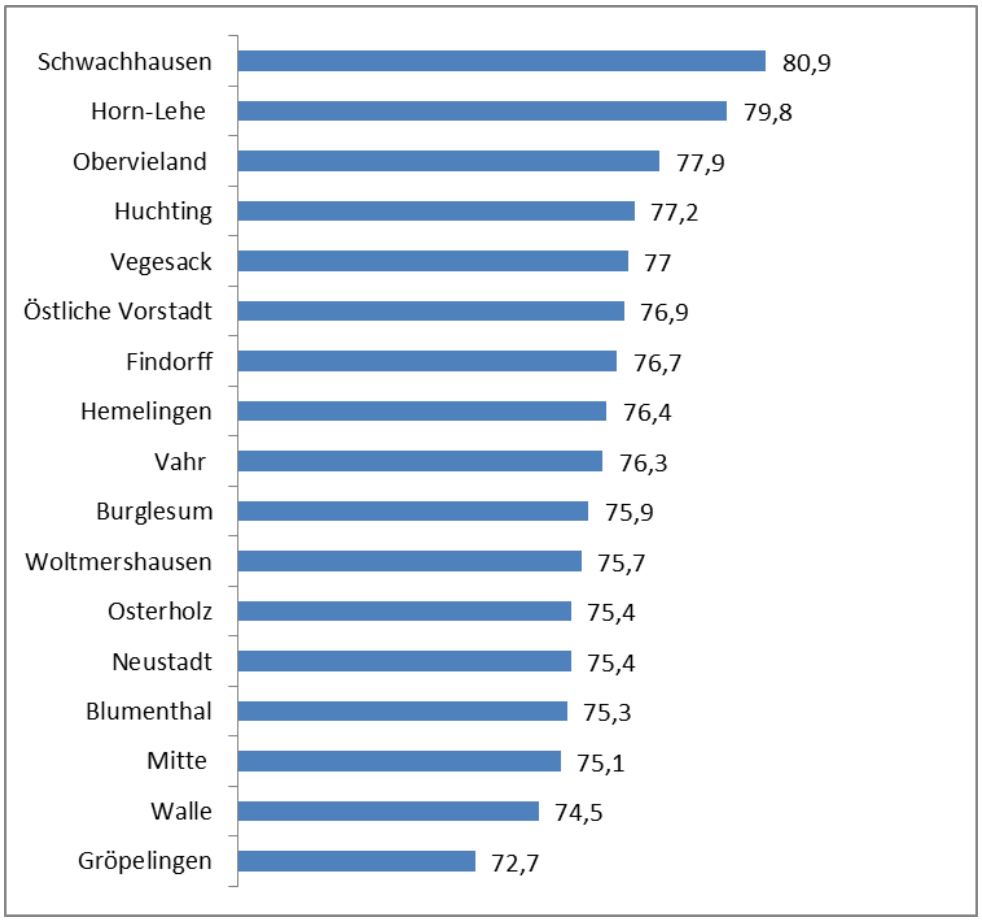
Bereits im letzten Armuts- und Reichtumsbericht war der größte Unterschied zwischen den unten gezeigten Stadtteilen zu beobachten. Im Vergleich zu dem damals erhobenem Zeitraum (1997-2006) ist die Lebenserwartung bei beiden Geschlechtern in allen Stadtteilen gestiegen. Die Differenz der Lebenserwartung zwischen den Stadtteilen Schwachhausen und Gröpelingen war jedoch damals etwas geringer (bei den Männern 7,8 Jahre; bei den Frauen 5,1 Jahre).

[137] Vgl. ausführlich unter http://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de und Weltgesundheitsorganisation 2004 m.w.N.

[138] Dieser Indikator wurde bereits im Landesgesundheitsbericht Bremen 2010 verwendet. In diesem Bericht finden sich unter anderem auch Ausführungen zur Sterblichkeit und Todesursachen.

Innerhalb der Stadtgemeinde Bremen variiert die Lebenserwartung am stärksten zwischen den Stadtteilen Schwachhausen und Gröpelingen, bei Männern um 8,2 Jahre und bei Frauen um 5,5 Jahre, wie den nachfolgenden Abbildungen zu entnehmen ist.

Grafik 2.4.1-1 Lebenserwartung in den Bremer Stadtteilen, Männer, 2003-2012[139]

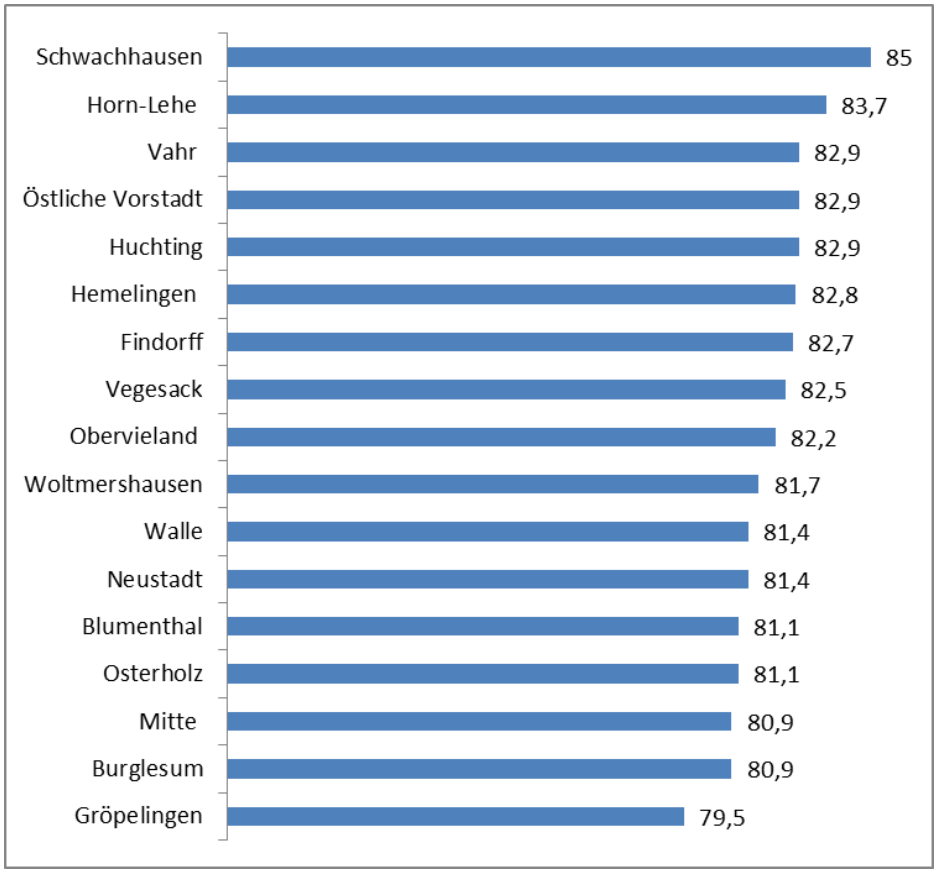


Die Lebenserwartung der **Männer** ist in den Stadtteilen Neustadt, Östl. Vorstadt, Vegesack, Obervieland, Osterholz und Woltmershausen besonders hoch um 2 bis 1,8 Jahre angestiegen.

Die Lebenserwartung der **Frauen** ist hingegen nicht so stark angestiegen, aber in den Stadtteilen Vahr, Neustadt, Osterholz, Östl. Vorstadt und Hemelingen erfolgte ein Anstieg von 1,4 bis 1,2 Jahre.

[139] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: www.statistik.bremen.de, Datenangebot „Bremen kleinräumig Infosystem“

Grafik 2.4.1-2 Lebenserwartung in den Bremer Stadtteilen, Frauen, 2003-2012[140]



Gerade im Gebiet Gröpelingen/Ohlenhof ist laut dem „Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2013“ der Index für statistisch identifizierbare soziale Probleme (im Folgenden „soziale Lage“) im Gebiet besonders hoch. Der Index wird gebildet aus dem Anteil von Personen, die Leistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erhalten, dem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und dem Anteil von Schüler/-innen, die wegen fehlender sprachlicher Kompetenzen nicht oder nur mit entsprechender Unterstützung am Unterricht teilnehmen können. In Schwachhausen zeigt dieser Index hingegen an, dass statistisch identifizierbare soziale Probleme weit unter dem Niveau des Bremer Durchschnitts liegen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die individuelle Lebenserwartung maßgeblich im Zusammenhang mit gesundheitsrelevantem Verhalten und unterschiedlichen Rahmenbedingungen, beispielsweise dem Arbeitsplatz oder genetischen Voraussetzungen, steht. Allein die Tatsache in einem bestimmten Stadtteil zu leben, lässt keine konkreten Rückschlüsse auf die Lebenserwartung einer bestimmten Person zu.

Für **Bremerhaven** sind keine Daten auf Stadtteilebene verfügbar. Die Lebenserwartung in Bremerhaven beträgt bei Männern 74,8 Jahr und bei Frauen 80,9. Sie liegt damit unter den Werten für die Stadtgemeinde Bremen (Männer: 76,6 Jahre, Frauen: 82,2 Jahre).

[140] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: www.statistik.bremen.de, Datenangebot „Bremen kleinräumig Infosystem“

Im Ländervergleich liegt das Land Bremen – ausgehend von der längsten Lebenserwartung bei den Männern auf Platz 13 und bei den Frauen auf Platz 14.[141]

Tabelle 2.4.1-1 Lebenserwartung in Bremen und Deutschland

Entwicklung der Lebenserwartung (Jahre) in Bremen und Deutschland			
	Zeitraum	Zeitraum	Veränderung in Jahren
	2005 - 2007	2008 - 2010	
Bremen (Stadtgemeinde)			
Männer	74,9	76,6	1,7
Frauen	81,1	82,2	1,1
Bremerhaven			
Männer	73,6	74,8	1,2
Frauen	80,2	80,9	0,7
Deutschland			
Männer	76,6	77,72	1,12
Frauen	82,1	82,73	0,63

Während sich die Lebenserwartung in der Stadtgemeinde Bremen dem Bundesdurchschnitt annähert, liegt diese in Bremerhaven zum Teil noch deutlich darunter. Allerdings ist die Lebenserwartung im Land Bremen stärker als im Bundesdurchschnitt gestiegen. Dies könnte daran liegen, dass bereits einige der im Folgenden dargestellten Maßnahmen Wirkung entfalten.

2.4.2 Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit

Um wirksame Strategien zu entwickeln, müssen die Gründe (Ursachen) für das gesundheitliche Ungleichgewicht zwischen armen und wohlhabenderen Menschen hinreichend bekannt sein. Grundsätzlich besteht ein Zusammenhang zwischen materiellen Gegebenheiten, insbesondere Erwerbsarbeit und Wohnsituation, der Inanspruchnahme gesundheitlicher Dienste und Einrichtungen, gesundheitsbewusster Lebensweisen und Lebensstilen sowie psychosozialen Ressourcen (z.B. Kompetenzen, Bewältigungsstrategien, genutzter soziale Unterstützung, Möglichkeiten und Zugänge zur Informationsverarbeitung etc.) und Gesundheit. Forschungsergebnisse, denen der genaue Nachweis von Ursache-Wirkungs-Mechanismen gelungen ist, sind selten.

Bei manchen Personengruppen sind diese Zusammenhänge jedoch nahezu offensichtlich – auf diese besonders gefährdeten Personengruppen konzentrieren sich die im Folgenden dargestellten Maßnahmen. Die Erläuterungen der Maßnahmen beginnen mit „Früherkennungsmaßnahmen für Kinder“. Im Anschluss werden Maßnahmen mit Blick auf besonders gefährdete Personengruppen in bestimmten Lebenslagen vorgestellt. Auch diese Maßnahmen dienen der Gesundheitsverbesserung und damit letztlich auch der Steigerung der Lebenserwartung.

[141] Quelle: www.gbe.bund.de, Zeitraum 2008-2010

Maßnahmen zur Früherkennung von gesundheitlichen Problemen im Kindesalter

Um frühzeitig gesundheitliche Probleme bei Kindern feststellen zu können wurde das Bremer Kindeswohlgesetz verabschiedet, mit dem sichergestellt werden soll, dass alle Kinder an den „**Krankheitsfrüherkennungsuntersuchungen für Kinder“** („U-Untersuchungen) teilnehmen. Bei diesen Untersuchungen können u.a. Gewichtsprobleme erkannt und insbesondere durch Aufklärung der Eltern entgegengewirkt werden. In der Vergangenheit hatte sich gezeigt, dass Kinder (bzw. ihre Eltern) aus schwierigen sozialen Lagen diese Untersuchungen seltener in Anspruch nehmen als wohlhabendere Familien. Durch das „Gesetz zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Kindesvernachlässigung (KiWG)“ wurde erreicht, dass alle Mütter und Väter im Land Bremen Einladungsschreiben vom Bremer Gesundheitsamt für anstehende U-Untersuchungen ihrer Kinder erhalten. Ein Rückmelde- und Trackingsystem stellt sicher, dass möglichst alle Empfänger erreicht werden. Falls Eltern trotz Erinnerung und ohne nachvollziehbare Gründe eine Früherkennungsuntersuchung ihres Kindes versäumt haben, wird das zuständige Stadtteilteam des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes die Untersuchung im häuslichen Bereich anbieten, und sich vom Wohl der Kinder überzeugen. Gelingt dies nicht, erfolgt eine Mitteilung an das zuständige Jugendamt.

Durch diese Maßnahme ist es gelungen, eine nahezu 100%ige Teilnahmerate an den Krankheitsfrüherkennungsuntersuchungen U4 bis U9 zu erzielen. Bei Auffälligkeiten müssen Kinderärzte verstärkt beratend tätig werden. Zudem bieten einige Krankenkassen spezielle Beratungsprogramme zum Thema Ernährung für Kinder an.

Ein weiteres Angebot zur gesundheitsbewussten Ernährung hat die **Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V.** initiiert. Auf einer eigenen Website sollen Kinder und Jugendliche zum Kochen einfacher, gesunder Gerichte angeregt und angeleitet werden. Die interaktive Website dient als Informationsplattform für alle ernährungsrelevanten Themen. Kinder und Jugendliche bekommen neue Informationen und die Möglichkeit, ihre Kenntnisse zu veröffentlichen und Fragen zu stellen.

Maßnahmen für Schwangere und Säuglinge

Durch Interventionen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, die direkt auf das Gesundheitsverhalten von Schwangeren abzielen, sollen Verbesserungen der kognitiven Fähigkeiten bei der werdenden Mutter sowie dem Säugling erreicht werden. Sogenannte „schichtspezifische Muster“, wie beispielsweise das Ernährungsverhalten, werden früh im Kindesalter erlernt. Hier anzusetzen kann eine Weichenstellung für die spätere gesundheitliche Lage bedeuten.

Ein Erfolgsmodell für ein umfassendes Setting-Hilfsangebot sind die seit mehr als 30 Jahren arbeitenden **Familienhebammen** in der Stadtgemeinde Bremen und die **Familienberatung und frühkindliche Gesundheitsförderung** der Stadtgemeinde Bremerhaven. Dabei werden Schwangere sowie Säuglinge und deren Mütter, die ein hohes medizinisches und/oder soziales Risiko aufweisen, in beiden Stadtgemeinden durch Hausbesuche betreut. Neben der Schwangerschaft, der Geburt und der Entwicklung des Kindes werden sozialrechtliche Ansprüche oder mögliche finanzielle und sonstige Hilfen angesprochen und weitere Hilfen wie z.B. die Vermittlung von Dienstleistungen oder die Begleitung bei Arztbesuchen angeboten.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Projekt „**TIPP-TAPP – Gesund ins Leben“.** Auch hier werden Hausbesuche angeboten, um Risikofamilien zu beraten. Im Unterschied zu dem Angebot der Familienhebammen handelt es sich hier um ein sozialraumbezogenes Flächenkonzept der Frühprävention mit einem Screening auf Kindeswohlgefährdung. Dabei erhalten Eltern in ausgewählten, sozial benachteiligten Stadtteilen nach der Geburt sowie im Alter des Kindes von 6 und 12 Monaten Beratung durch eine Kinderkrankenschwester im Rahmen eines angekündigten Hausbesuchs mit dem Ziel, junge Eltern zu beraten und sie im Wohnquartier mit Hilfsangeboten zu vernetzen. Im Jahr 2012 wurde das Beratungsangebot nach der Geburt von 47% der Familien, die Angebote nach 6 bzw. 12 Monaten von 39% bzw. von 35% der Familien in Anspruch genommen. Familien, die bereits in Familien-

Hebammenbetreuung sind, werden nicht zusätzlich durch das präventive Kinderschutzprogramm TippTapp begleitet[142].

Bremen partizipiert darüber hinaus finanziell und personell im Rahmen des am 01.01.2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetzes von dem auf Nachhaltigkeit angelegten Förderprogramm des Bundes „Netzwerk Frühe Hilfen“, das eine Erweiterung der Versorgung durch Familienhebammen sowie von TIPP-TAPP ermöglicht.

In **Bremerhaven** besteht das Projekt „**Frühberatung stadtweit**“ als Informationsangebot für Eltern Neugeborener. Den Familien wird nach der Geburt schriftlich das Angebot eines Hausbesuchs unterbreitet. Die ethnisch-kulturelle Herkunft der Familien und die Situation von Alleinerziehenden werden bei der Durchführung der Willkommensbesuche entsprechend berücksichtigt. Zur Ergänzung wurde die „**Strukturierte modulare Elternschulung**“ in Bremerhaven als ein neues Familienhebammen-Kursangebot aufgebaut. Damit soll eine strukturierte und standardisierte Elternschulung zu den Basiskompetenzen für einen kindgerechten, gesundheits- und entwicklungsfördernden Umgang mit Neugeborenen und Kindern bis zum 3. Lebensjahr angeboten werden, das an die Erfordernisse der jeweiligen Altersstufen angepasst ist.

Maßnahmen für Personen ohne festen Wohnsitz (Wohnungslose)

Wohnungslose Menschen sind extremen gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt. Dazu kommt, dass die Leistungen niedergelassener Ärzte von Wohnungslosen kaum in Anspruch genommen werden. Bei den Ursachen spielen zum Teil bürokratische Hürden eine Rolle (beispielsweise fehlender Versicherungsschutz), zum Teil ist ein Arztbesuch für Wohnungslose angst- und schambesetzt. Hier gilt es, niedrigschwellige Angebote vorzuhalten, wie das nachstehende Beispiel zeigt..

Der **Verein zur Förderung der medizinischen Versorgung Obdachloser im Land Bremen e.V.** (MVO) betreibt seit Jahren aus Spendenmitteln und mit Unterstützung der Kassenärztlichen Vereinigung Bremen in der Stadtgemeinde Bremen eine medizinische Notversorgung. Zweimal pro Woche wird im Jakobustreff eine niedrigschwellige ärztliche Sprechstunde für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen angeboten. Darüber hinaus gibt es eine Sprechstunde für Frauen. Das Angebot ist vernetzt mit dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern. Es wird häufig in Anspruch genommen und hat sich bewährt.

In **Bremerhaven** wird wegen einer dort erheblich geringeren Zahl von Wohnungslosen kein vergleichbares zielgruppenorientiertes Angebot vorgehalten. Medizinische Notfälle werden durch das Regelsystem behandelt.

Maßnahmen zur Unterstützung von psychisch- und suchtkranken Menschen

Um die erkrankten Personen vor der Wohnungslosigkeit mit allen dazu gehörigen Folgen zu schützen, werden psychisch- und suchtkranke Menschen bei der Suche nach einer für sie adäquaten Wohnform von mehreren Einrichtungen unterstützt und bei Bedarf dort betreut. Hierzu zählen die regionalen psychiatrischen Behandlungszentren, die Drogenhilfezentren als auch das Kontakt- und Beratungszentrum Tivoli, insbesondere bei der Vermittlung in betreute Wohnformen. Vorrangig gilt es, eine Betreuung in der eigenen Wohnung zu realisieren. Abhängig vom Erkrankungsgrad, der oft mit zunehmendem Alter zunimmt, sind aber auch stationäre Wohnformen notwendig.

Engpässe gibt es in der Versorgung bisher nicht, weder beim betreuten Wohnen noch beim Heimwohnen. In den nächsten Jahren werden zur Vermeidung stationären Wohnens vermehrt Wohntrainingsprogramme und die Kombination ambulanter Wohnformen mit Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt.

[142] Eine Evaluation des Programms TippTapp findet sich unter http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/4_43_nB_Erster%20%20Evaluationsbericht%20TippTapp.pdf (Stand 24.7.2014)

Ein spezielles Angebot zielt auf ältere, chronisch mehrfachabhängige Wohnungslose ab. Zudem wird auch außerhalb Bremens eine Rehabilitations-Klinik ihr Konzept auf chronisch mehrfach geschädigte Abhängigkeitserkrankte umstellen; dieses Angebot kann dann auch von Bremern in Anspruch genommen werden. Wohnungslose drogenabhängige Frauen können in Einzelfällen (Voraussetzung: Substitution) in der Unterkunft für wohnungslose Frauen aufgenommen werden oder sie werden von der Zentralen Fachstelle Wohnen (ZFW) in zwei Übernachtungseinrichtungen der Drogenhilfe (ASB und Hohehorst) vermittelt.

Psychisch kranke Menschen ohne Krankheitseinsicht bzw. Betreuungsbedarf wohnen teilweise auch in Schlichthotels, die Vermittlung erfolgt ebenfalls über die Zentrale Fachstelle Wohnen (ZFW). Da diese Gruppe sehr klein ist, ist es nicht sinnvoll, hier eine eigene Einrichtung zu schaffen (vgl. dazu näher Teil 3.4 dieses Berichts). Die Unterstützung dieser Personen gestaltet sich nicht immer einfach. In einigen Fällen besteht trotz Betreuungsnotwendigkeit auf Seiten der Klienten keine Krankheitseinsicht bzw. es fehlt die Bereitschaft, den Wohnungslosenbereich zu verlassen und ins Gesundheitssystem zu wechseln. Zwischen den beteiligten Diensten, d.h. der Zentralen Fachstelle Wohnen und den regionalen psychiatrischen Behandlungszentren werden derzeit weitere niedrigschwellige Unterstützungsangebote, z.B. eine Sprechstunde mit psychiatrischer Kompetenz bei der Zentralen Fachstelle Wohnen, erörtert.

Maßnahmen für gesundheitlich eingeschränkte Menschen

In Kooperation mit dem Arbeits- und dem Sozialressort bearbeitet der Senator für Gesundheit die Frage, wie gesundheitlich eingeschränkten Menschen Arbeit und Beschäftigung ermöglicht werden kann. Hierbei geht es nicht nur um eine materielle Sicherung, sondern gerade darum, dass sinnstiftende Arbeit und Beschäftigung eine große Rolle bei der sozialen Integration spielt.

Die gesundheitlichen Einschränkungen werden häufig verursacht durch psychische Erkrankungen oder Suchterkrankungen, die den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt erschweren. Neben den langjährig bestehenden Angeboten wie **Arbeitsmöglichkeiten in Tagesstätten** und in der **Werkstatt für behinderte Menschen** (WfbM) (s. dazu Kapitel 2.3 Menschen mit Behinderungen und weiteren Förderinstrumenten des SGB XII wurden in Bremen in den letzten Jahren für psychisch Kranke und suchtkranke Menschen weitere Beschäftigungsplätze im sogenannten Zuverdienst geschaffen. Dies sind niedrigschwellige, stundenweise und nicht sozialversicherungspflichtige Arbeitsmöglichkeiten. In einigen Projekten konnte nachgewiesen werden, dass es gelingt, bei den Teilnehmern die vorhandenen Kompetenzen auszubauen, eine gesundheitliche und soziale Stabilisierung zu erreichen und andere Betreuungsleistungen zu verhindern bzw. zu reduzieren. In Einzelfällen gelang eine Überleitung in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit.

Aktuell ist in Bremen geplant, die sich in über 20 Jahren sehr unterschiedlich entwickelten Beschäftigungsangebote durch die Definition vergleichbarer Standards zu vereinheitlichen. Dabei ist vorgesehen, einen Leistungstypen „Betreute/unterstützte Beschäftigung“ einzuführen. Gegenwärtig entwickelt eine Projektgruppe unter Beteiligung des Senators für Gesundheit die Grundlagen hierfür. Anfang 2015 soll ein entsprechendes Modellprojekt beginnen.

Maßnahmen zur Förderung vor Ort am Beispiel Gröpelingen

Seit mehr als 20 Jahren unterstützt der Gesundheitstreffpunkt West die dort lebende Bevölkerung, insbesondere im Stadtteil Gröpelingen, in Belangen der Gesundheitsförderung. Über kostenlose Beratungen ohne Anmeldung, in denen gemeinsam mit den Betroffenen Lösungswege erarbeitet werden, bis hin zu zahlreichen Veranstaltungen im Quartier. Die Themen und Angebotsformen der Aktivitäten richten sich nach dem aktuellen Bedarf in der Wohnregion, sie werden auch von Institutionen oder von Bürgern an den Gesundheitstreffpunkt herangetragen. Der Gesundheitstreffpunkt West ist eine etablierte und sehr gut vernetzte niedrigschwellige Instanz der Gesundheitsförderung sozial benachteiligter Menschen in Bremen. Von den vielfältigen Angeboten des Gesundheitstreffpunktes West wird an dieser Stelle exemplarisch das Projekt „**Gesund aufwachsen für alle!"** aufgegriffen. Dieses wurde

durch den von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) initiierte Kooperationsverbund "Gesundheitliche Chancengleichheit" als Beispiel für „Good Practice“ in der Gesundheitsförderung sozial benachteiligter Menschen ausgezeichnet. Das Ziel des Projektes ist die nachhaltige **Verankerung von integrierten Gesamtstrategien, Präventionsketten,** ein koordiniertes Zusammenspiel unterschiedlicher Professionen und ein Prozess gemeinsamen Lernens. Dabei ist den Akteuren ein **abgestimmtes Vorgehen über Institutions- und Ressortgrenzen hinweg besonders wichtig.**

Maßnahmen zur Förderung der Frauengesundheit

Bereits vor über 25 Jahren wurde der **Frauengesundheitstreffpunkt Tenever (FGT)** als eine ressourcen- und stadtteilorientierte Gesundheitsförderung für und mit sozial benachteiligten Frauen, vielfach mit Migrationshintergrund, gegründet. Angeboten werden dort unter anderem Offene Treffs, Beratungen und Veranstaltungen. Dieses bewährte Projekt wurde ebenfalls vom Kooperationsverbund "Gesundheitliche Chancengleichheit" als „Good Practice“-Beispiel ausgezeichnet.

Maßnahmen zur Förderung der Männergesundheit[143]

Insbesondere in den letzten Jahren hat auch das Thema Männergesundheit an Bedeutung gewonnen. Im Vergleich zu Frauen geht die Mehrzahl der Männer weniger sensibel mit der eigenen Gesundheit um. Neben einer auch in Bremen nachweisbar geringeren Nutzung von Untersuchungen zur Früherkennung, sind Männer grundsätzlich „in eigener Sache“ gesundheitlich schlechter erreichbar.

Im Jahr 2010 initiierte das Gesundheitsressort in Bremen einen **Runden Tisch „Männergesundheit“**. Im Rahmen einer Kooperation wurde mit der Universität Bremen und dem Gesundheitsamt Bremen das Forschungsprojekt „Männerspezifische Gesundheitsförderung und Prävention in sozial benachteiligten Ortsteilen Bremens“ zur Männergesundheit in Tenever und Gröpelingen, zwei Vermutungsgebiete nach dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2013, gegründet. Männer ab 40 Jahren wurden zunächst vor Ort nach ihren Bedürfnissen sowie Einstellungen und Wünschen zu ihrer eigenen Gesundheit befragt und Anregungen eingeholt, wie das Bewusstsein zum Beispiel zur eigenen Gesundheit geschärft und letztlich deren Verbesserung gefördert werden kann. Als ein wichtiges Forschungsergebnis stellte sich heraus, dass Hausärzte hier ein wichtiger Ansprech- und Motivationspartner sind und dass die Angebote möglichst im Quartier angesiedelt – und bezahlbar – sein sollten.

Der Runde Tisch „Männergesundheit“ besteht fort und hat sich vor allem die Identifikation von niedrigschwelligen gesundheitlichen Angeboten für sozial benachteiligte Männer zur fortlaufenden Aufgabe gemacht. Hierbei bringen sich kontinuierlich die Kooperationspartner wie z.B. die Bremer VHS, der Landessportbund sowie eine Reihe weiterer Institutionen ein.

Maßnahmen für Migrant/-innen mit Herkunftsland außerhalb der EU

Seit 1993 gibt es das „**Gesundheitsprogramm für Asylsuchende, Flüchtlinge und Spätaussiedler in Bremer Gemeinschaftsunterkünften**“. Dabei werden regelmäßig Sprechstunden vor Ort durch migrationserfahrene Ärzt/-innen angeboten. Bei Bedarf erfolgt eine gesteuerte Weitervermittlung zu fachärztlicher Versorgung oder gesundheitlichen Institutionen (Gate-Keeper-Funktion). Dieses niedrigschwellige Verfahren hat sich bewährt und wird infolge steigender Zahlen von Asylsuchenden verstärkt wahrgenommen. Im Jahr 2012 ist die Anzahl der medizinischen Untersuchungen auf 2.349 gestiegen, eine weitere Steigerung für 2013 und 2014 ist zu erwarten.

Seit 2009 wurde am Gesundheitsamt Bremen und seit 2010 am Gesundheitsamt Bremerhaven ein weiteres Angebot eingerichtet, die sog. **„Humanitäre Sprechstunde“.** Dieses Angebot richtet sich an Migrant/-innen ohne ‚Aufenthaltsstatus (‚papierlos‘) und somit ohne

[143] Zu der Notwendigkeit einer getrennten Betrachtung vgl. den Bericht des Gesundheitsamtes Bremen vom Mai 2013 „Die Gesundheit von Männern ist nicht die Gesundheit von Frauen“.

Krankenversicherung. Diese Menschen erhalten kostenlos und auf Wunsch anonym eine gesundheitliche Basisversorgung und Beratung zu gesundheitlichen Themen.

Maßnahmen für Europäische Migrant/-innen („Unionsbürger/-innen“)

Zunehmend erfolgt eine Leistungsbeanspruchung der „**Humanitären Sprechstunde**“ durch Unionsbürger ohne Krankenversicherungsschutz (inzwischen ca. 50 % aller dort behandelten Patient/-innen), vor allem aus Rumänien und Bulgarien. Diese verfügen entgegen der dortigen gesetzlichen Vorgaben häufig nicht über eine Krankenversicherung und sind wirtschaftlich nicht in der Lage eine private Krankenversicherung in Deutschland abzuschließen. Mit Blick auf die bisherige Entwicklung ist eine weitere Zunahme wahrscheinlich. Die hierfür vorhandenen Strukturen stoßen in absehbarer Zeit an ihre Grenzen. In besonders medizinisch dringlichen Fällen erfolgt zudem eine Behandlung dieser Personen in Krankenhäusern und/oder bei Vertragsärzten. Die Behandlungskosten werden entweder von Institutionen, deren Behandlungsauftrag subsidiär ausgerichtet ist (z.B. Öffentlicher Gesundheitsdienst in den Gesundheitsämtern) oder ersatzweise von Einrichtungen, die in ihrem originären Ansatz auf andere Zielgruppen ausgerichtet sind, wie die Humanitären Sprechstunden des ÖGD in Bremen und Bremerhaven für Menschen ohne Aufenthaltsstatus, getragen. In einigen Fällen erfolgt durch die Leistungserbringer eine unentgeltliche Behandlung. In anderen Fällen – gerade im Krankenhausbereich – haben sich zum Teil beachtliche Außenstände bei der Versorgung dieser Personen gebildet.

Tabelle 2.4.2-1 Entwicklung der in Bremen gemeldeten Bürger/-innen aus Bulgarien und Rumänien

Jahr	Nationalität	
	Bulgaren	Rumänen
2008	1.452	761
2009	1.709	915
2010	2.080	989
2011	2.744	1.116
2012	3.495	1.401
2013	4.223	1.653

Ressortübergreifend wurde die Problematik von Politik und Verwaltung erkannt und aufgegriffen. Angedacht ist zunächst eine befristete Erweiterung der allgemeinen, nicht medizinischen Beratung in den sogenannten Clearingstellen hin zu einer umfassendere *Lotsenfunktion* (im Sinne von ‚Managed Care‘) unter Beachtung aller Versorgungsmöglichkeiten in das Gesundheits- und Sozialsystem. Eine dauerhafte Lösung erfordert den Einsatz weiterer finanzieller, personeller und fachlicher Ressourcen im Rahmen einer breiteren Kooperation mit Leistungserbringern.

Ergebnisse

- In benachteiligten Stadtteilen ist die Lebenserwartung trotz positiver Entwicklung weiterhin geringer als in privilegierten Stadtteilen. Sie differiert bei Männern um ca. 8 Jahre und bei Frauen um ca. 5 Jahre.

2.5 Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Möglichkeiten der Teilhabe hängen vorrangig von den unter 2.1 bis 2.4 dargestellten Voraussetzungen in den Lebensbereichen Einkommen, Arbeit, Bildung, Wohnen und Gesundheit ab. Aber Teilhabe ist mehr: es geht auch um die Teilnahme und Teilhabe an der sozialen Entwicklung, an der Gestaltung der Gesellschaft, an sportlichen, kulturellen und sozialen Aktivitäten. Auch die Chancen der Teilhabe in diesen Bereichen sind unterschiedlich verteilt.

2.5.1 Teilhabe durch Wahlen und Abstimmungen

Das Wahlrecht ist Grundvoraussetzung einer demokratischen Gesellschaft. Wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht beschrieben (S.166ff.), geht die Wahlbeteiligung in Bremen (und auch bundesweit) seit ca. 40 Jahren zurück. Aus demokratischer Perspektive ist dabei besonders bedenklich, dass die Wahlbeteiligung in benachteiligten Ortsteilen überdurchschnittlich abnimmt. Denn dadurch nehmen Menschen, deren Lebenslage ohnehin bereits eingeschränkt ist, noch weniger die Möglichkeit wahr, sie zu verändern. Außerdem ist zu befürchten, dass diese Gebiete wegen der abnehmenden Relevanz für Wahlergebnisse in der Aufmerksamkeit der Parteien einen geringeren Stellenwert einnehmen.

Die **Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen** hatte im Jahr 2005 im Land Bremen mit 75,5% den niedrigsten Stand seit 1949 erreicht. Bei den Wahlen 2009 sank sie weiter auf 71,4% und in 2013 schließlich auf 68,8%. Die **Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen** hatte bei den Wahlen im Jahr 2007 mit 57,5% ebenfalls ihren niedrigsten Stand seit 1949 erreicht, sank dann aber bei den Bürgerschaftswahlen am 22.Mai 2011 noch einmal weiter auf 55,5%. Dabei sank die Beteiligung in Ortsteilen mit niedrigem sozialem Status besonders stark, vgl. Tabelle 1.

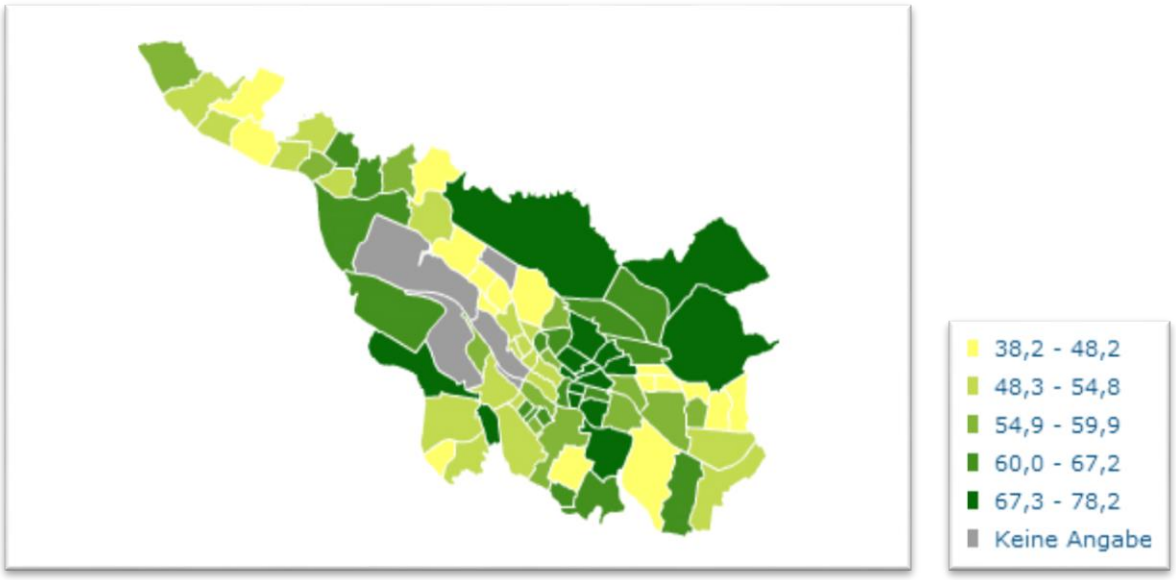
Tabelle 2.5.1-1 Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in der Stadt Bremen – Ortsteile mit niedrigsten und höchsten Beteiligungsquoten 1990-2013

Wahltag	Stadt Bremen	Ortsteil 373 Tenever	Stadtteil 44 Gröpelingen	Ortsteil 351 Borgfeld	Ortsteil 361 Oberneuland
Bundestagswahlen					
02.12.1990	77,7%	65,6%	70,6%	85,8%	86,9%
16.10.1994	79,3%	67,7%	71,8%	88,2%	88,2%
27.09.1998	82,7%	74,6%	76,2%	89,5%	89,3%
22.09.2002	79,6%	67,4%	70,9%	88,6%	88,1%
18.09.2005	76,2%	60,7%	65,3%	89,1%	85,8%
27.09.2009	71,4%	52,7%	57,2%	87,6%	83,0%
22.09.2013	68,8%	50,1%	55,2%	86,2%	82,2%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Berechnungen

Der **Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und sozialem Status** ist allgemein anerkannt, umfassend beschrieben und bewertet worden[144]. Auch in der Stadt Bremen verfügen Ortsteile mit einem hohen sozialen Status über hohe Werte, während Ortsteile mit benachteiligenden Faktoren niedrige Werte aufweisen[145]. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Wahlbeteiligung in der Stadt Bremen nach Ortsteilen bei der Bürgerschaftswahl 2011.

Grafik 2.5.1-1 Wahlbeteiligung nach Ortsteilen in Prozent

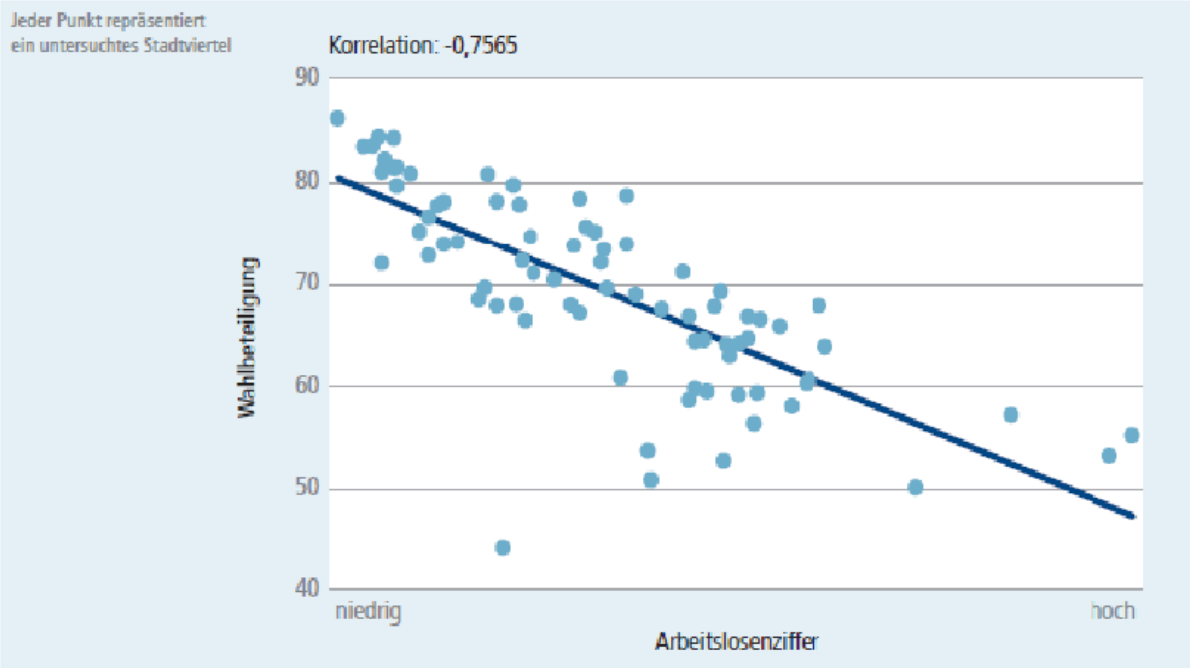


Der Zusammenhang zwischen der sozialen Situation und der Wahlbeteiligung wird exemplarisch am Thema Arbeitslosigkeit deutlich. Die nachfolgende Grafik zeigt einen linearen Zusammenhang zwischen hoher Arbeitslosigkeit und geringer Wahlbeteiligung.

[144] Vgl. u.a. Schäfer u.a. 2014

[145] Vgl. bereits die Darstellung im Datenreport 2011 zum 1. Armuts- und Reichtumsbericht, Seite 44ff.

Grafik 2.5.1-2 Zusammenhang von Wahlbeteiligung und Arbeitslosigkeit in Bremen (Gagné 2014)



Hinsichtlich der Teilnahme an Wahlen sind im Berichtszeitraum 2009-2013 folgende **Maßnahmen** ergriffen worden:

- Einführung eines veränderten Wahlrechts 2010:

  Bei den Landtags- und Kommunalwahlen wird seit der Wahl 2011 das gleiche Wahlsystem, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl, angewendet. Jede und jeder Wahlberechtigte hat pro Wahlart fünf Stimmen, die gleich viel zählen. Diese fünf Stimmen können entweder einem Wahlvorschlag oder einzelnen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern auf den Wahlvorschlägen gegeben werden. Sie können zudem beliebig angehäuft (Kumulieren) und auf verschiedene Wahlvorschläge verteilt werden (Panaschieren), jede Kombination ist zulässig. Jeder Wahlvorschlag und jede Kandidatin bzw. jeder Kandidat kann also zwischen null und fünf Stimmen erhalten, solange insgesamt nicht mehr als fünf Stimmen vergeben werden. Bis einschließlich der Wahl 2007 konnte nur eine Stimme für eine starre Liste vergeben werden.

- Senkung des Wahlalters 2010:
  Bei den Landtags- und Kommunalwahlen 2011 waren erstmals Personen ab dem vollendeten 16. Lebensjahr aktiv wahlberechtigt. Diese Regelung hat Bremen als erstes Bundesland eingeführt.

- Ausweitung des Wahlrechts auf Unionsbürger und weitere Ausländer 2013:

  Durch das Bremische Gesetz zur Ausweitung des Wahlrechts von 2013 sollte das aktive und passive Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zur Wahl der Bürgerschaft (Landtag) eingeführt und das aktive und passive Wahlrecht zu den Beiräten auf Angehörige von Drittstaaten ausgedehnt werden. Dies hat der Bremische Staatsgerichtshof als nicht vereinbar mit der Landesverfassung abgelehnt.[146]

- Reform der Volksgesetzgebung:

  Weiterhin wurden auch die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und anderen Formen direkter Demokratie geändert. Die Parteien der Bremischen Bürger-

[146] Vgl. dazu die Drucksachen 18/731 und 18/1486 der Bremischen Bürgerschaft / Landtag

schaft einigten sich 2009 auf eine Reform der Volksgesetzgebung. Dadurch ist es einfacher geworden, in der Stadtgemeinde Bremen (Kommunalebene) und im Land Bremen ein Volksbegehren durchzuführen. In Bremerhaven jedoch gab es keine Änderung.

Zur Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Erstwählern wurde im Vorfeld der Bürgerschaftswahl 2011 in den Schulen das Projekt „Juniorwahl“ durchgeführt. Die Juniorwahl führt Schüler/-innen ab der Jahrgangsstufe 7 unter anderem durch die Simulierung des Wahlvorgangs an die Prozesse der demokratischen Willensbildung heran und bereitet sie auf ihre eigene Partizipation im politischen System der Bundesrepublik Deutschland vor. Am Ende des Unterrichts steht keine Klassenarbeit, sondern der Wahlakt - als Online-Wahl am Computer oder klassisch als Papierwahl mit einem Vorlauf aus Wahlbenachrichtigung, Wahlbögen und Wahlvorständen, die die Wahl durchführen.[147] In Bremen wurde zusätzlich die „Werderwette“ durchgeführt: die Jungwähler einer Schulklasse wetteten mit dem Werder-Spieler Sebastian Prödl, dass die Wahlbeteiligung der Erstwähler erstmalig über der Altersgruppe der Werder-Profis (21-35 Jahre) liegen würde. Viele Klassen schlossen sich an, alle Schulen wurden über die Wette informiert - und tatsächlich lag die Wahlbeteiligung der Erstwähler höher, Sebastian Prödl musste eine Stunde Sport in der Schule unterrichten.

Eine nachhaltige Erhöhung der Wahlbeteiligung ist - wenn man auf umstrittene gesetzgeberische Mittel wie Wahlpflicht u.ä. verzichten will - nur möglich, wenn man die Motive der Nichtwähler/innen kennt und ernst nimmt. Dabei kann darauf aufgebaut werden, dass nur ein geringer Teil von ihnen zu den dauerhaften Wahlverweigerern zählt, während die große Zahl von ihnen politisch interessiert und informiert und sozusagen „Wähler im Wartestand“ sind (Güllner 2013, S.84). Als Maßnahmen kommen der Ausbau von Beteiligungsformen in Betracht, die an den alltäglichen Probleme ansetzen sowie bei jungen Menschen die Verstärkung ihrer Mitbestimmungsrechte und der Ausbau der schulischen und außerschulischen Jugendbildung (Brock u.a. 2005, S.26).

2.5.2 Teilhabe durch Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement

Politisches und bürgerschaftliches Engagement sind Handlungsformen, in denen die Bürger/-innen an der Gestaltung von politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnissen partizipieren und mitwirken. Während die politischen Teilhabe (Partizipation) auf Entscheidungsbeteiligung oder Entscheidung zielt (vgl. dazu oben Teil 2.5.1), geht es bei der gesellschaftlichen Teilhabe um vielfältige Formen der Mit-Wirkung. Beide Bereiche bilden sich zusammen im Leitbild der Bürgergesellschaft ab. „Bürgergesellschaft beschreibt ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der politischen Demokratie selbst organisieren und auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken können. Im Spannungsfeld von Markt, Staat und Familie wird Bürgergesellschaft überall dort sichtbar, wo sich freiwillige Zusammenschlüsse bilden, wo Teilhabe und Mitgestaltungsmöglichkeiten genutzt werden“ (Olk 2003, 312). Der Senat hatte bereits im Jahr 2001 das Leitbild der Aktiven Bürgerstadt als Grundlage seiner Politik definiert (vgl. Mitteilung des Senats vom 4.9.2001, DS 15/358S) und seitdem zahlreiche Maßnahmen zur Förderung politischer Partizipation und bürgerschaftlichen Engagements umgesetzt, u.a. durch die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen mittels der Unterstützung der Freiwilligenagentur Bremen sowie den Abschluss einer Rahmenversicherung im Bereich Haftpflicht/Unfall[148].

Die Chancen einzelner Bevölkerungsgruppen zu einer Mitgestaltung im Sinne eines politischen oder gesellschaftlichen Engagements sind ungleich verteilt. Es ist durch empirische Untersuchungen belegt, dass insbesondere ein höheres Bildungsniveau mit höheren Enga-

[147] Vgl. zum Verfahren www.juniorwahl.de

[148] Vgl. näher unter http://www.soziales.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen69.c.2661.de

gement-Quoten korreliert.[149] Projekte und Maßnahmen sollten daher auch weiterhin besonders in benachteiligten Quartieren gefördert werden.

Sozialer Zusammenhalt wird unter anderem durch eine umfassende Einbeziehung und Aktivierung der Bevölkerung für ihre Belange unterstützt. Deswegen hat der Senat Bürgerbeteiligung in vielen Bereichen gestärkt und gefördert und wird dies auch weiterhin tun.

Gesellschaftliche und politische Partizipation und Bürgerbeteiligung

Die frühzeitige Information und breitere Beteiligung der Bevölkerung in vielfältigen Formen (Anhörungsbeteiligung, Entscheidungsbeteiligung, Verfahrensbeteiligung, Gestaltungsbeteiligung) erfolgt in Bremen durch Foren, Bürgergutachten, runde Tische, online-Beteiligungen und formalen Beteiligungsverfahren. Beispiel dafür in den vergangenen Jahren waren der Runde Tisch zur A 281 im Bremer Süden, die Bürger/innen-Beteiligung zum „Neuen Hulsberg“ und das umfassende Beteiligungsverfahren zum „Leitbild 2020“, das beim Flächennutzungsplan fortgesetzt wird. Von besonders hoher öffentlicher Aufmerksamkeit wird die Verkehrsplanung zum Verkehrsentwicklungsplan des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr begleitet. Daneben gibt es zahlreiche Beteiligungsverfahren auf Stadtteilebene (Dornstedt/Kubicek 2014). Einen Schwerpunkt auf die Beteiligung in Gebieten mit benachteiligenden Bedingungen setzen die Programme „Wohnen in Nachbarschaften“, Soziale Stadt und Lokales Kapital für soziale Zwecke, bei denen neben intensiver Bewohnerbeteiligung auch über den Einsatz von Gebietsbudgets durch die Akteure in den Quartieren entschieden wird (vgl. Bronke 2004, S.115 ff.) Durch den weiteren Ausbau von Quartiers(Bildungs)zentren wird Vernetzung im Stadtteil intensiviert.

Zur Zeit wird ein Auftrag der Bürgerschaft-Stadt- an die Senatsressort umgesetzt, für die Stadtgemeinde Bremen einen **„Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung“**[150] zu erstellen, in den bisherige Erfahrungen der Verwaltung mit bisher durchgeführten Bürgerbeteiligungsverfahren einfließen sollen.

In den Stadtteilen und Quartieren ist die direkte Bürgerbeteiligung wie etwa in Form von Einwohnerversammlungen im Rahmen der Programme der Städtebauförderung und WIN ebenso unverzichtbar wie der Ausbau der Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten in den Stadt- und Ortsteilen. Den neu geschaffenen **Planungskonferenzen** auf der Grundlage des neuen Beirätegesetzes von 2010 in den Stadt- und Ortsteilen wird dabei eine Schlüsselrolle als Stadtteilkonferenz bei der Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten im Stadtteil zugesprochen, ist aber als Modellprojekt hinsichtlich seiner Effizienz als Beteiligungs- und Informationsprojekt zu evaluieren. Erste Ergebnisse dazu liegen vor.

Eine besondere Bedeutung haben stadtteilübergreifende Projekte, die das Auseinanderdriften von Quartieren vermeiden und sozialen Zusammenhalt erlebbar machen. „Brückenprojekte“ können z. B. zwischen Institutionen wie Kindergärten, Schulen und Senioreneinrichtungen entstehen, aber auch zwischen Vereinen und Gruppen in den Stadtteilen. Beispielhafte Arbeit hat hier die Bremer Heimstiftung mit Ihren Projekten im Bereich „Alt und Jung“ geleistet.

Förderung der Kinder- und Jugendbeteiligung

Die Kinder- und Jugendbeteiligung hat einen besonderen Stellenwert: denn sie trägt nicht nur wie die Bürgerbeteiligung zu besseren, innovativen und konsensualen Ergebnissen bei, sondern ermöglicht Kindern und Jugendlichen das Erlernen von demokratischer Praxis, das Erleben von Selbstwirksamkeit und eine Teilhabe an der Gestaltung ihrer Umgebung, ihres Alltags. Die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten ist daher sowohl in die Koalitionsvereinbarung der Regierungskoalition als auch in die gesetzlichen Grundlagen eingeflossen. In § 6 des Beirätegesetzes ist festgelegt, dass der Beirat das kommunalpolitische Engage-

[149] Freiwilligensurvey 1999.2004, 2009, Auswertung für das Bundesland Bremen in „Freiwilligensurvey 2009, Bremen engagiert sich, Ergebnisse und Trends, Referat Bürgerengagement SAFGJS.

[150] Vgl. die Drucksache 18/393S der Bremischen Bürgerschaft vom 19.9.2014

ment von Jugendlichen fördert und unterstützt und z.B. einen Jugendbeirat gründen kann. Dies ist inzwischen auch in 7 Beiratsgebieten erfolgt. Hervorzuheben ist, dass diese Jugendbeiräte meist autonom über eigene Budgets entschieden können. Daneben sind zahlreiche weitere Jugendbeteiligungsprojekte entstanden (vgl. dazu im Einzelnen Blanck 2014). Die Senatskanzlei koordiniert diese Projekte und achtet dabei besonders auf die Einbeziehung benachteiligter junger Menschen. Für die Zukunft ist eine stärkere Vernetzung der Projekte auf Ebene der Stadt Bremen geplant.

Bürgerschaftliches Engagement fördern

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements zielt immer auch gleichzeitig auf die Schaffung einer solidarischen Gesellschaft. Im Sinne eines Konzeptes der Befähigung und Teilhabe trägt Bürgerschaftliches Engagements wesentlich dazu bei die Folgen von Armut und Ausgrenzung zu überwinden bzw. gar nicht erst entstehen zu lassen, indem es gesellschaftliche Teilhabe, Integration und schließlich Inklusion ermöglicht und Zugänge zu Bildung und Kompetenzerweiterung schafft. Die entsprechenden Maßnahmen sind bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellt (S. 170 ff.) und wurden fortgeführt.

Unterstützung des karitativen Engagements

Spendende und stiftende Initiativen und Vereine sowie private unternehmerische Initiativen werden sowohl konzeptionell als auch operativ durch die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen unterstützt. Beispiele sind die Spendenaktion Weihnachtshilfe sowie u.a. die Waller Stadtteilmütter.

Engagement anerkennen: Einführung einer Ehrenamtskarte 2010

Zur Förderung der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements hat der Senat gemeinsam mit der Landesregierung Niedersachsen eine **„Ehrenamtskarte“ eingeführt**. Die weiterhin einzige Ehrenamtskarte, die in zwei Ländern, Niedersachsen und Bremen, gültig ist, existiert seit 2010. In beiden Ländern gelten dieselben Bedingungen[151]. Es gibt mehr als 1000 Vergünstigungen als Würdigungen für die Karteninhaber und Inhaberinnen. Es werden fortlaufend weiter Unterstützer eingeworben. Es ist geplant, die Karte auch auf Hamburg auszuweiten.

2.5.3 Teilhabe durch Sport

Die Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe am aktiven Sport ist ein wichtiges Element einer humanen Gesellschaft. Sport dient dem Menschen zur bewegungs- und körperorientierten ganzheitlichen Entwicklung der Persönlichkeit und strebt Gesundheit in physischer, psychischer und sozialer Hinsicht an. Sport bedeutet Abwehr gegen Passivität, Einsamkeit und Resignation und bietet die Chance, neue Kräfte für ein erfülltes Leben freizusetzen. Gleichzeitig ist Sport eine Gelegenheit der aktiven Teilnahme an gemeinschaftlichen Aktivitäten und bietet für viele Menschen auch eine Möglichkeit der Gestaltung der Rahmenbedingungen, z.B. in Vorständen von Vereinen.

Eine Förderung von Teilhabemöglichkeiten erfolgt in der Breite durch Unterstützung der Arbeit der Sportvereine und gezielt durch besondere Projekte, die nachstehend geschildert werden.

Übergeordnetes Ziel aller Projekte im Bereich des Sports ist insbesondere der Aufbau eines Netzwerkes, in das neben dem Sport (u.a. Stützpunktvereine, Integrationsabteilung LSB) auch andere Institutionen (z.B. Wohlfahrtsverbände, Polizei, Stadtteilbeiräte, Migrantinnen- und Migrantenorganisationen), die in unterschiedlichen Handlungsfeldern der integrativen Arbeit aktiv sind, eingebunden sind.

Zu berücksichtigen ist bei der Konzipierung und Durchführung der Projekte, dass sich die Teilnahmemöglichkeit am Sport für Kinder- und Jugendliche in Familien mit geringem Ein-

[151] Vgl. unter http://www.buergerengagement.bremen.de/detail.php?gsid=bremen89.c.6507.de

kommen durch die Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets deutlich verbessert hat (vgl. unten). Bremen liegt in der Inanspruchnahme an der Spitze aller Bundesländer, da es durch die Ausgabe der „Blauen Karte“ das Verfahren erheblich vereinfacht hat. Dennoch ist die Inanspruchnahme im Bereich des Sports noch zu steigern. Ziel ist es daher künftig die entsprechenden Projekte stärker inhaltlich so zu begleiten, dass bei bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen über entsprechende Projekte eine zielgerichtete Aktivierung von Kindern- und Jugendlichen stattfindet. Neben der Ansprache über die Elternhäuser erfolgt diese künftig in zunehmendem Maße ergänzend über Einrichtungen vor Ort (u.a. Schule, Jugendfreizeitheime, Sportvereine).

Bei allen geplanten Maßnahmen wird berücksichtigt, dass Mädchen mit Migrationshintergrund, insbesondere aus muslimischen Familien, im Gegensatz zu den Jungen besonders selten einem Sportverein angehören, während es den Schulsport–AGs sehr gut gelingt, Jungen und Mädchen aller Schichten gleichermaßen einzubeziehen. Dies liegt vor allem daran, dass Sporttreiben im schulische Bezug von manchen Eltern eher geduldet wird, während der Zugang zum Vereinssport - und damit auch zu den dort angebotenen Maßnahmen im Rahmen des Projekts „Integration durch Sport“ - den Mädchen meist verwehrt wird. Die geplanten Maßnahmen sollen daher stets in Zusammenarbeit mit den im Einzugsgebiet befindlichen Schulen durchgeführt werden.

Die große Akzeptanz der in benachteiligten Quartieren durchgeführten Fußballnächte (u.a. dabei Vermittlung von „Normen“ wie Respekt gegenüber anderen, Fairness u. Teamgeist) durch i.d.R. auch bildungsferne Jugendliche wird als Indikator dafür gesehen, dass dieses Sportangebot geeignet ist, Jugendlichen insbesondere mit Migrationshintergrund anzusprechen, die von anderen Organisationen / Institutionen nur schwer bzw. gar nicht erreicht werden. Eine Ausweitung des Projektes auf weitere benachteiligt Bremer Stadtteile (von bisher 4 auf 7 Stadtteile) ist bereits umgesetzt worden.

Im Bereich des Sports wurden neben den bestehenden Fußballnächten die folgenden Projekte neu initiiert:

Grundschulprojekt

Im Fokus stehen Schüler/-innen der 2. und 3. Klassen, die an den Sport herangeführt werden sollen. Das Projekt hat zum Ziel spezielle und verbindliche Bewegungsangebote für Kinder mit besonderem Förderbedarf außerhalb der Schulzeit anzubieten.

Dadurch, dass in Familien in einem mitunter schwierigen sozialen Umfeld von Zuhause aus Freizeitaktivitäten oftmals im Bereich des Vereinssports aus verschiedensten Gründen abgelehnt werden, besteht die Notwendigkeit hier das Handlungsfeld „Schule“ einzubeziehen. Dieses besitzt im Allgemeinen eine Grundakzeptanz, die schichtenübergreifend noch als wichtig angesehen wird. Insbesondere Mädchen aus Familien mit Migrationshintergrund sollen so erreicht werden.

Neben dem bekannten Ansatz Kinder mit motorischen oder ernährungsspezifischen Defiziten den Zugang zum Sport zu ermöglichen, beinhaltet das Projekt jedoch noch einen weiteren gewaltpräventiver Ansatz. Dieses betrifft aber nicht nur unzureichend integrierte Kinder und Jugendliche mit einem Migrationshintergrund sondern vielmehr alle diejenigen, die von zu Hause aus lediglich über ein niedriges sozioökonomisches Kapital verfügen und bei denen die Gefahr besteht, dass sich entsprechende Defizite bereits im Grundschulalter verfestigen. Über den frühzeitigen Kontakt zum Sport und den entsprechenden Strukturen, soll hier bereits im Grundschulalter dafür gesorgt werden, dass entsprechende Interessen und Neigungen für den Sport geweckt werden. Ziel ist es dabei, dass Kinder, die frühzeitig in den Strukturen und Organisationen des Sports verwurzelt sind, entsprechend sozial akzeptiertes Verhalten lernen und in den späteren Jahren nicht in demselben Maße verhaltensauf- und straffällig werden, wie dieses in der jetzigen Generation der 12-18 jährigen der Fall ist.

Boxzeile Huchting:

Das Boxsportangebot in Huchting bietet einen Raum, in dem Kinder, Jugendliche und Erwachsene an eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung herangeführt werden und in dem durch besonders geschultes Personal im Sinne einer allgemeinen Regelakzeptanz und besonderen pädagogischen Maßnahmen auch gewaltpräventive Sozialarbeit stattfindet.

Fortbildung jugendlicher Übungsleiter:

Starkes Interesse besteht an der Übungsleiter/-innen-Ausbildung für Migranten/-innen. Absolvent/-innen fungieren schon z.T. als „Bindeglied" zwischen Sportvereinen und insbesondere Bewohner/-innen mit Migrationshintergrund in den entsprechenden Stadtquartieren. Ziel ist es Jugendlichen aus benachteiligten Quartieren zu Übungsleiter/-innen fortzubilden.

Einrichtung eines Sonderfonds aus EU-Mitteln

Es war geplant zum Jahr 2010 einen Integrationsfond einzurichten, in dem Gelder von der EU, nationale und bremische Mittel gebündelt werden. Aus diesem Fond sollten Projekte finanziert werden, die die Zusammenarbeit von Sportvereinen mit Schulen, die Kooperation von Sportvereinen mit Bildungs- und sozialen Einrichtungen, ganz besonders aber die Integration junger Migrant/-innen fördern (z. B. durch zielgruppengerechte Angebote, Einbindung in verantwortliche Vereinsarbeit). Der geplante Integrationsfond konnte aufgrund anderer Schwerpunktsetzungen u.a. im ESF nicht realisiert werden. Seitens der EU ist erstmals ein eigenes Sportförderprogramm im Rahmen von „Erasmus+" Ende 11/2013 verabschiedet worden. Ziel ist es hier entsprechende Mittel zu generieren.

2.5.4 Förderung von Teilhabe durch das Bildungs- und Teilhabepaket

Das Bundesverfassungsgericht hatte den Bundesgesetzgeber mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 aufgefordert, durch die Sozialgesetze nicht nur das physische Existenzminimum der Bürgerinnen und Bürger sicher zu stellen, sondern auch deren Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Der Bundesgesetzgeber hat daraufhin mit dem „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch" vom 24.3.2011 diesen Anspruch konkretisiert und neben anderen Maßnahmen verbindliche Ansprüche auf Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene definiert.

Dieses Bildungs- und Teilhabepaket umfasst die folgenden Leistungen:

- **Fahrten und Ausflüge in Kindergarten und Schule:** Bei Schüler/-innen werden die tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten anerkannt. Entsprechendes gilt für Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen.
- **Schulbedarf:** Für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf werden bei Schüler/-innen 70 € zum 1. August und 30 € zum 1. Februar eines jeden Jahres berücksichtigt.
- **Schülerbeförderung:** Bei Schüler/-innen, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs auf Schülerbeförderung angewiesen sind, werden die dafür erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen berücksichtigt, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und es der leistungsberechtigten Person nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus dem Regelbedarf zu bestreiten.
- **Lernförderung:** Bei Schüler/-innen wird eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen.
- **Mittagessen:** Für Schüler/-innen sowie für Kinder, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird, werden die entstehenden Mehraufwendungen für die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung berücksichtigt.

- **Teilhabe:** Bei Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres wird ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von 10 € monatlich berücksichtigt für Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung und die Teilnahme an Freizeiten.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Kreis der anspruchsberechtigten Personen über die Sozialgesetzbücher II und XII hinaus ausgedehnt.

Gesetzlich definierte **Anspruchsvoraussetzung** ist der Bezug folgender Leistungen:

- Leistungen nach dem **SGB II**: Arbeitslosengeld 2, Sozialgeld
- Leistungen nach dem **SGB XII**: Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Leistungen nach dem **Wohngeldgesetz (WoGG)** Wohngeld, Lastenausgleich
- Leistungen nach dem **Bundeskindergeldgesetz(BKGG)** Kinderzuschlag
- Leistungen nach dem **Asylbewerberleistungsgesetz(AsylbLG)**Leistungen nach § 2

Der Bundesgesetzgeber hatte zu der Frage, ob Kinder von Asylbewerber/-innen auch Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bekommen, keine klare Regelung getroffen. Während Kinder von Asylbewerber/-innen, die schon 4 Jahre in Deutschland leben, ihre Leistungen in analoger Anwendung des SGB XII erhalten und damit auch Zugang zu den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets haben, ist dies bei den anderen Kindern nicht geregelt. Im Sinne einer Gleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen, die teilweise die gleichen Schulen oder Kindergärten besuchen und zur Förderung der Integration auch dieser Kinder hält der Senat es für notwendig, auch hier Leistungen gewähren zu können. Er ist mit Beschluss vom 28.Juni 2011 einem entsprechenden Bundesratsantrag der Freien und Hansestadt Hamburg beigetreten und hat darüber hinaus beschlossen, bis zur Umsetzung einer bundesgesetzlichen Regelung als freiwillige kommunale Leistung auch den Kindern von Asylbewerber/innen die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zu gewähren, die noch nicht längere Zeit in Deutschland sind. In den zwischenzeitlich vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes wurde jetzt die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe analog der Regelungen des SGB XII mit aufgenommen.

Anspruchsberechtigt sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten.

Tabelle 2.5.4-1 Übersicht der Inanspruchnahme seit 01.01.2012 (im Jahr 2011 wurden die Zahlen noch nicht erhoben):

Rechtskreis	Anzahl der Leistungsempfänger/innen		
	31.12.2012	31.12.2013	30.06.2014
SGB II	11.886	12.650	12.402
3. Kapitel SGB XII	123	119	126
4. Kapitel SGB XII	0	2	1
§ 6b BKGG (Kinderzuschlag/Wohngeld)	3.004	2.424	2.295
§ 2 AsylbLG	612	542	495
§ 3 AsylbLG	361	408	325

Die Zahl der Personen im Alter von 0 – 25 Jahren nach den verschiedenen Rechtsvorschriften ist nicht mit der Zahl der tatsächlich Anspruchsberechtigten gleichzusetzen, da die Anspruchsberechtigung von weiteren Voraussetzungen abhängig ist.

- Personen zwischen 18 und 25 Jahren haben lediglich dann einen Anspruch auf Leistungen, wenn sie eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten. Die Einschränkung bei Bezug von Ausbildungsvergütung gilt allerdings nur für Anspruchsberechtigte mit Leistungsbezug nach dem SGB II und Empfänger/innen von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld.
- Ein Anspruch auf die Leistung zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (bis zu 10 € monatlich) besteht nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.
- Die Berechnung der Zahl der Anspruchsberechtigten enthält zudem auch die Zahl der Kinder unter 3 Jahren. Unter ihnen ist die Zahl derer, die eine Tageseinrichtung besuchen oder für die Kindertagespflege geleistet wird bislang gering. Auch die grundsätzlich mögliche Inanspruchnahme der Teilhabeleistung stößt an Grenzen, da hier das Angebot der Vereine etc. geringer ist.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen liegt die Zahl der Inanspruchnahme in Bremen schwankend zwischen 60% und 70% der potentiell Anspruchsberechtigten.

Die Leistungen sind in der Hauptsache als Sach- oder Dienstleistungen ausgestaltet, die in Form von personalisierten Gutscheinen oder Direktzahlungen an den Anbieter erbracht werden sollen. Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben werden nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt.

Ein Rechtsanspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen auch für Kinder und Jugendliche aus Familien, die zwar ihren Bedarf grundsätzlich mit eigenen Mitteln decken können, nicht jedoch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe.

Bei der Organisation der insoweit neuen Form der Leistungserbringung sind an verschiedenen Stellen Hindernisse festgestellt worden, die der gewollten unbürokratischen Abwicklung entgegenstehen. Auf Grundlage der Erfahrungen aus den ersten zwei Jahren seit Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe war bei den ursprünglichen Regelungen in einigen Punkten sowohl der Zugang zu den Leistungen schwierig, als auch der Aufwand für die Verwaltung hoch.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und anderer Gesetze vom 07.05.2013 traten zum 01.08.2013 Änderungen im SGB II, SGB XII und BKGG zur Optimierung der Leistungserbringung in Kraft, um diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

Die wesentlichen Punkte der Gesetzesänderung seit 01.08.2013 beinhalteten

- die Erweiterung der Möglichkeiten, Leistungen für Bildung und Teilhabe auch als Geldleistung zahlbar zu machen
- die Festlegung des Eigenanteils bei der Schülerbeförderung auf 5 € monatlich (Hinweis: Auf Grundlage eines Senatsbeschlusses vom 05.04.2011 verzichtet die Stadtgemeinde Bremen auf einen Eigenanteil bei der Schülerbeförderung)
- die Einbeziehung von weiteren Aufwendungen im Zusammenhang mit Aktivitäten zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft (d. h. neben z. B. Vereinsbeiträgen können aus dem Gesamtetat von monatlich bis zu 10 € nunmehr auch ggf. erforderliche Ausrüstungsgegenstände mit finanziert werden)

Anspruchsberechtigte Kinder und Jugendliche können für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres monatlich bis zu 10 € erhalten, die auch, maximal für die Dauer von einem Bewilligungsabschnitt, angespart werden können. Der Besuch einer allgemein- oder berufsbildenden Schule ist hierfür

keine Leistungsvoraussetzung. Mit dem Betrag soll der Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft gedeckt werden, wie Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport (dazu zählen auch die monatlichen Mitgliedsbeiträge in Fitness Studios), Spiel, Kultur und Geselligkeit oder Unterricht in künstlerischen Fächern (z. B. Musikunterricht) und vergleichbare angeleitete Aktivitäten der kulturellen Bildung sowie die Teilnahme an Freizeiten (z.B. in den Ferien). Nicht eingeschlossen in diese Leistungen sind familiäre Aktivitäten wie z. B. der einmal wöchentliche Besuch des Schwimmbades oder der Familienausflug ins Museum oder einen Freizeitpark.

Zu den "Mitgliedsbeiträgen in den Bereichen Sport, Spiel,..." gehören auch ggf. notwendige Aufnahmegebühren. In vielen Vereinen gibt es die Möglichkeit, die Aufnahmegebühren zu minimieren oder gänzlich zu erlassen. Dieses ist von den Leistungsberechtigten selbst beim Sportverein zu beantragen. Gibt es eine solche Regelung nicht, ist aus dem zur Verfügung stehenden Betrag für Teilhabe erst der Mitgliedsbeitrag und von einem möglichen Restbetrag dann anteilig die Aufnahmegebühr zu zahlen.

Die Teilhabe scheitert oft daran, dass die nötige Ausrüstung fehlt (zum Beispiel Musikinstrumente, Schutzkleidung für bestimmte Sportarten). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits im Rahmen der Regelbedarfsermittlung für die überwiegende Zahl der hierfür in Frage kommenden Bedarfe Verbrauchsausgaben berücksichtigt wurden. Dies gilt beispielsweise für den Kauf von Fußballschuhen. Soweit in der Regelbedarfsermittlung Verbrauchsausgaben als regelbedarfsrelevant berücksichtigt worden sind, können keine zusätzlichen Leistungen gewährt werden. In begründeten Ausnahmefällen kann jedoch der nach anzuerkennende Bedarf in Höhe von bis zu 10 € monatlich neben Beiträgen für Sportvereine, Unterrichtsgebühren oder Freizeiten auch für Ausrüstung und Ähnliches verwendet werden. Ein solcher Ausnahmefall liegt vor, wenn aufgrund einer besonderen Bedarfslage nachweisbar eine Finanzierung von Ausrüstungsgegenständen aus dem Regelbedarf nicht zumutbar ist.

In der Stadtgemeinde Bremen sind bürokratische Hürden – soweit im Rahmen der gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich - weitgehend abgebaut worden. Das Land Bremen erhält von allen Bundesländern die höchste Erstattungsquote des Bundes, was auf eine hohe Inanspruchnahme hindeutet.

2.5.5 Teilhabe durch Kultur

Der Senat unterstützt Initiativen, Projekte oder Maßnahmen, die das Ziel haben, möglichst vielen Menschen unabhängig von ihrem Einkommen oder ihrem sozialen Hintergrund die Teilhabe an kulturellen Angeboten zu ermöglichen. Der Abbau von sozialen Zugangsbarrieren und das frühzeitige Heranführen an kulturelle Inhalte sind für den Senat dafür entscheidend.

Die strategischen Leitlinien sind in der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode niedergelegt. Dort wird - unter anderem in Konkretisierung und Fortentwicklung des „Masterplan für die Kulturentwicklung Bremens 2006-2011“ - die Teilhabe an Kunst und Kultur als Menschenrecht definiert.

Entsprechende Anstrengungen, Zugänge zu schaffen, werden dabei auf zwei Ebenen unternommen: Zum einen wird versucht, in Kooperation mit den Kultureinrichtungen für Menschen in wirtschaftlich schwierigen Lebenslagen - etwa durch eintrittsfreie Formate oder besonders niedrige Entgelten für bestimmte Personengruppen – finanzielle Hürden abzubauen. Die bremischen Kultureinrichtungen bieten daher in der Praxis eine Reihe von preiswerten und sozialintegrativen Zugangsmöglichkeiten an.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie sowohl räumliche als auch mentale Distanzen zwischen Nutzerinnen und Nutzern auf der einen und den Kultureinrichtungen auf der anderen Seite überwunden werden können. Interesse und Begabungen wecken, fördern und unter Anleitung die Möglichkeit zu schaffen, an kulturellen Aktivitäten teilzuhaben, ist dabei von großer Wichtigkeit, um einem sozialen Auseinanderdriften der bremischen Stadtgesellschaft entgegenzuwirken. Kurz gesagt: Wer an Kultur teilnimmt, nimmt auch am gesellschaftlichen

Leben teil. Es bleibt aber darauf hinzuweisen, dass bei allen Vorhaben, Menschen die Partizipation an Kultur zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, ein grundsätzliches Interesse an entsprechenden Inhalten Voraussetzung ist.

Der im 1. Armut- und Reichtumsbericht (1. ARB) definierte **Schwerpunkt der gezielten Förderung von Aktivitäten der kulturellen Bildung** und des Heranführens von Kindern und Jugendlichen an künstlerische Inhalte **wird nach wie vor als zielführend angesehen**. Seit dem 1. ARB ist diese Linie konsequent weiterentwickelt und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt worden.

Neben kostenfreien Probenbesuchen, eintrittsfreien Familiensonntagen oder stark ermäßigten Eintritten in Museen ist vor allem das 2010 eingeführte und 2011 weiter entwickelte Kulturticket zu nennen. Dieses ist für den Senat ein geeignetes Instrument, die Teilhabe auch sozial benachteiligter Menschen weiter zu fördern und zu unterstützen (s.a. Drs. 17/419 S der Bremischen Bürgerschaft). Mit der Einführung des Kulturtickets ist der im 1. ARB genannte Bürgerschaftsbeschluss (Drs. 17/ 217 S) umgesetzt worden (s.a. Bericht an die Bremische Bürgerschaft, Drs. 17/ 419 S).

Das Kulturticket ermöglicht Menschen mit geringen Einkommen den Besuch von Kulturveranstaltungen zu einem Eintrittspreis von drei Euro. Berechtigt zum Erwerb des Kulturtickets sind Bezieher/innen von Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II), Sozialhilfe (SGB XII Kap. 3, Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. SGB XII, Kap. 4, Grundsicherung im Alter) sowie Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerber-Leistungsgesetz (AsylbLG) oder von Leistungen nach SGB XII, also i.d.R. Heimbewohnerinnen und Heimbewohner. Die Karten können entweder im Voraus bei den Bürgerhäusern oder den Zweigstellen der Stadtbibliothek reserviert oder an der Abendkasse erworben werden. Ein spezieller Veranstaltungskalender informiert online über das aktuelle Angebot. Nach derzeitigem Stand verzeichnet das Kulturticket ca. 1500 Nutzungen pro Jahr. Derzeit arbeitet das Kulturressort an einer technischen wie inhaltlichen Neupositionierung des Systems, um dieses noch attraktiver zu gestalten. Die Ergebnisse sollen bis Ende 2014 / Anfang 2015 vorgestellt werden.

Darüber hinaus plant der Senat im Rahmen des „Bündnisses für sozialen Zusammenhalt“ 2015 die Einführung eines „Bremen-Pass“, der das Kulturticket mit dem Bildungs- und Teilhabepaket zusammenführen soll. Erstes Ziel ist es, die Nutzung zu bündeln und damit zu vereinfachen.

Hinzuweisen ist auf Aktivitäten wie etwa „La Strada“, „Breminale“, Bremer Karneval, „Musik und Licht am Hollersee“ oder „Feuerspuren“, die „umsonst und draußen“ ein vielfältiges Kulturprogramm vorhalten, ohne Zugangsbarrieren arbeiten und mit einem breiten Spektrum vielfältiger Angebote unterschiedliche kulturelle Interessen ansprechen. Diese Projekte sind im Rahmen der Projektmittelvergabe durch die Deputation für Kultur in den vergangenen Jahren stets frühzeitig beschieden worden, um so Planungssicherheit herzustellen.

Bezüglich des genannten Abbaus von räumlichen wie mentalen Barrieren kommt den Angeboten kultureller Bildung eine Schlüsselfunktion zu. Diese bringen insbesondere Kinder und Jugendliche schon in jungen Jahren mit kulturellen Inhalten in Kontakt, fördern auf diese Weise Begabungen und wecken im besten Falle nachhaltiges Interesse an künstlerischen Inhalten. Die Einrichtungen der kulturellen Bildung werden in ihren Bemühungen zur Netzwerkbildung unterstützt, und zwar sowohl mit Schulen, Kindergärten und anderen Akteuren im Stadtteil, als auch mit den zentralen, „großen“ Kulturträgern im Innenstadtbereich. Idealtypischerweise wird im konkreten Arbeitsansatz an die Interessen und Bedürfnisse der Menschen vor Ort angeknüpft und daraus ein weiterführendes Angebot entwickelt.

Herausragend und bundesweit mehrfach ausgezeichnet sind die Aktivitäten der Deutschen Kammerphilharmonie Bremen, die an der Gesamtschule Ost nicht nur ihre Probenräume haben, sondern mit Schülerschaft und Lehrkörper gemeinsam im „Zukunftslabor“ Musik gleichsam in den Schulalltag integrieren konnten. Ergebnis dieser Arbeit sind etwa die halbjährlichen Veranstaltungen unter dem Titel „Melodie des Lebens“ oder die jährliche Stadtteil-Oper, bei denen es gelingt, die lokalen Gegebenheiten und somit viele Akteure aus dem

Quartier einzubeziehen. Dieser Prozess setzt früh an und beginnt schon bei der Themenwahl.

Die „Musikwerkstatt“ der Bremer Philharmoniker erreicht mit ihren Angeboten jedes Jahr ca. 13.000 Kinder und Jugendliche. In Zusammenarbeit mit Schulen und Kindergarten werden die Teilnehmer/-innen altersgerecht an Inhalte klassischer Musik herangeführt. Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf die Vermittlungsarbeit der Musikschule Bremen, die nicht nur Ermäßigungen aus sozialen Gründen in der Entgeltordnung vorsieht, sondern auch Angebote im Rahmen des „Bildungs- und Teilhabepaket“ vorhält. Mit Hilfe der Musikschule entstand 2013 an der Grundschule „Auf den Heuen“ in Oslebshausen ein „Stadtteilorchester“, welches dezidiert allen Kindern des Quartiers offen steht und so die Arbeit im bestehenden Musik-Schwerpunkt der Grundschule weiter verstetigen soll.

Das Theater Bremen legte 2012 mit „Klassenlos“ ein Beteiligungsprojekt auf, in dem gezielt um Spenden geworben wird, um Schulklassen die kostenlose Teilnahme an Inszenierungen zu ermöglichen.

Neben der Kooperation von Deutscher Kammerphilharmonie und Gesamtschule Ost ist in diesem Kontext die bremer shakespeare company (bsc) zu nennen, die seit 1987 die frühere Aula der Integrierten Stadtteilschule am Leibnizplatz für ihre Arbeit nutzt. 2013 wurde eine umfassende Sanierung der Räumlichkeiten abgeschlossen, deren Ziel es auch war, die bereits bestehende Kooperation zwischen Schule und Theater inhaltlich weiter zu entwickeln und auszubauen. Diesem Schritt misst das Ressort eine hohe Bedeutung zu, eröffnet diese Maßnahme doch den Schüler/-innenn vor Ort einen Zugang zu einem neuen Angebot kultureller Bildung.

Stadtbibliothek und Volkshochschule eröffnen nicht nur mit ihrer sozialen Staffelung in der Preisgestaltung, sondern auch mit ihren vielfältigen inhaltlichen Angeboten eröffnet sie einen niedrigschwelligen Zugang zu Bildung, Information und Kultur – auch und gerade für Menschen mit geringem Einkommen.

In diesem Zusammenhang hat sich die **Arbeit in Netzwerken** als besonders effektiv erwiesen. Diese findet sowohl horizontal **in den Stadtteilen** statt, wenn Kultur- und Bildungsträger zusammenarbeiten, aber auch **über die Grenzen der Quartiere** hinaus, wenn die in den Stadtteilen aufgebauten Netzwerke die Kooperation mit den zentralen bremischen Kultureinrichtungen suchen.

Einrichtungen wie die Bremer Bürgerhäuser, Quartier oder Kultur vor Ort vernetzen sich sowohl mit Schulen und Kindergärten in ihren Stadtteilen als auch mit den zentralen Kultureinrichtungen und sorgen für einen niedrigschwelligen Zugang. Dies stellt gegenüber dem 1. ARB eine echte Weiterentwicklung dar.

Einrichtungen aus dem soziokulturellen Spektrum wie Quartier gGmbH oder Kultur vor Ort - die ohnehin in ihren Stadtteilen mit Schulen und Kindergärten eng zusammenarbeiten - suchen für Projekte gezielt nach Partnerinstitutionen aus dem Innenstadtbereich. Themen wurden etwa gemeinsam mit dem Theater Bremen, dem Übersee-Museum, dem Gerhard Marcks Haus, der bremer shakespeare company oder der Weserburg entwickelt und in den Quartieren künstlerisch bearbeitet. Dabei waren Künstlerinnen und Künstler, Kulturpädagog/-innen in intensiven Projektphasen mit Kindern und Jugendlichen tätig. Im Ergebnis wurde durch die gemeinsame Produktion und die damit in Zusammenhang stehende Vermittlungsarbeit das Bedürfnis aller Teilnehmenden nach einer Vertiefung von Ausdruck, Wissen und Fertigkeiten deutlich gestärkt.

Beispielhaft zu nennen ist das Projekt „Große Pause“, welches in Kooperation aller Bremer Bürgerhäuser realisiert wurde und 2014 bereits zum zweiten Mal 80 Kindern und Jugendlichen aus der ganzen Stadt zu einem Tanzprojekt mit aktuellem Thema versammelte, welches unter der Leitung des Choreographen Arton Veliu mehrfach zur Aufführung kam. Hier erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wirkungsvolle künstlerische Impulse, die sie nicht nur an ihre eigenen kreativen Ausdrucksmöglichkeiten heranführte, sondern ihnen Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit gab.

Es sind solche Projekte, die einen wichtigen Beitrag zur kulturellen Teilhabe und damit einen Beitrag zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben leisten. Einige von ihnen sind mit bundesweiten Auszeichnungen bedacht worden. Dies verdeutlicht die positive Entwicklung in diesem Feld und die nationale Wahrnehmung der Arbeit der Akteure.

Dies waren unter anderem:

- **Kinder zum Olymp**: Zwei Auszeichnungen für die Immanuel-Kant-Schule Bremerhaven „Meine Familie und ich“ (2011 - Film, Fotografie und neue Medien), “Windmusik” (2012 - nahm als Finalist an der Bewerbung um den Hauptpreis teil)
- **Mixed up**: „Elementanz“ (2010 - Kooperation zwischen „Tanzpädagogisches Projekt SchulTanz (TAPST)“ des Arbeitsförderungszentrum und der Marktschule Bremerhaven; EinWandererHaus“ (2010 - Quartier gGmbH mit Grund- und weiterführenden Schulen, der bremer shakespeare company und dem Übersee-Museum Bremen; KonTakt (2009) Sonderpreis: „Lebenkunst lernen“ - Deutsche Kammerphilharmonie Bremen und Partner
- **BKM-Preis Kulturelle Bildung:** Für das in 2012 durchgeführte Projekt „zuhause.anderswo“ wurden 2013 Quartier gGmbH und dessen Kooperationspartner Institut français Bremen, bremer shakespeare company und steptext dance project nominiert. Im Jahr 2010 war Quartier gGmbH für das Kinderkulturprojekt „Götterspeise und Suppenkasper“ BKM-Preisträger.
- **Deutscher Musikpreis ECHO Klassik 2012 und Zukunftsaward 2007** Das „Zukunftslabor“ der Deutschen Kammerphilharmonie Bremen erhielt 2012 den ECHO Klassik für ihre Nachwuchsförderung.
- **„365 Orte im Land der** Ideen“
  Das „Zukunftslabor“ in der Gesamtschule Bremen-Ost war 2008 ein ausgewählter Ort der Standortinitiative „Deutschland – Land der Idee“ deren Schirmherrschaft der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler übernahm. Mit dem Projekt „Meine Welt Zuhause“ gehört auch Quartier gGmbH zu den 365 „Ausgewählten Orten 2012“.

Die Stadt Bremerhaven setzt die in 2009 beschlossenen Konzepte zur strategischen Ausrichtung des Bereichs Soziales sukzessive um, z. B. indem die sozialen Beratungs- und Unterstützungsstrukturen einschließlich der Teilhabeangebote am gesellschaftlichen Leben insbesondere für ältere Menschen zielgruppenorientiert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden. Dazu zählen auch Schuldner- und Insolvenzberatung sowie die Arbeit der Betreuungsbehörde. Ergänzend wurden Angebote für Arbeitsgelegenheiten nach § 11 Abs. 3 SGB XII geschaffen.

2.5.6 Verbesserte Mobilität erhöht die Teilhabechancen

Die sozialen Teilhabemöglichkeiten jedes Einzelnen benötigen immer ein Mindestmaß an persönlicher Mobilität, da soziale Aktivitäten (Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit etc.) oftmals räumlich voneinander getrennt sind.

Mit Beschluss des Senats vom 16.06.2009 wurde ab 01.01.2010 das „StadtTicket“ (zunächst als „Sozialticket“) zur Sicherstellung der Mobilität aller Bevölkerungsschichten im Öffentlichen Personennahverkehr eingeführt.

Das StadtTicket ist für Leistungsbezieher/-innen nach SGB II/XII sowie nach dem AsylbLG mit Wohnsitz in der Freien Hansestadt Bremen eine Möglichkeit, die Busse und Bahnen der Bremer Straßenbahn AG zu einem stark vergünstigten Tarif nutzen zu können. Es sichert somit ein Mindestmaß an persönlicher Mobilität und eröffnet Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe.

Die Einführung erfolgte zunächst nur befristet. Die Entwicklung zeigt jedoch, dass das Ticketangebot gut angenommen wird. Die Zahl der verkauften StadtTickets ist seit seiner Einführung kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2011 wurden insgesamt rd. 118.000, im Jahr 2012

bereits rd. 168.000 und im Jahr 2013 rd. 198.000 Tickets in Anspruch genommen. Für das Jahr 2014 rechnet die BSAG mit einem weiteren Anstieg auf über 200.000 Tickets. Der Senat setzt sich daher für die dauerhafte Fortführung des StadtTickets ein, auch wenn dies einen erheblichen finanziellen Kraftakt erfordert.

Tabelle 2.5.6-1 Darstellung der Inanspruchnahme des StadtTickets seit Einführung 2010:

	2010			2011			2012			2013			Prognose 2014		
	Erwachsene	Kinder / Schüler	Gesamt	Erwachsene	Kinder / Schüler	Gesamt	Erwachsene	Kinder / Schüler	Gesamt	Erwachsene	Kinder / Schüler	Gesamt	Erwachsene	Kinder / Schüler	Gesamt
Januar	2.407	534	2.941	6.162	1.767	7.929	9.235	3.621	12.856	11.606	4.537	16.143	12.524	4.898	17.422
Februar	4.032	1.075	5.107	6.386	2.300	8.686	10.052	3.960	14.012	12.339	4.901	17.240	13.004	5.073	18.077
März	4.759	1.284	6.043	6.976	2.430	9.406	10.305	4.017	14.322	12.562	4.751	17.313	12.810	4.920	17.730
April	4.836	1.719	6.555	7.232	2.303	9.535	9.902	3.412	13.314	12.374	4.718	17.092	12.437	3.765	16.202
Mai	5.049	781	5.830	7.138	2.315	9.453	10.253	3.687	13.940	12.279	4.405	16.684	12.374	4.376	16.750
Juni	5.023	1.119	6.142	7.142	2.222	9.364	10.234	3.575	13.809	12.309	4.229	16.538	12.031	4.217	16.248
Juli	4.252	299	4.551	6.842	1.173	8.015	9.936	3.235	13.171	10.997	1.700	12.697	12.000	4.060	16.060
August	4.736	1.405	6.141	6.976	1.328	8.304	9.061	1.351	10.412	11.594	4.244	15.838	11.000	1.900	12.900
September	5.259	1.746	7.005	8.011	3.201	11.212	10.368	3.840	14.208	11.948	4.675	16.623	12.000	4.300	16.300
Oktober	5.525	1.677	7.202	8.118	2.940	11.058	10.939	4.225	15.164	12.186	4.024	16.210	12.500	4.500	17.000
November	5.973	2.061	8.034	8.965	3.473	12.438	11.567	4.576	16.143	12.903	5.096	17.999	13.000	5.200	18.200
Dezember	6.505	2.634	9.139	9.044	3.565	12.609	11.881	4.596	16.477	12.978	5.024	18.002	13.100	5.200	18.300
Gesamt	**58.356**	**16.334**	**74.690**	**88.992**	**29.017**	**118.009**	**123.733**	**44.095**	**167.828**	**146.075**	**52.304**	**198.379**	**148.780**	**52.409**	**201.189**

Maßnahmen 2009 – 2013

- Reform der Volksgesetzgebung 2009
- Veränderung des Wahlrechts 2010
- Herabsetzung des Wahlalters 2010
- Erweiterung des Wahlrechts 2013
- Mehrere Teilhabeprojekte im Bereich Sport
- Unbürokratische Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets 2011
- Stadtteilkulturprojekte in benachteiligten Stadtteilen
- Erweiterung von Bürgerbeteiligung durch Änderungen im Beirätegesetz 2010
- Bürgerbeteiligungsprojekte im Bereich Bauen und Verkehr
- Einführung einer Ehrenamtskarte 2010
- Einführung des Stadttickets 2010

Vorschläge und Planungen ab 2014/2015

- Konzept zur Erhöhung der Wahlbeteiligung
- Einführung eines umfassenden „Bremen-Pass“ mit Vergünstigungen
- Ausbau von Quartierszentren
- Fortsetzung des Stadttickets
- Ausbau niedrigschwelliger Sportangebote
- Umsetzung Entwicklungsplan Bürgerbeteiligung und Vorhabenliste
- Weiterentwicklung der Planungskonferenzen der Beiräte

Literatur in Kapitel 2:

Blanck, H.: „Ohne Akzeptanz geht da schon mal gar nichts!“ Jugendbeteiligung in Bremer Stadtteilen mit Ressourcenverantwortung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft Juni 2014, S. 264 ff.

Brock, K. u.a.: Strategien zur Steigerung der Wahlbeteiligung von JungwählerInnen, Vv. Man., Wien 2005

Bronke, K.: Die Organisation der kommunalen Sozialen Dienste – vom Fachamt zur Bürgerorientierung, Bremer Beiträge zur politischen Bildung, Bremen 2004

Bundeszentrale für politische Bildung: Datenreport 2013. Berlin 2013

Dornstedt, H. / Kubicek, H.: Ein Gewinn für die lokale Demokratie. Transparente Bürgerbeteiligung in Bremen-Vegesack, in: Hartwig, J. / Kroneberg, D.W.: Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen, Berlin 2014, S.121 ff.

Gagné, J.: Prekäre Wahlen – soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013 und der Europawahl 2014, Vortrag Bremen 19.4.2014

Güllner, M.: Nichtwähler in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2013

Hollederer, A.: Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? IAB-Kurzbericht 4/2003, Nürnberg 2003.

Jobcenter Bremen: Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm 2014. Bremen 2013

Kammeyer, R.: Strategische Überlegungen zur Bürgerbeteiligung in Kommunen, in: Hartwig, J. / Kroneberg, D.W.: Moderne Formen der Bürgerbeteiligung in Kommunen, Berlin 2014, S. 101 ff.

Olk, Thomas, Bürgerschaftliches Engagement, Eckpunkte einer Unterstützung freiwilliger und gemeinwohlorientierter Aktivitäten in Staat und Gesellschaft, in neue praxis 3-4/2003, S.306ff.

Parität Bremen: Arbeit für alle? Arbeit für alle! Für eine neue Beschäftigungspolitik. Bremen o.J. (2011)

Schäfer u.a.: Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. BertelsmannStiftung, Gütersloh 2014.

3 Auswirkungen von Armut und Benachteiligung auf gesellschaftliche Gruppen

3.1 Junge Menschen

Als Kinder werden alle jungen Menschen unter 14 Jahren bezeichnet, das Jugendalter schließt sich unmittelbar daran an und endet mit der Volljährigkeit. Als „Junge Volljährige“ werden Personen zwischen 18 und unter 21 Jahren genannt, die ebenfalls zu den Jungen Menschen gerechnet werden, sofern typische Lebenslagen von Jugendlichen wie z. B. die Bindung an das Elternhaus, Fortsetzung der schulischen Ausbildung usw. gegeben sind.

Die Gegenüberstellung der Einwohnerzahl der Bevölkerungsgruppen bis 20 Jahre in den Jahren 2007 und 2012 weist insbesondere mit Ausnahme der 3-6 Jährigen in Bremen Stadt einen **Rückgang in allen Altersgruppen** aus. Im Vergleich der beiden Städte fällt der Rückgang in Bremerhaven deutlich stärker als in Bremen aus. So ist z. B. der Anteil der 15 – unter 18-Jährigen in Bremerhaven um fast 19% zurückgegangen, in Bremen dagegen nur um knapp 3%.

3.1.1 Junge Einwohner/-innen

Tabelle 3.1.1-1 Jugendeinwohner/-innen im Land Bremen und seinen beiden Städten 2007 und 2012

Zeit	Alter von ... bis unter ... Jahren	Land Bremen		Entw. 2007 -2012 insg. in %	Stadt Bremen		Entw. 2007 -2012 insg. in %	Stadt Bremerhaven		Entw. 2007 - 2012 insg. in %
		insg.	weiblich		insg.	weiblich		insg.	weiblich	
31.12.2012	unter 3	15.914	7.702	-1,9	13.200	6.333	-1,0	2.714	1.369	-6,1
	3 - 6	15.723	7.639	0,0	12.969	6.287	0,6	2.754	1.352	-2,9
	6 - 10	20.775	9.917	-8,2	17.027	8.066	-7,6	3.748	1.851	-10,5
	10 - 15	28.252	13.654	-4,6	23.134	11.169	-4,0	5.118	2.485	-7,0
	15 - 18	18.316	8.841	-6,1	15.056	7.208	-2,8	3.260	1.633	-18,9
	18-20	13.210	6.500	-8,9	10.979	5.398	-5,4	2.231	1.102	-22,7
31.12.2007	unter 3	16.222	7.764		13.332	6.361		2.890	1.403	
	3 - 6	15.729	7.628		12.894	6.222		2.835	1.406	
	6 - 10	22.624	11.041		18.436	9.026		4.188	2.015	
	10 - 15	29.602	14.319		24.100	11.655		5.502	2.664	
	15 - 18	19.510	9.451		15.492	7.454		4.018	1.997	
	18-20	14.497	7.286		11.609	5.855		2.888	1.431	

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Bremen Infosystem, Tabelle 173-41: Bevölkerung nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen

3.1.1 Materielle Armut junger Menschen

Der Anteil der jungen Menschen, die von Transferleistungen nach SGB II leben variiert im Jahr 2012 je nach Altersgruppe zwischen rund 23% bei den 15 – 18-Jährigen und etwa 34% bei den 3 – 6-Jährigen für das Land Bremen. Differenziert nach den beiden Städten weist Bremerhaven eine deutlich höhere SGB II-Quote auf. Dort leben beispielsweise fast 40% der unter 3-Jährigen und der 3 – bis 6-Jährigen von diesen Transferleistungen, während in Bremen in denselben Altersgruppen die Quoten 33% (3 – 6-Jährige) und 32% (unter 3-Jährige) Leistungen nach SGB II erhalten.

Im Vergleich zum Jahr 2007 haben sich die SGB II-Quoten in den jeweiligen Altersgruppen größtenteils verbessert. Lediglich bei den 6 – 15-Jährigen gab es eine Stagnation im Land Bremen und in der Stadt Bremen eine leichte Zunahme um 0,7%-Punkte. Weiterhin stagnierte der Wert für die 3 – 6-Jährigen in der Stadt Bremen mit einem Anteil von fast 33%.

Tabelle 3.1.1-1 Junge Leistungsempfänger nach SGB II bis unter 21 Jahren im Land Bremen und seinen beiden Städten 2007 und 2012 absolut und in Prozent

Zeit	Alter von … bis unter … Jahren	Land Bremen			Stadt Bremen			Stadt Bremerhaven		
		Bevölkerung	Leistungs-empfänger nach SGB II in der Altersgruppe	Anteil in %	Bevölkerung	Leistungs-empfänger nach SGB II in der Altersgruppe	Anteil in %	Bevölkerung	Leistungs-empfänger nach SGB II in der Altersgruppe	Anteil in %
31.12.2012	unter 3	15.914	5.215	32,8	13.200	4.166	31,6	2.714	1.049	38,7
	3 - 6	15.723	5.313	33,8	12.969	4.233	32,6	2.754	1.080	39,2
	6-15	49.027	14.009	28,6	40.161	11.015	27,4	8.866	2.994	33,8
	15 - 18	18.316	4.116	22,5	15.056	3.226	21,4	3.260	890	27,3
	18-20	13.210	3.471	26,3	10.979	2.724	24,8	2.231	747	33,5
31.12.2007	unter 3	16.222	6.296	38,8	13.332	4.864	36,5	2.890	1.432	49,6
	3 - 6	15.729	5.486	34,9	12.894	4.179	32,4	2.835	1.307	46,1
	6-15	52.226	14.909	28,5	42.536	11.365	26,7	9.690	3.544	36,6
	15 - 18	19.510	4.675	24,0	15.492	3.544	22,9	4.018	1.131	28,1
	18-20	14.497	3.941	27,2	11.609	2.929	25,2	2.888	1.012	35,0

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Bremen Infosystem, Tabelle 340-20: Personen in Bedarfsgemeinschaften nach Nationalität, Altersgruppen und Geschlecht (SGB II)

3.1.2 Zentrale soziale Infrastrukturleistungen für Kinder und Jugendliche

Im Rahmen einer bundesweiten Fachdebatte über Möglichkeiten und Grenzen erzieherischer Hilfen werden in unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen der Länder und Kommunen zunehmend Fragen der Korrelation von sozialstrukturellen Rahmenbedingungen und Bedarfsentwicklungen in den **Hilfen zur Erziehung** diskutiert. Im Focus steht dabei auch die Frage der notwendigen Qualifizierung und Ausstattung sowie der Reichweite von gesellschaftlichen Regelsystemen (Kindergarten,Schule)[152], um nicht nur fallbezogen, sondern vorrangig strukturell-präventiv auf die zunehmend veränderten Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen reagieren zu können.

Diese notwendige Fachdebatte hat auch die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden **(AGJF**), die Jugend- und Familienministerkonferenz (**JFMK**) sowie die Kultusministerkonferenz erreicht.

Der **14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung** sowie der aktuelle Bericht der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung stellen fest, dass **die Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahrzenten dramatisch zugenommen hat**. Sie hat sich als eine notwendige zentrale soziale **Infrastrukturleistung** für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern im Hinblick auf Betreuung, Förderung und Unterstützung in spezifischen Lebenslagen bewährt. Die erzieherischen Hilfen fördern Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung und wirken gleichzeitig **strukturell** darauf hin, Benachteiligungen zu vermeiden bzw. zu verringern. Die Hilfen zur Erziehung fangen die Folgen der gesellschaftlich verursachten vielschichtigen Problemlagen[153] auf und schaffen gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten in den Bereichen Sozialisation, Erziehung und Bildung.

[152] Zur frühkindlichen und schulischen Bildung, siehe Kapitel 2.2.

[153] Damit sind vor allem Arbeitsverdichtung, Flexibilisierung und Entgrenzung, prekäre Beschäftigung, wachsende soziale Spaltung, Armut auf der einen Seite und hohe Fluktuation/Diversität der familialen Zusammenhänge sowie komplexe Strukturveränderungen der Kindheit und Adoleszenz auf der anderen Seite gemeint.

Wissenschaft, Kommunen und Verbände gehen in ihrer Analyse zudem davon aus, dass Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern zum Zusammenhalt der Familiensituation oder auch im Ersatz der elterlichen Erziehungsleistung (Hilfen zur Erziehung) auch perspektivisch konstant hoch bleiben wird. Deshalb sei es wichtig, dieses Hilfesegment weiterzuentwickeln und die Arbeit an den Schnittstellen zu anderen Hilfe- und Regelsystemen programmatisch auszugestalten. Neben den verbindlichen Kooperationsbeziehungen mit den Bildungseinrichtungen kommt hierbei den Schnittstellen zum Gesundheitswesen und der Arbeitsförderung besondere Bedeutung zu. Die Weiterentwicklung der erzieherischen Hilfen soll perspektivisch stärker darauf zielen, möglichst frühzeitig (präventive) Hilfe anzubieten, bedarfsgerechte Infrastruktur zu sichern, die Wirksamkeit der Hilfen zu verbessern sowie Potentiale der Regelangebote und sozialräumlicher Ansätze vor Ort zu erschließen[154]

Das 2010 vom Bremer Senat beschlossene **Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ**)“ zielt bereits auf diese fachpolitischen Leitprinzipien ab. Der Sozialdienst Junge Menschen in Walle erhielt 2011 einen entsprechenden Entwicklungsauftrag. Auf Grundlage des 3. Forschungsberichtes, der den Erfolg des Projektes und die einhergehenden Minderausgaben erneut bestätigt, hat der Senat am 07.10.2014 beschlossen, die im Modellprojekt entwickelten und erprobten Arbeitsmethoden in mehreren Schritten auf alle Sozialzentren der Stadt zu übertragen. Damit wird eine qualitative Verbesserung der Fallsachbearbeitung angestrebt, was zu einer Weiterentwicklung des Jugendamtes führen soll.

Vor dem genannten Hintergrund werden – bei einem klaren Bekenntnis zum individuellen Rechtsanspruch auf jugendhilferechtlich definierte Einzelfallhilfen der Erziehungshilfen - folgerichtig zunehmend Konzepte ressortübergreifender integrierten Gesamtstrategien in den Blick genommen. Hier gehören insbesondere auch innovative sozialraumbezogene Maßnahmen der Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit, aber auch der weitergehenden Stadtteilentwicklung und des altersübergreifenden Aufbaus sog. Bildungslandschaften.

Rein lineare Ableitungen zwischen ökonomischen Rahmenbedingungen von Familien und Hilfen zur Erziehung erweisen sich als nicht tragfähig und sind gegenüber der hohen persönlichen und erzieherischen Kompetenz der Mehrzahl aller Alleinerziehenden oder Elternpaare mit geringen Einkommen oder Transferleistungsbezug sachlich und fachpolitisch unangemessen.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass zur Überwindung prekärer Sozialisationslagen und zur Erweiterung von Teilhabechancen und beruflichen wie ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten gezielt gesamtstrukturell auf negativ kumulierende Belastungsfaktoren reagiert werden muss, um neue oder transgenerationale Armut und Armutsfolgen zu überwinden.

Erzieherischen Hilfen kommt dabei weiterhin eine bedeutsame Kompensationsfunktion zu, ohne dass ökonomische Belastungen und familiale Strukturen unserer modernen Gesellschaft von ihr unmittelbar beeinflussbar wären.

Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung für diese Legislaturperiode formuliert hierzu bundesweit notwendige Rahmenbedingungen:

„Die Kinder- und Jugendhilfe soll auf einer fundierten empirischen Grundlage „…zu einem inklusiven, effizienten und dauerhaft tragfähigen und belastbaren Hilfesystem weiterentwickelt werden. Dazu gehören geeignete Finanzierungsmodelle für systemische Unterstützungsformen (z.B. an den Schnittstellen von SGB VIII, SGB XII und Schulträger). Wir brauchen starke Jugendämter und eine funktionierende Partnerschaft mit der freien Jugendhilfe. Wir werden daher die Steuerungsinstrumente der Jugendämter deutlich verbessern und gleichzeitig die Rechte der Kinder und ihrer Familien sicherstellen, sowie sozialraumorientierte und präventive Ansätze verfolgen. ..)“ ebenda, weitere In Abhängigkeit von der Erschließung und Wirksamkeit erweiterter politischer Handlungsstrategien und der fachlichen Reich-

[154] Vgl. Beschlussprotokoll AGJF, 12.03. 2014, TOP 3.2.

weite sog. Regelsysteme sind zur Eröffnung verbesserter Lebens-, Bildungs- und Teilhabechancen Hilfen zur Erziehung mindestens mittelfristig auf voraussichtlich hohem Niveau erforderlich.

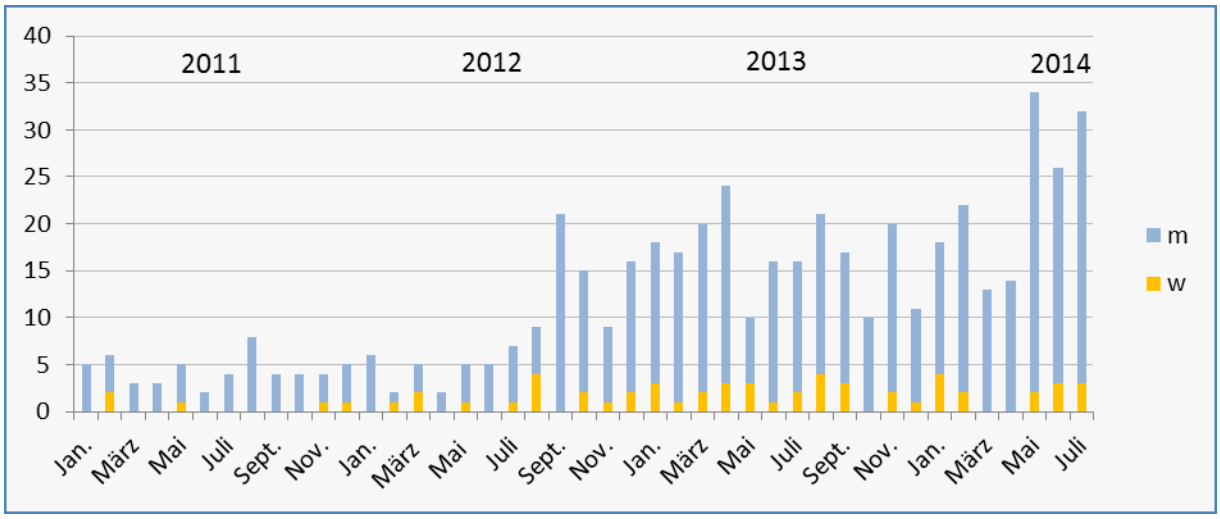
3.1.3 Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes wurde erneut festgehalten, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge dem Schutz und den Leistungsansprüchen des SGB VIII unterliegen. Dies beinhaltet eine Sicherstellung entsprechender Hilfen und Fördermaßnahmen zur Inobhutnahme, zum qualifizierten zielgruppenspezifischen Clearing/ Hilfeplanung, zur gesundheitlichen und therapeutischen Versorgung sowie zur Anschlussbetreuung in Einrichtungen und betreutem Wohnen der Erziehungshilfe bzw. in spezialisierten Pflegestellen für Kinder und Jugendliche im Exil - auch zur mittelfristigen Abwendung von Transferleistungsabhängigkeit für den Fall eines dauerhaften oder längerfristigen geduldeten Aufenthaltsstatus. Dabei kommt auch dem Erlass des Senators für Inneres und Sport vom 13.09.2013 zum Aufenthalt bis zur Sicherstellung eines möglichen Ausbildungsabschlusses besondere Bedeutung zu. Die in 2013 durch politische Rahmenbeschlüsse sicher gestellte Verstetigung des Bremer und Bremerhavener Integrationsnetzes (BIN) ermöglicht die Erschließung und Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung und flankiert damit die in diesem Sektor sehr begrenzten unmittelbaren Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe.

Seit August 2012 steigt die Anzahl der in Bremen ankommenden unbegleitet eingereisten minderjährigen Flüchtlinge signifikant an. Dies stellt das Jugendhilfesystem, das Bildungssystem und das Gesundheitssystem vor große Herausforderungen.

Der nachfolgenden Graphik sind die Zugangszahlen aus den Jahren 2011 bis Juli 2014 im Land Bremen zu entnehmen (Quelle: Zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber und ausländische Flüchtlinge ZAST).

Grafik 3.1.3-1 Absolute Zugänge an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Land Bremen in den Jahren 2012 und 2013



Quelle: ZAST

2012 wurden insgesamt 102 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Zentralen Aufnahmestelle (ZAST) in Bremen Stadt erfasst. Davon waren 13,7% weiblich. Im Jahr 2013 ist die Zahl auf fast das Doppelte angestiegen, insgesamt wurden 200 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Zentralen Aufnahmestelle registriert, von denen 12,5% weiblich waren. Die Prognose bis Ende des 2014 geht von einer weiteren Steigerung aus.

3.1.4 Soziale Lage und Schulerfolg

Seit einigen Jahrzehnten lässt sich in Deutschland eine zunehmende sozialräumliche Polarisierung beobachten. Bevölkerungsgruppen mit „multiplen Problemlagen“ wie Arbeitslosigkeit, niedrigem Bildungsstand, geringem Einkommen etc. konzentrieren sich zunehmend in Stadtgebieten, die von der (sozio-)ökonomisch besser gestellten Bevölkerung gemieden oder verlassen werden. Dadurch wird eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die zu einer Verstärkung und Verfestigung der Benachteiligung führt und auch eigene, die Ungleichheit verfestigende Effekte generiert. Aufgrund des Zusammenhangs zwischen sozialer Lage und den Chancen auf Bildung und Teilhabe wird vermutet, dass die Bildungserfolge in benachteiligten Bremer Stadtgebieten geringer ausfallen als in privilegierten. In der nachfolgenden Tabelle werden daher bildungsrelevante Kennzahlen nach „reichen“ und „armen“ Ortsteilen in der Stadt Bremen unterschieden, um diese These zu überprüfen.[155]

Grundlage ist die Quote der Personen im schulrelevanten Alter von 6 bis unter 18 Jahren, die Leistungen nach SGB II beziehen. Die Ortsteile, in denen die Quote unter zehn Prozent liegt, sind den Ortsteilen mit geringem Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche zugeordnet worden („reich“), als Ortsteile mit hohem Armutsrisiko gelten jene mit einer SGB II-Quote von mehr als 40% („arm“).

Bei allen dargestellten Kennzahlen lässt sich feststellen, dass die Schüler/-innen in den „reichen“ Ortsteilen die besseren Ergebnisse erzielen: die Abiturquote ist z. B. höher als in den Ortsteilen mit einer hohen Quote an jungen Leistungsbeziehenden nach SGB II, der Anteil der niedrigen Abschlüsse geringer, ebenso der Anteil von Schüler/-innenn mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder mit einer verlängerten Schullaufbahn.
Der eingangs beschriebene Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Bildungserfolg wird demnach auch in Bremen und auf Ortsteilebene deutlich. Der offensichtliche statistische Zusammenhang von Wohnort (als Ausdruck des sozialen Rahmens) und schulischer Entwicklung lässt sich nicht nur an den „Rändern“ belegen, sondern ist ein in sich statistisch nachweisbares Zusammenhangsystem. Ein deutlicher Zusammenhang zwischen Bildungserfolg am Beispiel des Anteils der Abiturientinnen und Abiturienten an den Absolventinnen und Absolventen der allgemeinbildenden Schulen und sozialer Herkunft am Beispiel des Anteils der Leistungsbeziehenden nach SGB II zwischen 6 und 18 Jahren wurde auch durch eine relativ einfache Korrelationsrechnung auf Ortsteilebene für die Stadt Bremen 2012 belegt. Es zeigt sich hier, dass mit steigendem Anteil an SGB II-Hilfeempfänger/-innen der Anteil der Abiturientinnen und Abiturienten im Ortsteil tendenziell abnimmt.

[155] Weitere Kennzahlen zur schulischen Bildung finden sich in Kapitel 2.2 Frühkindliche und schulische Bildung.

Tabelle 3.1.4-1 Schulischer Erfolg und soziale Herkunft in der Stadt Bremen nach ausgewählten Bildungskennzahlen in „armen“ und „reichen“ Ortsteilen 2012/2013 abs. und in Prozent

Anteil an SGBII-Hilfeempfängern im beschulungsrelevanten Alter zwischen 6 und 18 Jahre	**unter 10%**	**über 40%**
Ortsteile	**Bürgerpark, Borgfeld, Oberneuland,Barkhof, Grolland, Gete, Habenhausen, Horn, Osterholz, Schwachhausen, Neu-Schwachhausen, Riensberg, Lehe, St Magnus**	**Alte Neustadt, Kirchhuchting, Neue Vahr Südwest, Blockdiek, Neue Vahr Südost, Sodenmatt, Kattenturm,Ohlenhof, Grohn, Gröpelingen, Neue Vahr Nord, Tenever**
Einwohner 2012	89.229	98.324
Anteil Bevölkerung mit Migrationshintergrund im beschulungsrelevanten Alter 6 bis unter 18 Jahre	25,7%	72,4%
Anteil an SGBII-Hilfeempfängern im beschulungsrelevanten Alter zwischen 6 und 18 Jahren	4,9%	52,3%
Anteil frühzeitige Einschulungen 2013	20,5%	16,0%
Wiederholerquote Grundschule Klasse 1 bis 4 2013	1,0%	1,6%
Anteil an SchülerInnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Primar- und Sekundarbereich I inkl. Förderzentren 2013	2,5%	8,2%
Anteil SchülerInnen mit verlängerter Schullaufbahn in Klasse 9 (ohne Förderzentren) 2013	15,0%	29,2%
Quote der Absolventinnen der allgemeinbildenden Schulen mit Abschluss unterhalb des mittleren Abschlusses an der gleichaltrigen Bevölkerung (nach Quotensummenverfahren) 2013	13,2%	40,1%
Quote der Absolventinnen der allgemeinbildenden Schulen mit Abitur an der gleichaltrigen Bevölkerung (nach Quotensummenverfahren) 2013	59,8%	22,3%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Bremen Kleinräumig Infosystem, Tabelle 173-41 & Tabelle 340-20; URL: http://www.statistik-bremen.de/soev/statwizard_step1.cfm, letzter Zugriff: 02.04.13, Bildungskennzahlen: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft (2013).

3.1.5 Gesellschaftliche Teilhabe durch stadtteilbezogene Kinder- und Jugendförderung

Mit dem zuletzt durch Beschluss vom 28.10.2008 vom Jugendhilfeausschuss fortgeschriebenen Anpassungskonzept (APK) für die stadtteilbezogene Kinder- und Jugendförderung in der Stadtgemeinde Bremen wurden die jugendpolitischen Leitorientierungen für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendförderungsangebote in der Stadt Bremen neu gefasst und gewichtet. Ihre kleinräumige Ausgestaltung ist jeweils entsprechend auf der Ebene zentraler oder dezentraler Gegebenheiten und Mitwirkungsstrukturen vorzunehmen.

Für die Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendförderung sind die im Bremischen Kinder- Jugend- und Familienförderungsgesetz (vom 22.12.1998) genannten Leitorientierungen weiterhin verbindlich:

- Mitwirkungsgebot/Teilhabe ermöglichen
- Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen und beeinträchtigender individueller Lebenslagen
- Entwicklung und Umsetzung geschlechtsspezifischer Konzepte und Angebote
- Unterstützung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer sozialen und beruflichen Integration

Im Grundsatz ist Kinder- und Jugendförderung für alle Kinder und Jugendlichen da. Die Reduzierung auf Benachteiligung als Fördervoraussetzung würde eine Defizitorientierung bedeuten und die erreichten Jugendlichen stigmatisieren. Allerdings reichen die Fördermittel der Stadtgemeinde nicht aus, um Angebote für alle vorzuhalten. Der Anspruch eines Ange-

botes für alle kann daher nicht eingelöst werden. Der zum Konzept gehörende Verteilerschlüssel nimmt eine soziale Gewichtung der Bedarfslagen vor und bewirkt, dass die Angebote der Jugendförderung in Stadtteilen mit großer sozialer Benachteiligung mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden.

Zur Prävention und Integration benachteiligter Zielgruppen wird in der Jugendförderung der Stadt vom Ressourcenansatz ausgegangen. Danach sind die Stärken und das Selbstbewusstsein von Kindern und Jugendlichen gezielt zu fördern, um Defizite und Risiken ihrer Lebenslagen überwinden zu helfen. So trägt auch die Jugendarbeit dazu bei, jungen Menschen aus Armutslebenslagen Zukunftschancen zu öffnen, die ihnen aufgrund struktureller, gesundheitlicher, sozialer oder ökonomischer Benachteiligungen sonst verschlossen blieben.

Dabei darf die Jugendarbeit angesichts ihrer knappen Ressourcenausstattung keine falschen Hoffnungen wecken. Vielmehr wird in den jeweiligen Stadtteilkonzepten bestimmt, wie der Auftrag konkret umzusetzen ist. Die Prioritäten für den Mitteleinsatz innerhalb des Stadtteils für besondere Zielgruppen müssen aus der kleinräumigen Jugendhilfeplanung abgeleitet werden. Die Ziele sind zu präzisieren und der Nachweis für zielgenauen Mitteleinsatz ist zu vereinbaren.

Das Anpassungskonzept hat 2014 einen Mittelumfang von rund 7,2 Mio. €, die nach sozialen Bedarfslagen auf die Stadtteile aufgeteilt werden. Dort wird von örtlichen Gremien (sog. Controllingausschüsse) unter Beteiligung von Stadtteilbeiräten und Angebotsträgern lokal über die Verwendung entschieden.

Für die präventiven Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendförderung kommt es u. a. darauf an, sich mit den im Bereich der Erziehungshilfe verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen, wie z. B. der aufsuchenden Jugendarbeit mit Cliquen zu vernetzen und abzustimmen. Generell gilt vernetztes Arbeiten im Stadtteil oder Quartier als eine Voraussetzung für nachhaltige Wirkungen und wird daher von den Einrichtungen der Kinder- und Jugendförderung aktiv befördert. Die Bezugnahme auf das Netzwerk drückt sich auch in der Öffnung und Sozialraumorientierung der Jugendeinrichtungen und im Einsatz ihrer Fachkräfte aus.

3.1.6 Gesellschaftliche Teilhabe durch Jugendsozialarbeit

Zur Bekämpfung der Jugendarmut bedarf es einer fortgesetzten Beachtung und Förderung der Jugendsozialarbeit. Berufsorientierende oder -integrierende Maßnahmen sind auch in Verzahnung des SGB VIII mit den Maßnahmen der SGB II und III zielgruppenbezogen aufzuwerten. Hinzukommen in Bremerhaven und Bremen ergänzende außerschulische und außerberufliche Hilfen in der Form niedrigschwelliger, aufsuchender Beratungsangebote wie zum Beispiel durch die Mobile Jugendarbeit, bzw. Cliquenarbeit.

Die Jugendämter in Bremen und Bremerhaven wirken mit Schwerpunktsetzungen in den Sozialen Diensten für junge Menschen sowie durch Einsatz von Projektmitteln aktiv auf gelingende Verselbständigung im Übergang zum Erwachsenenalter hin. Die Stärkung der Persönlichkeit und der Kompetenzen für eine eigenverantwortliche Lebensführung werden von der Jugendhilfe insbesondere für solche jungen Menschen unterstützt, die geringere Chancen auf Teilhabe an der Gesellschaft haben. Aus diesem Grund verzahnt sich die Jugendhilfe in dem Reformprozess für den Aufbau einer Jugendberufsagentur, um mit ihren Mitteln zu gelingenden Übergängen von jungen Menschen von der Schule in Ausbildung und Beruf beizutragen. Dabei können die ausgesprochen positiven Erfahrungen mit den im Rahmen der Bundesinitiative „JUGEND STÄRKEN“ durchgeführten Projekten der aufsuchenden Beratung, der sozialpädagogischen Arbeit mit Schulverweigerinnen und -verweigerern sowie im Schließen systembedingter Förderlücken gut genutzt werden.

3.1.7 Sozialpolitische Maßnahmen und Perspektiven

Stopp der Jugendgewalt

Neben den bekannten **Fußballnächten** werden seit 2011 zusätzliche sportliche Angebote für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund oder/und aus Familien mit geringem Einkommen umgesetzt. Dieses sind im Wesentlichen die folgenden beiden Projekte:

Boxzeile Huchting: Das Boxsportangebot in Huchting soll einen Raum bieten, in dem Kinder, Jugendliche und Erwachsene an eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung herangeführt werden. Der Boxsport bietet dabei Zugangsmöglichkeiten insbesondere für Menschen mit Migrationshintergrund, die andere Angebote nicht annehmen bzw. aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen nicht annehmen können. Werte wie Respekt, Disziplin stellen das Kernziel der Arbeit dar und sollen den Jugendlichen und Erwachsenen auch eine Orientierung für das Leben außerhalb der Trainingsgruppe geben.

Fortbildung jugendlicher Übungsleiter: Ziel ist es Jugendlichen aus sozial schwächerem Umfeld zu Übungsleiterinnen und Übungsleitern (ÜL) fortzubilden. Durch die Kooperation mit den z. Zt. vier Schulen sollen diese anschließend in Sportvereinen als positive Vorbilder wirken und zudem ihre eigenen Entwicklungspotenziale verbessern (SIS).[156]

In Bremerhaven wurden in diesem Zusammenhang ein Präventionsrat, Aktivitäten der Jugendgerichtshilfe sowie Alkoholtestkäufe eigerichtet und umgesetzt.

Das erfolgreiche Präventions-, Unterstützungs- und Interventionsprogramm „Stopp Jugendgewalt“ erreicht durch die vom Senat bereitgestellten Verstärkungsmittel eine zunehmende Anzahl junger Menschen.[157] Mit verstärkten Mitteln des Ressorts konnte auch die erfolgreiche präventive Arbeit des Jungenbüros verstetigt und ausgebaut werden.

Weitere Maßnahmen für junge Menschen

In Bremerhaven wurde das Projekt Kompass entwickelt, deren Netzwerkarbeit wurde weiter ausgebaut und aufgrund der festgestellten Bedarfe wurde die Stelle der Psychologin auf Vollzeit erhöht.

Der Ausbau der **Ferien - Förderprogrammen** der Jugendhilfe und der Schule **in benachteiligten Quartieren** trägt zur Stärkung der sozialen Inklusion und Verbesserung der Bildungschancen von Kindern bei. Durch die **Ferienbetreuung an offenen Ganztagsschulen** werden mehr Kinder erreicht. Eine Ausweitung der Ferienbetreuung sowie der Ganztagsschulen ist geplant.

Nationaler Aktionsplan (NAP). „Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten“:

Gilt weiterhin. Umsetzung gelingt nicht vollständig, sondern in Abhängigkeit von Ressourcen z.B. über Einzelförderungen der BZgA im Gesundheitstreffpunkt West zur Vermeidung von Übergewicht bei Kindern. Siehe auch ‚Männergesundheit‘.im Kapitel 2.4

Perspektiven

Die dargestellten Hilfen, Leistungen, Maßnahmen und Zielgruppenprogramme werden zielgruppenspezifisch fortgesetzt und **unter Auswertung des Modellprojektes ESPQ nach Erfordernissen der einzelnen Sozialräume/ Quartiere konzeptionell – methodisch erweitert**. Hierzu gehört auch die in Bremischen Fachkonzepten des Ressorts vorgesehene und im Bundeskinderschutzgesetz eingeforderte **Verstärkung der gesamtstädtischen und sozialräumlichen Netz- und Schnittstellenarbeit.**

---

[156] Zu den genannten Maßnahmen aus dem Bereich des Sports siehe auch Teil 2.5.

[157] Vgl. hierzu die Sonderberichterstattungen des Gesamtsenats sowie der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zur Jugendhilfe im Strafverfahren und zu den vom Ressort geförderten Diversionsmaßnahmen Freier Träger im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass neue präventiv ausgerichtete **Infrastrukturangebote im Bereich der Frühen Hilfen**[158]**,** wie die Frühberatung für Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern, die begleitende Betreuung durch Familienhebammen und niedrigschwellige kleinräumige Gruppenangebote z.B. in Häusern der Familie aber z.B. auch die Angebote für wie die **Erziehungsberatung** für Eltern mit Kindern aller Altersgruppen, auf sehr hohen Bedarf und große Akzeptanz stoßen und im Rahmen der Fortschreibung bedarfsgerecht weiter auszubauen sind. Das Ressort wird sich im Alterssegment der Frühen Hilfen auch an einem Drittmittel geförderten inhaltlich und zeitlich breit angelegten **Forschungskonzept** zur Wirkung Früher Hilfen beteiligen **(Bremer Initiative zur frühkindlichen Entwicklung, BIKE**). Im Rahmen dieses Vorhabens sind systematisch **Lebensalter bezogen Präventions- und Hilfeketten/ -module** zu schärfen und sicherzustellen.

[158] Zu den Frühen Hilfen siehe 3.2.4.1.

3.2 Familien

Mit zunehmender Pluralisierung und Individualisierung der Gesellschaft haben sich Familienformen verändert. Der Familienbegriff war jahrzehntelang geprägt von dem Bild einer bürgerlichen Kernfamilie mit berufstätigem Vater, im Haushalt tätiger Mutter und Kind(ern). Mittlerweile sind verschiedene Formen von Familie üblich: alleinerziehende Elternteile, unverheiratete Paare mit Kind(ern), Familien, in denen beide Elternteile vollzeiterwerbstätig sind usw., wobei die Ehepaare mit Kindern nach wie vor die am meisten verbreitete Familienform stellen.[159] Hinsichtlich der Armutsgefährdung wird für einige Familienformen ein höheres Risiko konstatiert als für andere, dazu gehören u. a. Alleinerziehende (Armutsgefährdungsquote Land Bremen 2012: 49,7%) sowie kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern (Land Bremen 2012: 45,3%).[160] Weitere Armutsrisiken existieren für Familien mit Migrationshintergrund und für in Trennung lebende/geschiedene Eltern und deren Kinder.

3.2.1 Alleinerziehende

Der Mikrozensus definiert als „alleinerziehend“ „alle Mütter und Väter, die ohne Ehe- oder Lebenspartner mit mindestens einem ledigen Kind unter 18 Jahren in einem Haushalt zusammen leben. Unerheblich ist dabei, wer im juristischen Sinn für das Kind sorgeberechtigt ist. Im Vordergrund steht im Mikrozensus vielmehr der aktuelle und alltägliche Lebens- und Haushaltszusammenhang.“[161] Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass es sich um einen temporären Status handelt. Der Großteil der Alleinerziehenden im mittleren Alter wurde aufgrund von Trennung oder Scheidung zu einem alleinerziehenden Elternteil (59% im Jahr 2009). Bei den jungen alleinerziehenden Müttern unter 25 Jahren handelt es sich hingegen zumeist um Ledige (88% im Jahr 2009).[162] Mit rund 90% ist die Mehrheit der Alleinerziehenden weiblich.

In 58% der Alleinerziehenden-Familien lebt ein Kind, in 32% der Familien zwei Kinder und in 10% der Haushalte Alleinerziehender leben drei oder mehr Kinder.[163]

In der Stadt Bremen stellen die Alleinerziehenden im Jahr 2013 rd. 29% aller Haushalte mit Kindern.[164] Auswertungen des Mikrozensus oder Studien des BMFSFJ ergeben, dass bundesweit etwa ein Fünftel aller Familien Haushalte Alleinerziehender sind.[165] Die Stadt Bremen liegt also deutlich über dem Durchschnitt, was jedoch darauf zurückzuführen ist, dass Großstädte aufgrund ihrer Infrastruktur besser für die Bewältigung des Alltags geeignet sind als ländliche Regionen und daher dort mehr Alleinerziehende ihren Wohnsitz haben. In

[159] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht, S. 4f.

[160] Weitere Information zu der Armutsgefährdung nach Haushaltstypen finden sich in Kapitel 1.3

[161] Der Mikrozensus definiert als Alleinerziehend „alle Mütter und Väter, die ohne Ehe- oder Lebenspartner mit mindestens einem ledigen Kind unter 18 Jahren in einem Haushalt zusammen leben. Unerheblich ist dabei, wer im juristischen Sinn für das Kind sorgeberechtigt ist. Im Vordergrund steht im Mikrozensus vielmehr der aktuelle und alltägliche Lebens- und Haushaltszusammenhang.“ (Statistisches Bundesamt (Hg.) (2010): Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2009, S. 7. [Aufgerufen am 13.08.14] URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2010/Alleinerziehende/pressebroschuere_Alleinerziehende2009.pdf?__blob=publicationFile

[162] Statistisches Bundesamt (Hg.) (2010): Alleinerziehende in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, S. 11.

[163] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, S. 22.

[164] Statistisches Landesamt, Bremen Kleinräumig Infosystem, Tabelle 174-02: Privathaushalte nach Haushaltstyp. Angaben liegen nur für die Stadt Bremen vor.

[165] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2012): Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituationen und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern. Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik. Ausgabe 28.

Großstädten mit mehr als einer halben Million Einwohnerinnen und Einwohner beträgt der Anteil Alleinerziehender an den Familien durchschnittlich 26%.[166]

Es besteht kein Unterschied in der Erwerbsbeteiligung von alleinerziehenden Müttern und Müttern in Paarhaushalten, beide sind zu 70% erwerbstätig. Differenziert nach Alter des Kindes zeigt sich, dass die Kinderbetreuung nach wie vor überwiegend von den Frauen übernommen wird. Sowohl in den Paarfamilien als auch in den Haushalten Alleinerziehender steigt die Erwerbstätigkeit mit dem Alter der Kinder, wohingegen in den Paarfamilien die Erwerbstätigkeit der Männer unabhängig vom Alter des jüngsten Kindes ist.[167] Eine Studie der Arbeitnehmerkammer weist für Bremen im Jahr 2011 mit 59,1% die niedrigste Erwerbstätigenquote Alleinerziehender im Vergleich der Länder aus (Bund: 70,8; Spitzenreiter Baden-Württemberg: 79,8%).[168]

Der Bildungsstand Alleinerziehender ist niedriger als der von Müttern in Paarbeziehungen: 23% der alleinerziehenden Mütter verfügt über einen niedrigen Bildungsstand, bei Müttern in Paarbeziehungen liegt die Quote bei 14%[169]

Bei den Müttern, die weder erwerbstätig waren noch eine Erwerbstätigkeit suchten, lag der Anteil von Frauen mit niedrigem Bildungsstand mit 45% bei den Alleinerziehenden deutlich über dem Wert der Mütter in Paarbeziehungen mit 30%.[170]

Der Anteil Alleinerziehender an allen **Arbeitslosen** betrug im Land Bremen im Jahr 2011 rund 11%. Zwei Drittel der arbeitslosen Alleinerziehenden im Land Bremen konnten keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen (Thüringen hatte mit 24,6% die niedrigste Quote).[171] Rund 54% aller Alleinerziehenden im Land Bremen waren im Jahr 2011 auf Leistungen nach **SGB II** angewiesen, dabei variiert die Hilfebedürftigkeit nach Zahl der Kinder. Mit zwei oder mehr Kindern bezogen rund 73% der Alleinerziehenden Grundsicherungsleistungen, bei nur einem Kind waren es 45%.[172]

3.2.2 Auswirkungen familiärer Armut

Einkommensarmut kann sich auf verschiedene Aspekte der Bildungs- und Entwicklungsprozesse von Kindern und Jugendlichen, aber auch auf das Bindungs- und Erziehungsverhalten von Eltern auswirken. Beispielsweise auf die psychosoziale familiäre Lebenssituation, auf den Bildungserfolg der Kinder, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, Delinquenz, Gesundheit oder Sozialkontakte. Daher benötigen insbesondere von Armut betroffene oder gefährdete Familien entsprechende Unterstützungsangebote, die ihre ihre Kompetenzen stärken, z.B. durch Beratungsstellen, Teilnahme an Spielkreisen oder Eltern-Kind-Gruppen usw. Angesichts des nach wie vor existierenden Zusammenhangs zwischen den Lebensverhältnissen in der Familie und den Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern spricht man von sogenannten „Risikolagen“, denen Kinder aus armen Familien ausgesetzt werden. Dabei lassen sich drei Risikolagen unterscheiden:

---

[166] Statistisches Bundesamt (Hg.) (2010): Alleinerziehende in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, S. 10.

[167] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, S. 22.

[168] Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.) (2012): Alleinerziehende am Arbeitsmarkt. Eine Analyse für das Land Bremen 2011, S. 3.

[169] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, S. 22.

[170] Statistisches Bundesamt (Hg.) (2010): Alleinerziehende in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus 2009, S. 11.

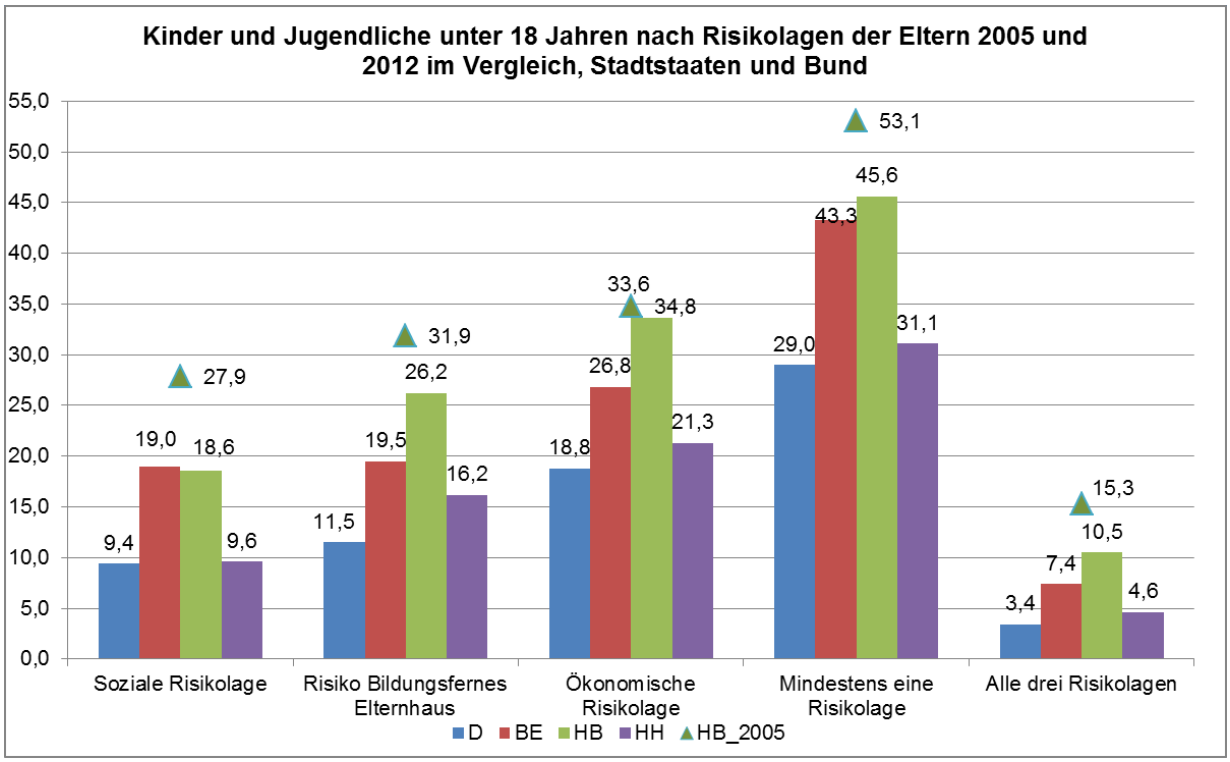
[171] Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.) (2012): Alleinerziehende am Arbeitsmarkt. Eine Analyse für das Land Bremen 2011S. 6

[172] Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.) (2012): Alleinerziehende am Arbeitsmarkt. Eine Analyse für das Land Bremen 2011): S. 8

- sind beide Elternteile erwerbslos, handelt es sich um eine „soziale Risikolage“,
- verfügen beide Elternteile über keine abgeschlossene Ausbildung oder über eine Hochschulzugangsberechtigung, handelt es sich um das „Risiko Bildungsfernes Elternhaus“ und
- liegt das Familieneinkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze, ist eine „finanzielle Risikolage“ gegeben.

Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Risikolagen für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in den Stadtstaaten und im Bund für die Jahre 2005 und 2012 im Vergleich.

Grafik 3.2.2-1 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren nach Risikolagen der Eltern in den Stadtstaaten und im Bund 2005 und 2012 in Prozent



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Tab. A4-5web: Kinder im Alter von unter 18 Jahren 2005 und 2012 nach Risikolagen in der Familienform und Ländern. Darstellung: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft

Es lassen sich zwei Auffälligkeiten feststellen:

- Vergleicht man die Bremer Werte des Jahres 2012 mit denen aus dem Jahr 2005, zeigen sich bei allen Risikolagen positive Entwicklungen. So ist der Anteil von Kindern und Jugendlichen, die mindestens einer Risikolage unterliegen, um rund sieben Prozentpunkte gesunken und der Anteil derjenigen, die von allen drei Risikolagen betroffen sind, um etwa fünf Prozentpunkte.[173]
- Das Land Bremen nimmt mit Ausnahme der „sozialen Risikolage“ in allen dargestellten Kategorien einen negativen Spitzenplatz im Vergleich mit den beiden anderen Stadtstaaten und dem Bund ein. In der Kategorie „Soziale Risikolage“ liegt es nach Berlin an zweiter Stelle.

[173] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderung.

Das Bildungs- und Teilhabepaket[174] wurde beschlossen, um die Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus benachteiligten Elternhäusern zu erhöhen. Es umfasst verschiedene Leistungen in den Institutionen der formalen Bildung wie z. B. die Kostenübernahme von Fahrten und Ausflügen, den Schulbedarf und das Mittagessen, aber auch in einem gewissen Umfang die Kosten für kulturelle und soziale Teilhabe wie z. B. Musikunterricht oder Sportverein.

3.2.3 Soziale Lage und Entwicklung von Sozialleistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung)

Die oben beschriebenen Auswirkungen familiärer Armut spiegeln sich unter anderem in der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung der Kinder- und Jugendhilfe (SBG VIII) wider. Ergänzende familienbezogene Leistungen zur Stärkung der Erziehungsfähigkeit von Eltern oder familienersetzende Leistungen wie die Fremdunterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie oder in einem Heim in Sozialräumen mit hohen ökonomischen Belastungsfaktoren und sogenannter Bildungsferne werden signifikant häufiger beansprucht.

Die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik hat in ihrem „Monitor Hilfen zur Erziehung“ überprüft, inwiefern von Armut betroffene Familien tatsächlich einen höheren Bedarf an Leistungen der Hilfen zur Erziehung“ haben als andere: Differenziert nach dem Familienstatus zeigt sich, dass der **Anteil Alleinerziehender an der Inanspruchnahme bei allen Hilfeleistungen deutlich überwiegt**. So beträgt der Anteil Alleinerziehender an der Sozialpädagogischen Familienhilfe beispielsweise 52%, während zusammenlebende Elternteile lediglich 32% ausmachen und Eltern, die mit einem neuen Partner/einer neuen Partnerin zusammenleben, lediglich einen Anteil von 15% haben.[175] Gleiches gilt auch für die Vollzeitpflege, die mit einem Anteil von 57% hauptsächlich Alleinerziehende erhalten, während der Anteil von Paaren, die diese Leistung in Anspruch nehmen, nur rund 18% ausmacht.

Eine **regionale Aufschlüsselung** zeigt für Bremen, dass 47% derjenigen, die **Erziehungsberatung** erhalten, alleinerziehend sind (Deutschland: 37%) und 51% derjenigen, die Hilfen zur Erziehung erhalten. Ähnliche Werte liegen auch für Hamburg (48% Erziehungsberatung und 56% Hilfen zur Erziehung) sowie Berlin (47% und 57%) vor.[176]

Der Anteil Alleinerziehender an den Familien mit Kindern macht in Bremen jedoch nur 29% aus, somit nehmen die Alleinerziehenden weit überproportional Erziehungsberatung und Hilfen zur Erziehung in Anspruch.

Die **Inanspruchnahme von erzieherischen Hilfen korreliert mit dem Bezug von Transferleistungen**: 60% der Familien, die erzieherische Hilfen (ohne Erziehungsberatung) erhalten, beziehen auch Transferleistungen. Bei den Alleinerziehenden, die erzieherische Hilfen erhalten, sind es sogar 72%.

Differenziert nach Bundesländern zeigt sich für Bremen, dass von den Familien, die im Jahr 2011 Erziehungsberatung erhalten haben, 40% von Transferleistungen leben (Deutschland: 19%, Hamburg: 26%, Berlin: 23%).

Von Familien, die erzieherische Hilfen erhalten, beziehen im Land Bremen 62% staatliche Unterstützung (Deutschland: 60%, Hamburg: 65%, Berlin: 72%).

Eine Auswertung der **Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung differenziert nach Migrationshintergrund** ergibt, dass diese bundesweit im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung leicht überproportional vertreten sind.

Im Land Bremen haben jedoch nur 32% der jungen Menschen in Erziehungsberatung und 35% der jungen Menschen in den Hilfen zur Erziehung einen Migrationshintergrund, vergli-

[174] Zum Bildungs- und Teilhabepaket siehe Kapitel 2.5

[175] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hg.) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. S. 16.

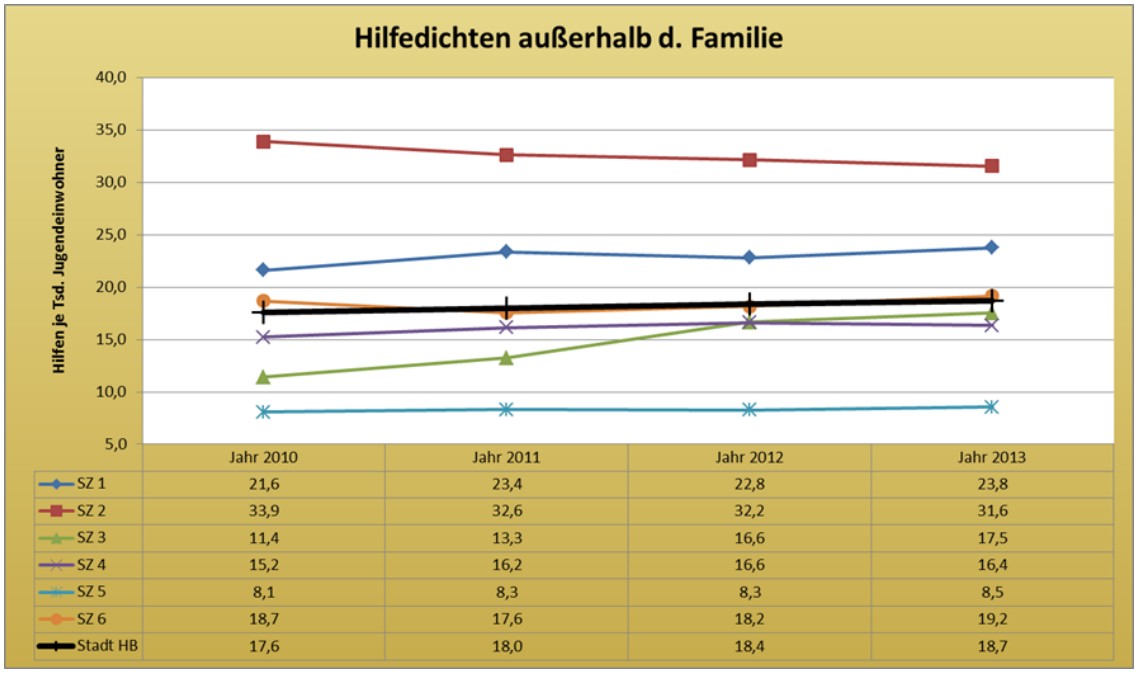
[176] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hg.) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. S. 16f.

chen mit einem Anteil von 47%, den Familien mit Migrationshintergrund und Kindern und 18 Jahren in der Bevölkerung im Jahr 2011 in Bremen haben.[177] Familien mit Migrationshintergrund sind somit unterproportional bei der Inanpruchnahme der Leistungen vertreten.

Differenziert nach Jugendamtsbezirken beträgt der Median der erzieherischen Hilfen 244 Hilfen pro 10.000 unter 21-Jährige, das arithmetische Mittel 267 Fälle. Bremen ist dabei der höchsten Kategorie zuzuordnen, d. h. bei mehr als 520 Hilfen pro 10.000 der unter 21-Jährigen. Als ursächlich für diese regionalen Disparitäten werden verschiedene Faktoren angeführt, darunter sozioökonomische Faktoren und demographische Entwicklungen, fachpolitische und fiskalpolitische Aspekte, die Infrastruktur und das Angebotsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere im Bereich der Prävention, aber auch die Arbeitsweisen der an der Fallsteuerung beteiligten Akteure (Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse z. B.).[178]

Im **stadtinternen Benchmark** werden die Hilfedichten (Fälle je Tsd. Jugendeinwohner) als Indikator für die regionale Belastung herangezogen. In den Hilfen außerhalb der Familie zeigt sich im Betrachtungszeitraum eine leichte Zunahme der Hilfedichte auf gesamtstädtischer Ebene. In fünf von sechs Sozialzentren liegt die Hilfedichte im Jahr 2013 über der im Jahr 2010. Einzig im Sozialzentrum 2 (Gröpelingen / Walle) ist die Hilfedichte in den stationären Hilfen gesunken. Jedoch ist hier auch das Hilfeniveau mit Abstand am höchsten.

Grafik 3.2.3-1 Hilfedichten außerhalb der Familie in der Stadt Bremen von 2010 bis 2013 in abs. Zahlen



	Jahr 2010	Jahr 2011	Jahr 2012	Jahr 2013
SZ 1	21,6	23,4	22,8	23,8
SZ 2	33,9	32,6	32,2	31,6
SZ 3	11,4	13,3	16,6	17,5
SZ 4	15,2	16,2	16,6	16,4
SZ 5	8,1	8,3	8,3	8,5
SZ 6	18,7	17,6	18,2	19,2
Stadt HB	17,6	18,0	18,4	18,7

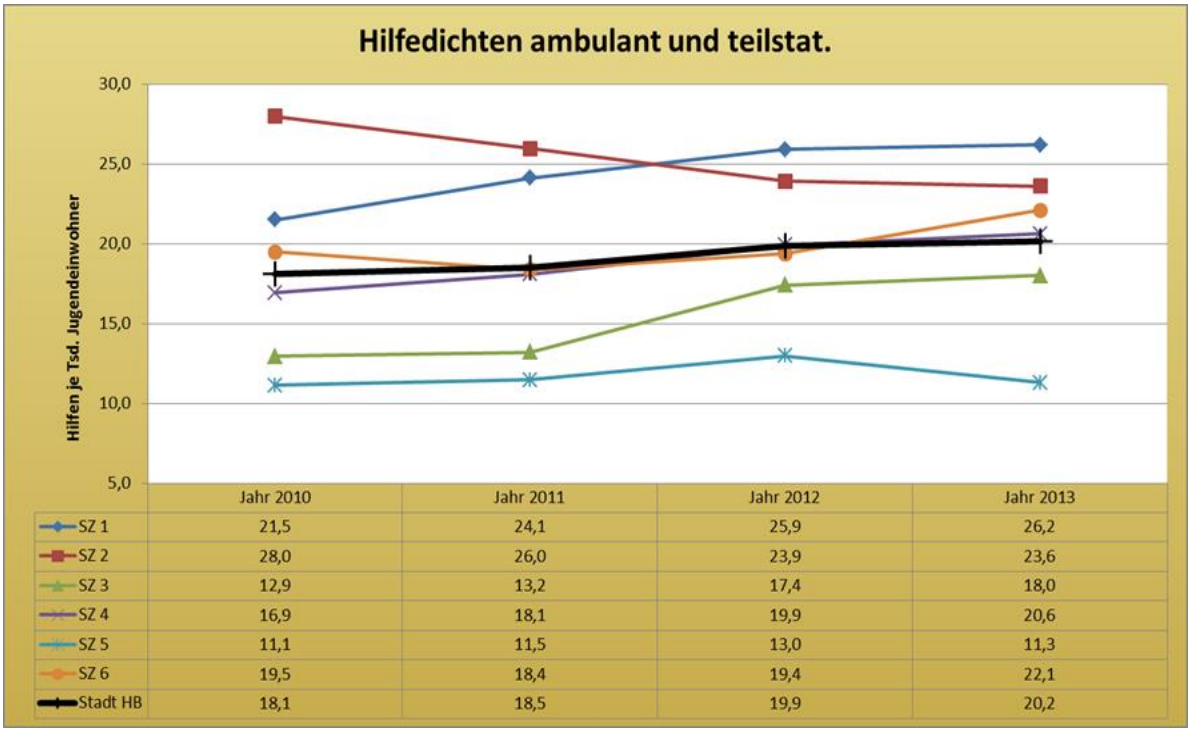
Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen: Fachcontrolling Quartalsbenchmarking 2010 -2014

In den ambulanten und teilstationären Hilfen fällt der Anstieg der Hilfedichte vom Jahr 2010 bis 2013 deutlicher aus (Abbildung xx). Hier verhält es sich ähnlich wie bei den außerfamiliären Hilfen. Nur im Sozialzentrum 2 (Gröpelingen/Walle) ist aufgrund des Modellprojektes ESPQ ein Absinken der Hilfedichte von hohem Niveau zu verzeichnen.

[177] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hg.) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. S. 17f.

[178] Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (Hg.) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. S. 23f.

Grafik 3.2.3-2 Hilfedichten ambulant und teilstationär in der Stadt Bremen von 2010 bis 2013 in abs. Zahlen



	Jahr 2010	Jahr 2011	Jahr 2012	Jahr 2013
SZ 1	21,5	24,1	25,9	26,2
SZ 2	28,0	26,0	23,9	23,6
SZ 3	12,9	13,2	17,4	18,0
SZ 4	16,9	18,1	19,9	20,6
SZ 5	11,1	11,5	13,0	11,3
SZ 6	19,5	18,4	19,4	22,1
Stadt HB	18,1	18,5	19,9	20,2

Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen: Fachcontrolling Quartalsbenchmarking 2010-2014

3.2.4 Sozialpolitische Maßnahmen und Planungen

Frühe Hilfen

Zur Überwindung transgenerationaler Armutsfolgen in Familien mit multidimensionalen Problemlagen ist weiterhin eine Verbesserung der Entwicklungs- und Teilhabechancen von Kindern erforderlich. Hilfen zur Erziehung und Förderung müssen daher so frühzeitig einsetzen und die betroffenen Schwangeren, Alleinerziehenden, Paare und Familien nachhaltig in einzelnen problematischen Entwicklungsphasen ihrer Kinder unterstützen oder auch längerfristig durch Stärkung der familialen Ressourcen begleiten. Die **Verstetigung und der Ausbau früher erzieherischer Hilfen** ist daher gezielt als ein fachpolitischer Schwerpunkt der laufenden Legislaturperiode ausgewiesen und im Haushalt der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen mit zweckgebundenen Verstärkungsmitteln hinterlegt worden.

Im Zuge des **„Rahmenkonzeptes Stadtgemeinde Bremen – Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen“** konnte - vor allem mit Blick auf junge Schwangere und Familien mit hohem psychosozialen und erzieherischem Unterstützungsbedarf - aus Ressortmitteln ein präventiv und niedrigschwellig angelegtes Infrastrukturangebot von **Frühberatungsstellen** aufgebaut werden. Hierzu wurden vorhandene regionale Angebote qualitativ und quantitativ ausgeweitet (z. B. Bremen Nord, Lüssum) und in anderen nach Sozialindex ausgewählten Stadtteilen (z.B. Gröpelingen) gezielt neu aufgebaut. Beispielhaft sind hier die Bremer Frühberatungsstellen zu nennen. Damit ist inzwischen ein Ausbaustand von insgesamt fünf sozialräumlich arbeitenden Frühberatungsstellen erreicht worden. Die multiprofessionellen Teams werden aus Sozialpädagoginnen, Psychologinnen und Familienhebammen gebildet, die sowohl in Einzelberatungs- als auch in Gruppensettings frühzeitig bei Unsicherheiten der Eltern oder Interaktionsstörungen mit dem Kind entwicklungsfördernd wirken können. Die frühe Elternberatung als eine offene, wohnortnahe Anlaufstelle für Eltern mit Kindern im Alter von bis zu 3 Jahren bietet Eltern individuelle Einzelberatungen sowie kostenlose bzw. kostengünstige Kurse zu Themen der frühen Kindsentwicklung, der Entwicklungsförderung, zu

konkreten Hilfsangeboten, Ernährungs- und Erziehungsfragen und allgemeinen Beratungen im Umgang mit Säuglingen und Kleinkindern an (Ernährung und Bewegung, Entwicklungsbegleitung, Stärkung der Elternkompetenz etc.). Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem Ambulanten Sozialdienst Junge Menschen des Amtes für Soziale Dienste, den ansässigen Kinderärzten und dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des Gesundheitsamtes Bremen sowie weiteren zielgruppenbezogenen Kooperationspartnern. Im Rahmen des Bremer Konzepts werden wesentliche primär- und sekundärpräventive Angebote der Kinder- und Jugendhilfeplanung mit denen der Gesundheitsplanung abgestimmt und daraus jeweils passgenaue Frühe Hilfen entwickelt.

Die **Verstärkung der Arbeit der Familienhebammen** wird fortgesetzt.

Der Ausbau des Profils der Familienhebammen in den Gesundheitsämtern erfolgt bis 2015 im Rahmen der Förderprojekts ‚Netzwerk Frühe Hilfen'. Eine Verstetigung nach Ende der Förderphase wird angestrebt.

Die verstärkte Bereitstellung von Haushaltsmitteln und Mitteln der Bundesinitiative Frühe Hilfen hat ab 2012 auch die Verstetigung und den Ausbau des zweijährigen Begleitprogramms „Pro Kind" ermöglicht. Das Programm richtet sich gezielt an Schwangere und Familien mit Säuglingen und Kleinkindern aus mehrfach belasteten Lebenslagen.

Das bremische Kindeswohlgesetz (KiWG) hat weiterhin Bestand. Zwischenzeitlich konnte eine nahezu 100%ige Inanspruchnahme der Vorsorgeuntersuchungen erreicht werden.

Über die Bundesinitiative konnten auch Verstärkungsmittel für das Gesundheitsamt Bremen zur Begleitung und Betreuung von behinderten Eltern durch Familienhebammen bereitgestellt werden.

Weitere Maßnahmen zur Unterstützung von Familien

Einen gezielten Arbeitsschwerpunkt bilden in den letzten Jahren der verbesserte Schutz und die Förderung von Kindern aus besonders belasteten Milieus. Hierzu gehören **Hilfen für junge Menschen aus Familien mit Drogenmissbrauchshintergrund** sowie für junge Menschen mit substituierten Eltern/ Sorgeberechtigten.

Alleinerziehende werden durch besondere Programme und Projekte im Rahmen des BAP besonders unterstützt, z.B. durch das Projekt „Job und Kind – beides gelingt", durch stadtteilbezogene Beratungs- und berufliche Orientierungsangebote in den Mütterzentren Tenever, Vahr und Blockdiek.

Die Teilhabechancen von Kindern in alleinerziehenden Familien werden z.B. durch Programme wie „Balu und Du" über die Freiwilligenagentur verbessert.

In Bremerhaven ist das Netzwerk „Chancen Alleinerziehender" entstanden, die Präventionskette wurde umgesetzt und es wurden weitere Angebote für Alleinerziehende, wie z.B. Elternbesuchsdienste geschaffen.

Bei vermittlungsfernen langzeitarbeitslosen SGB-II-Bezieher/- innen ist darüber hinaus geplant, in Modellvorhaben auch eine familienorientierte Förderung zu erproben. Neben der Verknüpfung verschiedener arbeitsmarktlicher Interventionen (Beschäftigung, Aktivierung, -modulare - Qualifizierung, Beratung) mit stabilisierenden Maßnahmen (Schuldnerberatung, Suchtprophylaxe, Kinderbetreuung) für langzeitarbeitslose Menschen wird derzeit gemeinsam durch das Arbeitsressort, das Sozialressort, dem Magistrat Bremerhaven und den beiden Job-centern geprüft, wie ein die gesamte Familie umfassende Familiencoaching sozialräumlich pilotiert werden kann.

Die Anstrengungen zur Förderung und Unterstützung von Kindern und Familien finden sich wieder in den Angeboten der Kindertagesbetreuung, der Quartierszentren, der Kirchengemeinden, der Wohlfahrtsverbände u.a..

Über die Hilfen zur Erziehung werden seit 2007 fortlaufend mehr Kinder, Jugendliche und Heranwachsende bzw. Familien und Alleinerziehende in besonderen Lebenslagen er-

reicht.[179] Auf Grundlage aktueller Beschlüsse des städtischen Jugendhilfeausschusses und der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend werden seit 2014 verstärkt für Eltern in Heimen untergebrachter Minderjähriger **Hilfen zur Stärkung der Erziehungskompetenz** bereitgestellt.

Eltern werden gezielt in die Angebote der Kindertagesbetreuung (z.B. Bücher-Kitas) einbezogen. Spielkreise als niedrigschwelliges Angebot der frühkindlichen Bildung werden durch den Einsatz von Assistentinnen und Assistenten auch für Aufgaben der Familienbildung besser ausgestattet. Bis 2015 werden vier weitere zu insgesamt elf Familienzentren ausgebaut.

2010 hatte der Bremer Senat das Modellprojekt ESPQ und am 07.10.2014 die Übertragung der Ergebnisse auf die Gesamtstadt beschlossen (s. dazu 3.1.2).

[179] Vgl. hierzu die gesonderten Berichte der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zu den Sozialleistungen sowie zum seit vielen Jahren bestehende Vergleichsring der Großstadtjugendämter (IKO Vergleichsring).

3.3 Ältere Menschen

Teilhabechancen im Alter - verstanden als die Lebensphase nach dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Erwerbsleben – werden wesentlich durch drei Faktoren eingeschränkt:

- Abnehmendes Einkommen durch Wegfall des Erwerbseinkommens und zu geringe Rentenzahlungen
- Zurückgehende soziale Kontakte durch das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, Verlust des Partners/der Partnerin, Tod von Freundinnen und Freunden, abnehmende Mobilität
- Wachsende gesundheitliche Einschränkungen, Pflegebedürftigkeit und Behinderungen.

3.3.1 Einkommensarmut im Alter

Im 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Landes Bremen von 2009 wurde die Annahme gegenwärtig hoher oder zunehmender Altersarmut dargestellt und problematisiert (vgl. Lebenslagen in Bremen, Bremen 2009, S. 235f). Daneben ist unter den gängigen Altersbildern aber auch das der wohlsituierten kaufkräftigen Seniorengeneration verbreitet. Sofern man das Bild vom Wohlstand der „Silver Generation“ verallgemeinert, ist dies ebenso falsch, wie die umgekehrte Betrachtung, die Älteren als grundsätzlich oder überwiegend arm oder armutsgefährdet zu bezeichnen (vgl. 6. Altenbericht der Bundesregierung, Berlin 2010, S.231ff und S. 438ff).

Es besteht insgesamt gesehen ein unterproportionales Armutsrisiko der älteren Bevölkerung in Deutschland. Dies ist auch im Land Bremen der Fall[180]. Bei einer Durchschnittsbetrachtung bildet sich jedoch die existierende individuelle Armut einzelner älterer Menschen nicht ab. Perspektivisch ist jedoch von einer zunehmenden materiellen Armut in der Altenbevölkerung auszugehen.[181]

Altersarmut entsteht nicht erst im Alter. Das wirksamste Mittel der Altersarmut vorzubeugen, ist die Erhöhung der Beschäftigung mit Einkünften, die oberhalb einer Grundsicherung liegen oder auch eine angemessene Berücksichtigung von Erziehungs- und Pflegezeiten. Nur wenn mehr Menschen am Erwerbsleben teilnehmen und möglichst lückenlos Rentenansprüche in ausreichender Höhe erwerben, kann das Armutsrisiko zukünftiger Rentnergenerationen reduziert werden. Wenn bei Renteneintritt bereits eine unterdurchschnittliche Einkommensposition besteht, so ist die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Altersarmut hoch.

Die Sicherung eines auskömmlichen Rentenniveaus muss zudem durch die gesetzliche Rentenversicherung gestaltet werden. Dies ist derzeit nicht der Fall. Private Rentenversicherungen und die „Riester-Rente“ können die Niveauabsenkung in der gesetzlichen Altersvorsorge, bewirkt durch die Rentenreformen 2001 und 2004, nicht ausgleichen. Zusätzlich wird die Alterssicherung über die gesetzliche Rentenversicherung durch die 2005 begonnene schrittweise nachgelagerte Besteuerung weiter reduziert.[182] Frauen erhalten aufgrund ihrer Erwerbsverläufe deutlich geringere Rentenzahlungen, aber auch weniger Betriebsrenten und private Rentenversicherungen als Männer.

Erwerbstätigkeit auch nach dem Renteneintritt kann eine individuelle Strategie, auch eine persönliche Notwendigkeit sein der Altersarmut zu begegnen. Die Erwerbstätigkeit älterer Menschen nimmt zu. Dies führt u.a. zu der Beobachtung bei Vereinen und Initiativen in Bremen, dass ältere Menschen z.T. aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit für bürgerschaftliches Engagement nicht mehr oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

---

[180] Vgl. ausführlich zur Lage in Bremen Arbeitnehmerkammer Bremen 2014, S.97 ff.

[181] Zur Altersarmut von Frauen vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 28.11.2012 (DS 17/11666)

[182] Vgl. Heike Joebges et al, „Auf dem Weg in die Altersarmut…“, S.12ff

Insbesondere im höheren Alter treten zudem verstärkt gesundheitliche Probleme auf, die zu zusätzlichen Ausgaben, zu Behandlungskosten, Kosten für Haushaltshilfen, Pflege usw. führen. Andererseits wird die Erwerbstätigkeit im Alter durch altersbedingte und gesundheitliche Einschränkungen erschwert oder verhindert. Altersarmut kann so zu einer ausweglosen Lage für ältere Menschen werden, die einhergeht mit materiell, körperlich und sozial bedingten Einschränkungen gesellschaftlicher Teilhabe. Armut kann zur Isolation führen, subjektiv empfunden als Einsamkeit, die die Selbsthilfepotentiale älterer Menschen und die Einwirkungsmöglichkeiten von nachbarschaftlicher Unterstützung einschränkt. Angebote der offenen Altenhilfe, z.B. die Aufsuchende Altenarbeit, sollen hierauf einwirken. Da es Zusammenhänge zwischen Krankheit und Armut gibt, müssen die mit dem Alter zunehmenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen auch als Armutsrisiken im Alter betrachtet werden. Wirksame Maßnahmen zur Gesundheitsprävention sind so auch als Prävention gegen Altersarmut zu verstehen.

3.3.2 Einsamkeit und Isolation im Alter

Umstritten ist, ob eine ausreichende finanzielle Grundlage für gesellschaftliche Teilhabe mit dem Bezug von Grundsicherung automatisch gewährleistet ist. Zum Teil wird argumentiert, dass in der Regelsatzberechnung nicht alle relevanten Bedarfe berücksichtigt werden (DIW 2011, S.6). Armut im Alter wird hier aber nicht nur als materielle Armut begriffen, sondern als Ausschluss oder Einschränkung von gesellschaftlicher Teilhabe in Wechselwirkung mit materieller Armut. Dabei spielt die Frage der Einsamkeit und Isolation eine besondere Rolle.

Wie bereits im Teil 1 dargestellt, nimmt die Zahl der 1-Personen-Haushalte, besonders bei den älteren Menschen zu. Neben dem Verlust des Partners/der Partnerin durch Tod kommt auch eine zunehmende Zahl von Trennungen und Scheidungen im höheren Lebensalter[183] hinzu. Die sozialen Kontakte nehmen insgesamt ab. Durch die Zunahme an verfügbarer Zeit wird dies besonders deutlich empfunden. Hier Angebote zu schaffen ist zunächst eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in einer älter werdenden Gesellschaft. - Gleichzeitig sind mit dieser Entwicklung aber auch Chancen verbunden.

Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung haben viele Menschen nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben noch eine langjährige Alterslebensphase. Der medizinische Fortschritt hat es für viele ermöglicht, diese Lebensphase bei guter Gesundheit und ohne wesentliche durch das Alter bedingte Einschränkungen erleben zu können. Viele Menschen können daher diese Zeit aktiv gestalten, z.B. leisten sie als pflegende Angehörige oder als bürgerschaftlich Engagierte wichtige und wertvolle Dienste an ihren Mitmenschen und für die gesamte Gesellschaft. Durch dieses Engagement werden die Teilhabechancen der älteren Menschen, die selbst Unterstützungsbedarf haben, erhöht. Im gesellschaftlichen Diskurs wird den engagierten Älteren z.T. sogar eine wesentliche Rolle in der Bekämpfung der negativen Folgen des Fachkräftemangels in der Pflege zugesprochen. Informelle Unterstützung soll möglichst bereits im Vorfeld und präventiv auffangen, was professionelle Pflege aufgrund mangelnden Personals und mangelnder finanzieller Ressourcen in der Zukunft nicht mehr wird leisten können. Diese These ist umstritten und wird u.a. von den Autoren/innen dieses Berichts nicht geteilt.[184] Auch die Altenhilfe Bremen geht davon aus, dass informelle Arrangements einen wichtigen Platz im Mix der Unterstützungsleistungen einnehmen, sie können aber professionelle Dienste nicht ersetzen.

Zu den gesetzlichen Aufgaben der Altenhilfe nach § 71 SGB XII gehört es, dazu beizutragen, älteren Menschen die Möglichkeit der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu geben. Folgende Maßnahmen stehen hier im Mittelpunkt:

- Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen
- Förderung von Begegnungsmöglichkeiten
- Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement im Alter.

[183] Vgl. 3. Altenbericht der Bundesregierung, Berlin 2001, S.214 und „Trennung im Alter ist heute kein Tabu mehr“, http://www.onmeda.de/g-psychologie/trennung-im-alter-598.html (08.08.2014)

[184] Vgl. „Der fitte Rentner als Betreuer“ und Kommentar „Eine alte Idee“ im Weser Kurier vom 20.05.2014

Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen

Projekte gemeinschaftlichen Wohnens setzen in neuen oder in bestehenden Nachbarschaften Akzente. Beispiele aus anderen Städten zeigen, dass in der Folge von Projekten des gemeinschaftlichen Wohnens auch soziale Dienstleistungen im Quartier angeboten werden. Aktivitäten werden initiiert, die das nachbarschaftliche Umfeld direkt mit einbeziehen. Sie können aktiv zur sozialen Stabilisierung des Umfelds und Förderung der sozialen Teilhabe beitragen. Die Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen erfolgt in der Stadtgemeinde Bremen durch ein Beratungsangebot beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr. Hierzu hat der Senat 2013 die „Koordinierungsstelle für Baugemeinschaften / Gemeinschaftliches Wohnen“ eingerichtet. Weitere Maßnahmen sollten im Rahmen des „Bündnis für Wohnen“[185] zwischen den Akteuren des Wohnungsmarktes beraten und umgesetzt werden.[186]

Förderung von Begegnungsmöglichkeiten

Kommunal initiierte Begegnungsmöglichkeiten bestehen in der Stadtgemeinde Bremen durch derzeit 28 Begegnungsstätten mit einem breiten Veranstaltungsangebot. Im Jahr 2015 soll der Prozess einer Umorientierung auf erweiterte Zielgruppen fortgeführt werden. Die Begegnungsstätten werden aktuell hauptsächlich von Senioren/innen im höheren Alter genutzt, weniger für Begegnungen zwischen den Generationen. Für die kommenden Generationen sollen diese Orte der Begegnung erhalten bleiben, wissend, dass die kommenden Generationen von Senioren/innen in größerer Zahl über nur geringe Einkünfte verfügen werden. Die Begegnungsstätten haben mit kostengünstigen und bedarfsgerechten Angeboten eine wichtige Unterstützungsrolle. Modellhaft sollen die Zusammenführung von Beratung und Begegnung und eine stärkere sozialräumliche Einbindung entwickelt werden.

Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement im Alter

Die **älteren Menschen** bilden heute eine Gruppe, die in ihrer körperlichen und geistigen Fitness deutlich bessergestellt ist als vor 25 Jahren. Sie investieren daher einen hohen Anteil ihrer durch den Austritt aus dem Erwerbsleben gewonnenen freien Zeit in bürgerschaftliches Engagement. Vor allem die Gruppe der über 50-jährigen ist seit Jahren in besonderem Maße ehrenamtlich tätig.[187] Neben der Erwerbsbeteiligung beeinflussen weitere Faktoren, wie z. B. das Bildungsniveau, die verfügbare Zeit und der Gesundheitszustand die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement. Personen mit Hochschulreife und abgeschlossenem Hochschulstudium engagieren sich überdurchschnittlich, Personen mit Hauptschulabschluss hingegen unterdurchschnittlich.

Nach Angaben aus dem Freiwilligensurvey[188] nahm die Engagementquote der deutschen Gesamtbevölkerung zwischen 1999 und 2004 leicht zu, verharrt aber laut der jüngsten Erhebung von 2009 auf dem Niveau von 2004. Dies gilt ebenso für die älteren Menschen (50 Jahre und älter). Die Quote erreichte 1999 den Wert von 30%, 2004 und 2009 den Wert von jeweils 33%.

In den einzelnen **Altersgruppen der älteren Menschen (junge Alte, Ältere und Hochbetagte**) entwickelten sich die Quoten des bürgerschaftlichen Engagements unterschiedlich. Dies ist vor allem auf die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung in den jeweiligen Altersgruppen zurückzuführen: Während noch 69% der jungen Alten eine Erwerbstätigkeit ausüben, spielt diese ab dem 65. Lebensjahr faktisch keine Rolle mehr. Zwischen Berufstätigkeiten und freiwilligem Engagement besteht häufig eine besondere Nähe (vgl. Olk 2009, S. 199),

[185] Zum Bündnis für Wohnen siehe 2.3.

[186] Vgl. Abschnitt Wohnen unter Nr. 2.3.9.3 und 2.3.9.4

[187] Zur Förderung von Selbsthilfeaktivitäten vgl. bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht S.239

[188] Der Freiwilligensurvey ist eine im Auftrag des BMFSFJ durchgeführte Untersuchung zum Engagement in Deutschland. Sie wurde bislang in drei Wellen – in den Jahren 1999, 2004 und 2009 – durchgeführt. Per Telefon-interview wurde die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren befragt (vgl. Gensicke & Geiss 2010).

dies führt offenbar dazu, dass die Erwerbstätigen unter den jungen Alten die höchste Engagementquote aufweisen.[189]

Zur Entwicklung der Engagementquoten im Einzelnen:

Bei den **jungen Alten (50- bis 64-Jährige)** ist nach einem Anstieg von 1999 auf 2004 im Jahr 2009 wieder ein Rückgang der Engagementquote auf die des Jahres 1999 festzustellen.

In der Altersgruppe der **65- bis 74-Jährigen** vollzog sich über den gesamten Zeitraum eine deutliche Zunahme des Engagements. Ein eher moderater, aber kontinuierlicher Zuwachs des Engagements ist bei den **Hochbetagten (75 Jahre und älter**) zu erkennen. Obwohl sich in dieser Altersgruppe ein wesentlich geringeres Niveau ergibt, übt jede bzw. jeder fünfte Hochbetagte mittlerweile eine ehrenamtliche Tätigkeit aus.

Das Phänomen, dass sich Männer noch immer stärker als Frauen engagieren, trifft sowohl auf ältere Menschen generell, aber auch auf die einzelnen Altersgruppen zu. Die Engagementquote der älteren Männer nahm zwischen 1999 und 2004 von 36% auf 39% zu und sank bis 2009 auf 37%. Die Engagementquote älterer Frauen stieg von 25% im Jahr 1999 bis auf 29% im Jahr 2009 an.

Beim Vergleich der für das Engagement verwendeten Zeit führt die Altersgruppe der 65 bis 74-Jährigen. Sie wandten im Jahr 2009 durchschnittlich 18,2 Stunden pro Monat für ihr Engagement auf, gegenüber 16,1 Stunden bei den jungen Alten und 15 Stunden bei den Hochbetagten. Dieser hohe Zeiteinsatz ist offensichtlich eine Folge der mit dem Ruhestand gewonnenen frei verfügbaren Zeit. Der Rückgang des Zeitaufwandes der Hochbetagten resultiert aus deren zunehmenden gesundheitlichen Problemen.

Das **Engagementpotenzial** ist über alle Altersphasen hinweg seit 1999 gestiegen – es schlägt sich aber nicht in tatsächlichem Engagement nieder. Die Freiwilligenagentur Bremen, die Volkshochschulen Bremen und Bremerhaven sowie Sportvereine und Wohlfahrtsverbände bieten zahlreiche Einstiegsmöglichkeiten und vermitteln in ehrenamtliche Tätigkeiten. Sie eröffnen damit die Möglichkeit, dass sich

Für die künftige Engagemententwicklung wird von Bedeutung sein, auf welche Weise sich bereits Engagierte zur Erweiterung ihres Engagements (internes Engagementpotenzial) und in welchem Umfang sich Nichtengagierte zu einer Engagementaufnahme (externes Engagementpotenzial) werden gewinnen lassen. Die Angaben aus den verschiedenen Erhebungen des Freiwilligensurvey zeigen, dass das interne Engagementpotenzial generell gestiegen ist, aber mit zunehmendem Alter sinkt.

Projekte mit bürgerschaftlichem Engagement:

Die **Projekte Doppeldenker[190], Huckepack[191], Lesezeit[192]** sind Projekte, die durch die Förderung der Freiwilligen Agentur Bremen sowohl durch das Referat Bürgerengagement im Sozialressort als auch durch privates und Unternehmenssponsoring ermöglicht werden.

Das Projekt **„Ausbildungsbrücke“** der Diakonie hat drei Bereiche. Ehrenamtliche Ausbildungspatenschaften werden von Menschen übernommen, die im Berufsleben stehen - ob selbständig oder angestellt - oder schon im Ruhestand sind und entsprechend viel Erfahrung mitbringen. Die **Ausbildungsbrückenbörse** beinhaltet Angebote der Wirtschaft an Schülerinnen/Schüler vom Vortrag bis zum Ausbildungsplatz.

---

[189] s. auch dazu Naumann & Romeu Gordo 2010, S. 135 ff.).

[190] Kindern der ersten und zweiten Grundschulklassen wird durch Freiwillige beim Erlernen und Kennenlernen der Mathematik Hilfestellung gegeben.(Freiwilligenagentur Bremen)

[191] Huckepack ist ein neues Mentorenprojekt der Freiwilligen Agentur Bremen, das aus dem Programm „Balu und Du“ entstanden ist und Kinder von der Kita bis in die Schule begleitet.

[192] Erwachsene Frauen und Männer (280 in Bremen Stadt) gehen als Lesehelferin oder Lesehelfer in Bremer Grundschulen, um dort die Schüler/-innen beim Lesenlernen zu unterstützen.

Ehrenamtliche Nachhilfe kann jeder geben, der Freude daran hat, sein Wissen weiter zu geben.

Beim Projekt AMeB Bremen-Huchting "Opa, spiel mit mir"[193] profitieren Jung und Alt voneinander, indem über gemeinsame Aktivitäten ein Vertrauensverhältnis entwickelt wird.

Eine Maßnahme das freiwillige Engagement im Alter zu erhöhen, wurde durch das Projekt **„Aufsuchende Altenarbeit - Hausbesuche“** geschaffen. In 2008 zunächst als Modellprojekt gestartet, bietet das Angebot der Aufsuchenden Altenarbeit älteren Menschen eine niedrigschwellige Kontaktmöglichkeit. Das Ziel ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe von älteren Menschen. Freiwillige können sich als Besucherinnen und Besucher engagieren, indem sie isoliert lebenden älteren Menschen Gesellschaft leisten, Kontakte zu wohnortnahen Begegnungsmöglichkeiten herstellen oder die gegenseitige Hilfe der Älteren aktivieren. Die Freiwilligen werden über ein Stadtteilbüro organisiert.

3.3.3 Gesundheit und Pflegebedürftigkeit im Alter

Die Pflege von Menschen wird zu einem immer wichtigeren Politikfeld der Daseinsvorsorge. Bedingt durch den demographischen Wandel nimmt die Zahl der pflegebedürftigen Menschen zu. Zugleich steigt die Zahl an Demenz erkrankter Menschen, so dass sich neue Anforderungen an die Pflege, aber auch an das Gesundheitswesen stellen.

Auf der anderen Seite erschwert der Wandel der Familienstrukturen Pflege innerhalb familiärer Zusammenhänge. Frauen leisten immer noch einen Großteil der unbezahlten „Sorgearbeit“, gleichwohl führt ihre steigende Erwerbsteiligung dazu, dass Pflege immer mehr zur öffentlichen Aufgabe wird. Eine weitere Professionalisierung der Pflegedienstleistungen ist damit unabdingbar, um die Pflege in der Familie zu unterstützen, zu ergänzen oder wo nötig zu ersetzen. Diese Pflege so zu organisieren, dass sie eine gute Bezahlung und faire Arbeitsbedingungen für die - vorwiegend weiblichen- Beschäftigten gewährleistet.

Pflegepolitik darf sich jedoch nicht darauf beschränken, Pflegedienstleistungen anzubieten. Für Pflegebedürftige handelt es sich um einen Lebensabschnitt, der besonderer Unterstützungsleistungen in mehreren Lebenslagen bedarf. Dementsprechend muss ermöglicht werden, dass Pflegebedürftige soweit wie möglich an der Gesellschaft teilhaben können. Hier ergibt sich eine breite Schnittstelle mit der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention. Denn Pflegepolitik bedeutet, auch Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe für körperlich oder geistig eingeschränkte Menschen zu schaffen. Dies umfasst auch eine Unterstützung von Angehörigen. Dementsprechend umfassend müssen Pflegekonzepte gestaltet werden.

Zu einer zukunftsorientierten Reform der Pflegepolitik gehört die Einführung eines neuen, erweiterten Pflegebegriffs, der über die rein somatisch verstandene Pflege hinausgeht, eine Erhöhung und Ausweitung der Leistungen sowie eine perspektivische Angleichung der Leistungshöhen im ambulanten und stationären Bereich. Mittelfristig ist die private Pflegeversicherung in die Solidarische Pflegeversicherung in Form einer Bürgerversicherung zu integrieren. Die Bürgerversicherung Pflege schafft durch die solidarisch verbreiterte Einnahmebasis langfristig die finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung besserer, bedarfsgerechterer Leistungen, auch auf der Basis eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Außerdem ist eine nachhaltige und solidarische Finanzierung der Pflege auch die Voraussetzung dafür, dass neue, gute und sichere Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistungen von Menschen für Menschen entstehen können.

Ein zentraler Themenkreis des Reformkonzeptes ist die Schaffung einer verzahnten kommunalen Infrastruktur, um die verschiedenen Elemente einer umfassenden Pflegepolitik kommunal zu realisieren. Dies ist auch auf Bremer Ebene umzusetzen.

[193] Die AMeB-Begegnungsstätte und das Mütterzentrum Huchting betreiben dieses Projekt. "Kinder aus schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen sollen mit ‚Opas' zusammenkommen, um gemeinsam zu spielen.

Pflegebedürftigkeit als Armutsrisiko

Bereits im ersten Armuts- und Reichtumsbericht wurde die Frage erörtert, ob Pflegebedürftigkeit arm macht. Auf die zunehmende Zahl von Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung des demographischen Wandels und auf die Abnahme der Pflegepotentiale von Familien wurde hingewiesen. Die Möglichkeit, sich Unterstützung zu finanzieren, ist insbesondere vom Einkommen abhängig. Die Höhe des Einkommens hängt hier von verschiedenen Faktoren ab, die im ersten Bericht aufgeführt wurden. Ergänzend wird auf den Teil 3.4 dieses Berichtes hingewiesen.

Gerade Frauen mit tendenziell geringeren Einkommen sind häufig auf gesetzliche Leistungen zur Sicherstellung der notwendigen Pflege angewiesen. Dieses hat dann sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich Sozialhilfebedürftigkeit zur Folge, da oftmals die gedeckelten Leistungen der Pflegeversicherung nicht ausreichen.

Wie im ersten Armuts- und Reichtumsbericht zusammengefasst wurde, muss es auch zukünftig darum gehen, das Eintreten von Pflegebedürftigkeit nach Möglichkeit zu verhindern oder hinauszuzögern und den Zugang zu Leistungen zu steuern und diese ständig an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Es handelt sich hierbei somit um Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut.

Entwicklung der Pflegebedürftigkeit

Am Ende des Jahres 2011 gab es im Land Bremen 22.178 Personen[194] (Bremen: 17.771 Personen; Bremerhaven: 4.407 Personen), die Leistungen der Pflegeversicherung (ohne Tagespflege) in Anspruch genommen haben.

Die Gesamtzahl der Pflegebedürftigen im Land Bremen erhöhte sich gegenüber 2009 um ca. 3,9%. Etwa jeder vierte Pflegebedürftige im Land Bremen war 2011 unter 70 Jahre alt. Jeder zweite Pflegebedürftige gehörte zum Personenkreis der über 80-Jährigen.

Der Anteil der weiblichen Pflegebedürftigen betrug 66,5%, der Anteil der männlichen Pflegebedürftigen betrug 33,5%

Mit zunehmendem Alter steigt das Risiko, pflegebedürftig zu werden. In den kommenden Jahren wird unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung vor allem die Altersgruppe der über 65-Jährigen zunehmen. Innerhalb dieser Gruppe wird insbesondere die Altersgruppe der über 80-Jährigen zunehmen, also eine Altersgruppe bei der verstärkt altersbedingte Einschränkungen und Unterstützungsbedarf erwartet werden können. Die Gruppe der älteren Migranten/innen ist besonders schnell wachsend. Hier können eine geringere materielle Absicherung und ein höheres Pflegerisiko angenommen werden. Auf die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung wird im Teil 1 dieses Berichtes eingegangen.

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder [195] gehen für das Land Bremen von folgender Anzahl von Pflegebedürftigen in den Jahren 2015, 2020 und 2030 aus:

Tabelle 3.3.3-1 Prognose der Pflegebedürftigkeit 2015, 2020 und 2030

Jahr	Pflegebedürftige am Jahresende
2015	23.000 Personen
2020	25.000 Personen
2030	28.000 Personen

[194] www.statistik.bremen.de, ab 2009 wird die Statistik ohne Tagespflege geführt

[195] Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 2, 2010

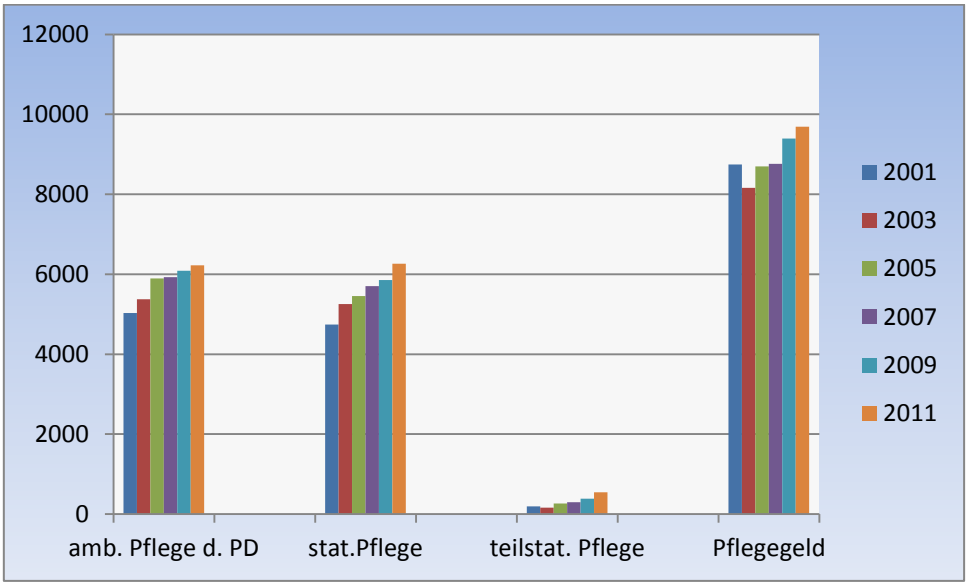
Entwicklung der gesetzlichen Leistungen: Die Pflegeversicherung

Zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit wurde als eigenständiger Zweig der Sozialversicherung eine soziale Pflegeversicherung geschaffen. Die Pflegeversicherung hat die Aufgabe, Pflegebedürftigen Hilfen zu leisten, die wegen der Schwere der Pflegebedürftigkeit auf solidarische Unterstützung angewiesen sind. Die Leistungen der Pflegeversicherung sollen den Pflegebedürftigen helfen, trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde der Menschen entspricht.

Die Leistungen der Pflegeversicherung wurden erstmalig 2008 seit 1995 finanziell angepasst. Weitere wesentliche Änderungen traten mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz in den Jahren 2012 und 2013 in Kraft. Zu erwähnen sind hier insbesondere die verbesserten Pflegeleistungen für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz (z. B. Demenz), die Einführung einer häuslichen Betreuung neben der Grundpflege und den hauswirtschaftlichen Verrichtungen, die zusätzlichen Leistungen für Pflegebedürftige in ambulant betreuten Wohngruppen und die höheren Leistungen für Pflegehilfsmittel und wohnumfeldverbessernde Maßnahmen.

Das Pflegegeld rangiert bei der Inanspruchnahme von Leistungen nach wie vor an erster Stelle. Die ambulanten und stationären Leistungen steigen weiterhin langsam, aber kontinuierlich an.

Grafik 3.3.3-1 Leistungen der Pflegeversicherung, Land Bremen SGB XI 2001-2011

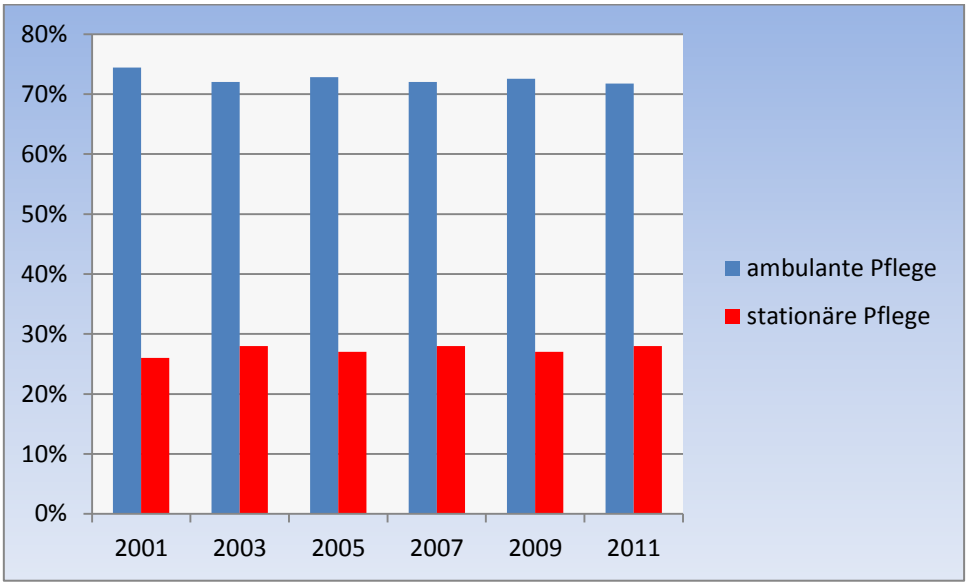


Quelle: Statistisches Landesamt, Pflegestatistik

Wie bereits in den Vorjahren wird die weitaus größte Gruppe der Pflegebedürftigen demnach im Land Bremen zu Hause versorgt. Von den 22.721 Pflegebedürftigen [196] (Stand 31.12.2011) erhielten 16.458 Personen ambulante bzw. teilstationäre Leistungen, 6.263 Personen stationäre Leistungen (Dauer- und Kurzzeitpflege). Der Anteil der ambulant versorgten Pflegedürftigen liegt seit 2001 konstant zwischen 72% und 74%.

[196] einschließlich Tagespflege

Grafik 3.3.3-2 Ambulante und stationäre Pflege



Quelle: Statistisches Landesamt, Pflegestatistik

Weiterhin ist es so, dass überwiegend weibliche Haushaltsmitglieder die häusliche Pflege übernehmen und dagegen aufgrund der höheren Lebenserwartung für die alleinlebenden pflegebedürftigen Frauen oftmals keine Familienangehörigen zur Verfügung stehen. Von den männlichen Pflegebedürftigen wird jeder Vierte in einer ambulanten oder vollstationären Pflegeeinrichtung betreut, bei den Frauen dagegen schon jede Dritte. [197]

Pflegestärkungsgesetze

Durch zwei Pflegestärkungsgesetze sollen in dieser 18. Legislaturperiode auf Bundesebene Verbesserungen in der pflegerischen Versorgung umgesetzt werden. So ist mit dem ersten Pflegestärkungsgesetz beabsichtigt, die Leistungen für Pflegebedürftige zu erhöhen. Die Leistungen der Verhinderungs- und Kurzzeitpflege sollen zukünftig besser miteinander finanziert werden, die Leistungen für die Tages- und Nachtpflege werden ausgebaut, mehr zusätzliche Betreuungskräfte sollen in voll und teilstationären Pflegeeinrichtungen eingesetzt werden. Ferner sollen alle Leistungsbeträge der Pflegeversicherung zum 01.01.2015 um 2,67% bzw. 4% angehoben werden. Die lineare Anhebung der Leistungen wird allerdings dazu führen, dass die Leistungen im stationären Bereich deutlich höher steigen als die Leistungen im ambulanten Bereich. Der Vorrang der häuslichen Pflege und die perspektivische Angleichung der Leistungshöhen im ambulanten und stationären Bereich werden mit dieser Maßnahme damit eher in Frage gestellt.

Das erste Pflegestärkungsgesetz sieht u. a. auch die Bildung eines Pflegevorsorgefonds vor, um die bisherige problematische Finanzierung der Pflegeversicherung zu stabilisieren. Die Beiträge für die Pflegeversicherung sollen daher in zwei Schritten um insgesamt 0,5 Beitragspunkte angehoben werden. Durch diese Maßnahme soll aus Sicht der Bundesregierung zumindest ein erster Schritt in Richtung einer nachhaltigen Finanzierung der Pflegeversicherung eingeleitet werden. Dieser Pflegefonds ist allerdings nicht unumstritten. So hat sich z. B. das Bundesland Bremen dafür eingesetzt, dass die Mittel in die Altenpflegeausbildung einfließen sollen. Auch das wäre eine Form der Zukunftssicherung.

Die Leistungen der Pflegeversicherung sind neben den Altersrenten für die Vermeidung von Altersarmut von wesentlicher Bedeutung.

Zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen ist geplant, Lohnersatzleistungen für eine bis zu zehntägige Auszeit vom Beruf einzuführen, um Angehörige kurzfristig in die Lage zu ver-

[197] siehe Pressemitteilung der Statistischen Landesamtes vom 16.Oktober 2012

setzen, die Pflege von Angehörigen zu organisieren. Die Lohnersatzleistung soll in einem weiteren Gesetz geregelt werden, das ebenfalls zum 01.01.2015 in Kraft treten soll.

Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz soll noch in dieser Wahlperiode der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungsverfahren eingeführt werden. Die stets kritisierte Unterscheidung zwischen Pflegebedürftigen mit körperlichen Einschränkungen und Demenzkranken soll dadurch entfallen.

Pflegestützpunkte im Land Bremen

Die Gewährleistung einer neutralen Beratung – unabhängig von Kostenträgern und Pflegeanbietern - ist von hoher Bedeutung, da die Struktur und Qualität der einzelnen Pflegeleistungen für die betroffenen häufig undurchschaubar ist. Die Pflegeversicherung übernimmt die Kosten für Pflegeberatung.

Auf Grundlage des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes wurden daher 2009 zwei Pflegestützpunkte in der Stadtgemeinde Bremen und ein Pflegestützpunkt in der Stadtgemeinde Bremerhaven eingerichtet. Ziel war und ist es, durch eine gemeinsame Einrichtung der Krankenkassen, Pflegekassen, des Landes und der Kommunen eine optimale Pflegeberatung für die Bürgerinnen und Bürger einzuführen.

Die Hauptzielgruppen der Pflegestützpunkte stellen zum einen pflegende Angehörige dar, die eine Pflegeunterstützung organisieren wollen, zum anderen Personen, die selbst pflegebedürftig sind und sich informieren wollen, welche Unterstützung sie erhalten können.

Nach der Einführungsphase sind die Kontakt- und Beratungszahlen der Pflegestützpunkte jährlich steigend.

Entwicklung der gesetzlichen Leistungen: Hilfe zur Pflege gem. SGB XII

Die Vorschriften des 7. Kapitels des SGB XII bilden die gesetzliche Grundlagen für die Hilfe zur Pflege für Frauen und Männer, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die Verrichtungen des Alltags erheblich eingeschränkt sind und der Hilfe zur Pflege bedürfen. Diese Sozialhilfeleistungen werden dann bewilligt, wenn die Kosten der Pflege nicht von den Pflegekassen oder eigenen finanziellen Mitteln gedeckt werden.

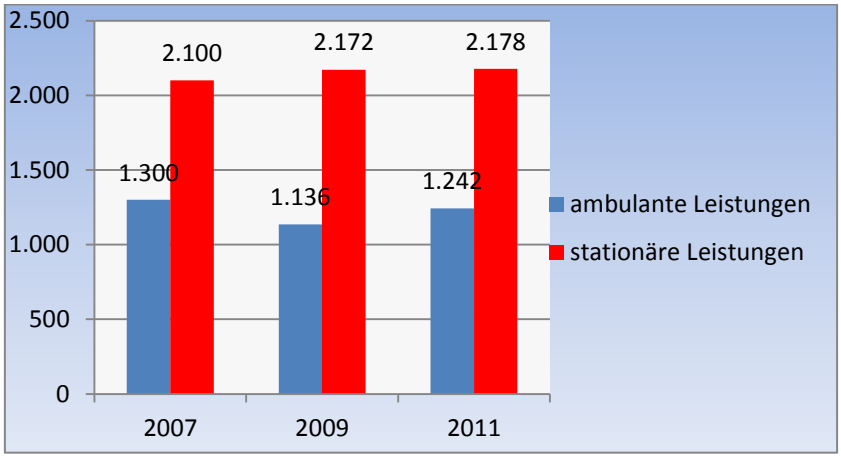
Das im SGB XII verankerte Prinzip „ambulant vor stationär“ gilt auch in Bremen seit Jahren als ein wesentliches Ziel, da die Pflege im häuslichen Umfeld der stationären Versorgung in einem Pflegeheim grundsätzlich vorzuziehen ist.

Leistungen für Hilfe zur Pflege[198] bekamen im Land Bremen im Jahr 2011 in der Stadtgemeinde Bremen: 1.242 Personen (ambulante Pflegeleistungen) und 2.178 Menschen (stationäre Pflegeleistungen).

in der Stadtgemeinde Bremerhaven waren dies 342 Personen mit ambulanten Pflegeleistungen und 637 Menschen mit stationären Pflegeleistungen.

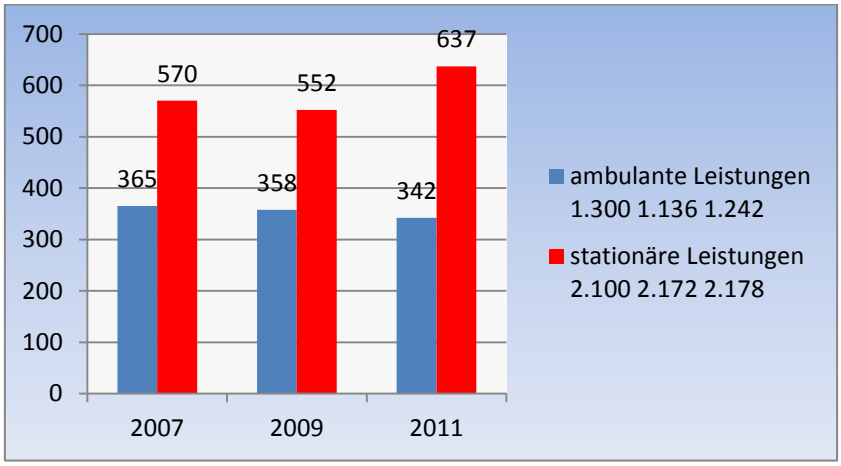
[198] Stichtag 31.12.2011

Grafik 3.3.3-3 Leistungen Hilfe zur Pflege - Stadtgemeinde Bremen 2007-2011



Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen; eigene Auswertungen

Grafik 3.3.3-4 Leistungen Hilfe zur Pflege - Bremerhaven 2007-2011



Quelle: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen; eigene Auswertungen

Deutlich wird, dass die Empfänger/innenzahlen in der ambulanten Pflege in den vergangenen Jahren eher stagnierten, im Bereich der stationären Leistungen dagegen zunahmen. Dieses hängt u. a. damit zusammen, dass pflegebedürftige Menschen ihre ambulante Pflege oftmals noch aus eigenem Einkommen und Vermögen und den Leistungen der Pflegeversicherung finanzieren können, dieses aber im Bereich einer Pflegeheimversorgung nicht mehr möglich ist. Hinzu kommt, dass gerade Pflegepersonen aus der eigenen Familie und der Nachbarschaft nicht mehr im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen, um zumindest einen Teil der notwendigen häuslichen Pflege wahrnehmen zu können. Im Land Bremen erhalten ca. 33% aller pflegebedürftigen Menschen, die in stationärer Dauerpflege leben, Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

Steuerung der Pflegeangebote

Seit mehreren Jahren ist in Bremen ein erheblicher Ausbau stationärer Pflegeplätze zu verzeichnen. Obwohl schon heute erhebliche Überkapazitäten bestehen, werden neue stationäre Pflegeeinrichtungen gebaut. Derartige Überkapazitäten führen zu erheblichen dauerhaften Leerständen in vielen Einrichtungen. Eine schnelle marktwirtschaftliche Bereinigung durch Schließung stationärer Einrichtungen kann nur selten oder verspätet stattfinden. Sie ist häufig mit besonderen Härten für die Bewohner/innen verbunden.

Dadurch wird die Qualität stationärer Pflege bedroht, da es im Fall sinkender Belegungsrate für die Einrichtungen immer schwerer wird, betriebswirtschaftlich rentabel qualitativ hochwertige Pflege anzubieten. Zudem ergibt sich hier die Gefahr, dass stationäre Einrichtungen auch ambulante Angebote verdrängen, wo diese für die Pflegebedürftigen bedarfsgerechter wären, weil die Wünsche älterer Menschen nach Selbständigkeit und Selbstbestimmung in stationären Einrichtungen nur eingeschränkt verwirklicht werden können. Um dem entgegenzuwirken, ist es notwendig, bundesgesetzlich die Schaffung von Steuerungskompetenzen auf der Landes- und auf der Kommunalebene zu ermöglichen. Ziel wäre dabei, eine qualitativ und quantitativ weitgehend bedarfsgerechte Pflegeinfrastruktur zu entwickeln. Diese Planung muss auch die Schnittstellen zwischen dem Gesundheitswesen und dem Pflegesektor einbeziehen.

Einheitlicher Tarifvertrag in der Altenpflege

Derzeit werden Gespräche zwischen der freien Wohlfahrtspflege in Bremen und der Gewerkschaft ver.di mit dem Ziel eines einheitlichen Pflegetarifvertrages geführt. Ein solcher Tarifvertrag wäre ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Pflegesektor und der Verhinderung von Billig-Pflege. Der Wettbewerb der Einrichtungen im Pflegesektor würde sich eher über Qualitätsaspekte und bedarfsgerechte Angebote herstellen können als über den Druck auf die Arbeitsentgelte. Es ist sinnvoll, diesen Vertrag im Falle des Abschlusses für allgemeinverbindlich im Land Bremen zu erklären.

Sicherstellung einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur im Quartier

Zu den Landes- und kommunalen Aufgaben gehört die Bereitstellung einer leistungsfähigen Pflegeinfrastruktur. Dazu gehören

- Rehabilitative Angebote[199]
- Angebote im Vorfeld von Pflege und zur Sicherstellung des selbständigen Wohnens (z.B. in der Stadtgemeinde Bremen durch die Dienstleistungszentren[200])
- Angebote des Service-Wohnens und Kooperationsprojekte mit Wohnungsbaugesellschaften
- Ambulante Pflegedienste mit ausreichendem Personal
- Ausreichende Angebote der Tages- und Kurzzeitpflege
- Stationäre Pflegeangebote, die eine möglichst selbstbestimmte Lebensführung ermöglichen.

Diese Angebote wurden für die Stadt Bremen im Bremer Altenplan dargestellt, der in der kommenden Legislaturperiode aktualisiert werden soll. Auf Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 17.07.2014 soll zudem bis zum Januar 2015 ein Pflegeinfrastrukturbericht erstellt werden, der die weiteren Entwicklungsperspektiven aufzeigen wird.

Die demographische Entwicklung mit einem deutlich ansteigenden Bevölkerungsanteil von älteren Menschen und immer weniger Jüngeren stellt die Pflege vor neue Anforderungen. Der Fachkräftemangel in der Pflege ist auch im Land Bremen deutlich merkbar, so dass Einrichtungen der Altenpflege zunehmend Probleme bekommen, ausreichend Fachpersonal zu finden (Bundesagentur für Arbeit, "Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse - Juni 2014", S.15ff). Vor diesem Hintergrund wurde 2012 die „Bremer Pflegeinitiative gegen den Fachkräftemangel" gegründet. Die Akteure in der Pflege arbeiten hier gemeinsam mit den Senatsressorts an konkreten Maßnahmen. Zum Beispiel wurde die Altenpflegeausbildung bei ambulanten Pflegediensten eingeführt und die Zahl der jährlich neuen Erstausbildungsplätze in der Altenpflege deutlich erhöht, von 50 im Jahr 2010 auf 120 im Jahr 2014.

[199] Vgl. z.B. http://www.bremer-heimstiftung.de/gesundheit

[200] Vgl. „Jahresbericht 2013 - Die Bremer Dienstleistungszentren - Beratung und Hilfen für ältere Menschen“

3.3.4 Ältere Migrantinnen und Migranten

Die Zahl der älteren Migrant/-innen[201] ist im Zeitraum 2007 bis 2012 überproportional angestiegen. In der Stadt Bremen ist die Zahl der älteren Migranten/-innen (65+) von 2007 bis 2012 um rd. 27% gestiegen auf über 13.000. Dies entspricht einem Anteil von ca. 11,5% an der Altenbevölkerung Bremens. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der älteren Menschen ohne Migrationshintergrund um 2,4% gesunken. 2030 wird der Anteil der Migranten/-innen an der Altenbevölkerung voraussichtlich bei 20% liegen[202].

Tabelle 3.3.4-1 Bevölkerung ab 65 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund 2007-2012

Bevölkerung	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 ./. 2007 absolut	2012 ./. 2007 in Prozent
Bremen 65+	114.875	116.321	117.170	116.542	114.568	115.173	+298	+0,3
Bremen 65+ Migranten	10.411	10.882	11.329	11.746	13.101	13.209	+2.798	+26,9
Anteil Migranten an Bev. 65+	9,1%	9,4%	9,7%	10,1%	11,4%	11,5%		
Bevölkerung ohne Migrationshintergrund	104.464	105.439	105.841	104.796	101.467	101.964	-2.500	-2,4

Die bei Migranten/-innen vielfach schon bestehenden kulturell bedingten Schwellen zur gesellschaftlichen Teilhabe werden durch materielle Einschränkungen weiter verstärkt. Es entstehen höhere und frühere Unterstützungs- und Versorgungsbedarfe[203], die in den Migrantenfamilien nicht oder nicht mehr so aufgefangen werden, wie dies in den Familienstrukturen der Herkunftsländer üblich war. Die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe gewinnt daher an Bedeutung. Sie soll kulturelle Barrieren beidseitig überwinden. Wie gut ihr das gelingt, wird auch gesellschaftliche Teilhabe, Versorgungslage und Armut unter älteren Migranten mitbestimmen.

Maßnahmen 2009-2014:

- 2009: Eröffnung von drei Pflegestützpunkten im Land Bremen
- Verstärkte Durchführung von Projekten zu Förderung ehrenamtlichen Engagements älterer Menschen
- Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze in der Altenpflege von 50 (2009) auf 140 (2014)
- Ausdehnung des Projekts „Aufsuchende Altenarbeit“ auf drei Stadtteile
- 2012: Gründung der „Bremer Pflegeinitiative“
- 2013: Eröffnung der Koordinierungsstelle für gemeinschaftliche Wohnformen

Planungen und Vorschläge:

- Weiterentwicklung der Begegnungsstätten: Öffnung für „junge Alte“, sozialräumliche Einbindung, Verbindung von Beratung und Begegnung
- Förderung einer stadtteilbezogenen Pflegeinfrastruktur
- Vorlage eines Pflegeinfrastrukturberichts
- Aktualisierung des Bremer Altenplans
- Einheitlicher Tarifvertrag in der Altenpflege

[201] Vgl. dazu ausführlicher im 1. Armuts- und Reichtumsbericht 2009 Seite 244 ff.

[202] Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, „Bremen kleinräumig“, Tabelle 173/55, http://www.statistik-bremen.de/soev/statwizard_step1.cfm

[203] Vgl. ZQP, „Alternde Migranten und Pflege in Deutschland – eine Bestandsaufnahme“ und Martin Kohls, „Pflegebedürftigkeit…“, S.2

3.4 Menschen mit Behinderungen

Definition

Seit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht 2009 hat sich auf EU-Ebene der Behinderungsbegriff verändert. Die bundesdeutsche Definition im SGB IX (§ 2 Abs.1) bezog sich noch auf den individuellen Gesundheitszustand des behinderten Menschen. Seit 2009 geht die UN-Behindertenrechtskonvention[204] von einem Behinderungsbegriff aus, der die Wechselwirkung zwischen Person und Umwelt einbezieht. Artikel 1 der UN-Konvention lautet:

> Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

Nach dem zwölften Buch Sozialgesetzbuch (§53 Abs. 1) haben behinderte Personen (§2 Abs. 1 SGB IX) Anspruch auf Eingliederungshilfe, wenn sie wesentlich in Ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben eingeschränkt sind oder von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind.

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen kann auf mehreren Ebenen eingeschränkt sein: einerseits durch geringere zur Verfügung stehende Geldmittel (vgl. dazu bereits die Ausführungen im 1. Armuts- und Reichtumsbericht 2009, Seite 218 f.), andererseits durch ein soziales Ausgrenzungsrisiko in den unterschiedlichen Lebensbereichen z.B. wie Bildung, Arbeit, Wohnen, Mobilität.

Zeitgleich mit der Abfassung des 2. Armuts- und Reichtumsberichts arbeitet in Bremen ein Expertenkreis an der Erarbeitung eines Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Die dort zu erarbeitenden konkreten Maßnahmen sollen dazu dienen, die abstrakt formulierten Ziele der UN-Konvention zu erreichen. Der Bund hat seinen Aktionsplan in 2011 veröffentlicht, einige Länder haben bereits Pläne verabschiedet oder arbeiten daran. In Bremen wird der Entwurf eines Aktionsplans Ende 2014 vom Senat vorgelegt werden.

3.4.1 Von Behinderungen betroffene Personengruppen im Land Bremen

Menschen mit Behinderung bilden - wie bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht ausgeführt - weder eine homogene noch eine zahlenmäßig genau erfassbare Gruppe. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der jeweiligen Behinderung, die völlig unterschiedliche Auswirkungen auf die Lebenssituation des Einzelnen zeitigen kann, sondern - wie dies für Menschen ohne Behinderung gilt - ebenso hinsichtlich der biographischen (Jugend, Alter) oder sozialen Lebensumstände. Die wichtigste Zahlengrundlage zur Feststellung der Zahl von Menschen mit Behinderung und der Art der Behinderung bietet die Schwerbehindertenstatistik, die jedoch durch ihre Systematik nur diejenigen Menschen mit Behinderung erfassen kann, die auf Antrag vom Versorgungsamt einen Grad der Behinderung festgestellt bekommen haben (Schwerbehinderung: Grad der Behinderung von 50 und mehr, sowie leichtere Behinderung mit einem Grad zwischen 20 und unter 50).

[204] Seit fünf Jahren ist die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) von der Bundesrepublik ratifiziert und damit in Kraft. Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten und ihre Körperschaften dazu, auf die dort definierten Zielsetzungen hinzuarbeiten. Die Verpflichtung gilt also auch für die einzelnen Länder.

3.4.2 Entwicklung 2007 - 2011

Ende des Jahres 2011 lebten im Land Bremen insgesamt 62.432 schwerbehinderte Menschen, dies entsprach einem Anteil von 9,0% der Gesamtbevölkerung. Davon waren 47% Männer (29.462) und 53% Frauen (32.970). Von der Gruppe der Schwerbehinderten lebten 74% in der Stadt Bremen und 26% in Bremerhaven. Im Zeitverlauf 2007 - 2011 ergab sich eine Steigerung in Höhe von 45%.

Der größte Teil der schwerbehinderten Menschen (55%) befand sich 2011 im Alter von 65 Jahren und mehr (Bundesdurchschnitt: 53,4%)[205]. Den zweithöchsten Anteil hatte die Altersgruppe 55-65 Jahre mit rd. 20%. Entsprechend der Abnahme des Lebensalters entwickelten sich die Anteile der weiteren Altersgruppen. Den geringsten Anteil hatten Kinder und Jugendliche mit 2.3%. Die Verteilung auf die Altersgruppen zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 3.4.2-1 Schwerbehinderte Menschen im Land Bremen am 21.12.2011 nach Alter und in Prozent der Schwerbehinderten bzw. der altersgleichen Bevölkerung

Alter in Jahren	Bevölkerung 31.12.2011	darunter Schwerbehinderte	Anteil an allen Schwerbehinderten	Anteil an der Bevölkerung
unter 6	31.297	201	0,35%	0,64%
6- unter 18	67.530	1.106	1,90%	1,64%
18- unter 35	147.353	2.425	4,17%	1,65%
35- unter 55	187.220	10.723	18,43%	5,73%
55- unter 65	80.084	11.704	20,12%	14,61%
65 und älter	138.698	32.022	55,04%	23,09%
Summe	652.182	58.181	100,00%	8,92%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen[206], eigene Berechnungen SKJF

Der größte Teil der Behinderungen entsteht erst im Laufe des Lebens durch Krankheitsprozesse oder durch Unfallgeschehen, nur rund 5 % der festgestellten Behinderungen waren angeboren. Das weit überwiegende Entstehen der Behinderung im Lebensverlauf durch (Verschleiß)-Erkrankungen, Unfälle usw. erklärt die starke Dominanz der höheren Lebensaltersgruppen unter den schwerbehinderten Menschen. Die Teilhabechancen dieser älteren behinderten Menschen werden, neben den mit einer Behinderung verbundenen Erschwernissen, ganz wesentlich durch den im Lebensverlauf erreichten gesellschaftlichen Status (insbesondere Familienstand, Bildung, Beruf und Einkommen) definiert.

Die Entwicklung in den Teilhabebereichen Bildung, Arbeit soziale Teilhabe, Wohnen sowie Mobilität und Zugänge wird nachfolgend dargestellt.

3.4.3 Inklusive Bildung im Land Bremen

Bremen hat sich im Bereich Bildung seit 2009 mit dem Beschluss des neuen Schulgesetzes an die Spitze der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems begeben. Im §3, Absatz 4 des bremischen Schulgesetzes haben die Schulen Bremens den Auftrag erhalten, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln.

Bremen definiert Inklusion im Bereich Bildung nicht nur in Hinblick auf die gemeinsame Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung, sondern auf die Förderung aller Schüler/-innen – angefangen von der Einschränkung im kognitiven Bereich bis hin zur Hochbegabung, unbeachtet der Weltanschauung, Religion oder sozialer und kultureller

[205] www.destatis.de (Zugriff am 8.6.14)

[206] Stat. Landesamt Bremen: Schwerbehinderte Menschen im Land Bremen (2012)

Herkunft. Bei der Umsetzung ist der Blick auf einen Prozess in seiner gesamten Komplexität gerichtet.

Im Kapitel 2.2 dieses Berichtes ist der Zusammenhang von schulischer Bildung und Armut bzw. Ausgrenzung aufgezeigt worden. Für Menschen mit Behinderung ist die Möglichkeit, auf einer allgemeinbildenden Schule einen Schulabschluss machen zu können, keine Selbstverständlichkeit. Das Land Bremen hat im Zeitraum 2007-2011 in diesem Bereich aber große Fortschritte gemacht.

Die inklusive Beschulung wird durch folgende Unterstützungsmaßnahmen vorangebracht:

- Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) sind in allen Schulen eingerichtet (z. T. im Verbund mit mehreren Schulen)
- Vier Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) unterstützen die Schulen in allen Stadtteilen.

Voraussetzung für das Gelingen der oben ausgeführten umfangreichen Reform ist es, die Bremer Schulstrukturentwicklung als Ganzes mit aufeinander aufbauenden Modulen zu betrachten. So war es zunächst entscheidend, dass die Schulen sich der Reform zur Oberschulentwicklung, der Entwicklung zu Ganztagsschulen, der Neuausrichtung der Grundschulen und der Gymnasien stellen. Neue Unterrichtsmethoden wie z.B. der Weg zum individualisierten Unterricht sowie die Orientierung am Projektunterricht, die Einführung der Jahrgangsarbeit und auch jahrgangsübergreifender Arbeit sind Basis für gelingende Inklusion.

Bei der schulischen Bildung führen die genannten Veränderungen und Unterstützungen dazu, dass zunächst im Schuljahr 2013/14 ca. **2/3 aller Schüler/-innen mit Behinderung im Land Bremen an einer Regelschule inklusiv unterrichtet werden**.

Bereich Hochschulen

Das Bremer Hochschulgesetz legt in der grundlegenden Vorschrift des § 4 Abs. 6 fest, dass die Hochschulen an der sozialen Förderung der Studierenden mitwirken und die besonderen Bedürfnisse von Studierenden mit Behinderung berücksichtigen. An allen staatlichen Hochschulen sind Behindertenbeauftragte benannt. Der Zugang zu Hochschulbildung wird durch eine Härtefallquote von 5% und individuelle Nachteilsausgleiche unterstützt und gemäß § 31 BremHG sind behinderten und chronisch kranken Studierenden Nachteilsausgleiche insbesondere beim Studium, der Studienorganisation und -gestaltung sowie bei den Prüfungen zu gewähren.

Die allgemeinen Informationsangebote der Hochschulen berücksichtigen die Belange von Studierenden mit Behinderungen oder chronischen Krankheiten und sind barrierefrei zugänglich. Bei Hochschulneubauten und großen Umbauten werden die aktuellen Maßstäbe barrierefreien Bauens berücksichtigt. Die Einrichtungen des Studentenwerks sind barrierefrei zugänglich, zudem werden barrierefreie Appartements angeboten.

3.4.4 Arbeitsmöglichkeiten schwerbehinderter Menschen

Ziel des Senats ist es, auch für Menschen mit Beeinträchtigungen mehr Teilhabe auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. So heißt es in der Koalitionsvereinbarung von 2011:

> „Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung bzw. Lernschwierigkeiten haben besondere Probleme beim Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt. Gegenwärtig arbeiten in Bremen und Bremerhaven über 2000 behinderte Beschäftigte in einer „Werkstatt für behinderte Menschen“. Wir wollen daher die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben mit dem Ziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern.“

Die Zugangschancen von Menschen mit Behinderungen auf den allgemeinen Arbeitsmerkt sind trotz vielfältiger Bemühungen , einer negativen Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwer-

behinderter Menschen entgegenzuwirken, nach wie vor schlechter als die Chancen von Menschen ohne anerkannte Schwerbehinderung.

Um Nachteile für schwerbehinderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern bzw. abzu mildern, gibt es eine gesetzlich festgeschriebene **Beschäftigungspflicht für Arbeitgeber**. Im SGB IX (§§ 71 ff.). Alle Betriebe mit mindestens 20 Arbeitsplätzen haben einen Anteil von mindestens 5% der Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Dies wird in der privaten Wirtschaft oft nicht umgesetzt. Die gleiche Verpflichtung besteht auch für öffentliche Arbeitgeber, also für den Bund, die Bundesländer und die Kommunen. Werden die Vorgaben nicht erfüllt, so ist eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen hat die Senatorin für Finanzen im Berichtsjahr 2012 mitgeteilt, dass ca. 7% schwerbehinderte Menschen beschäftigt wurden. Dies waren im Jahresdurchschnitt 2000-2007 lediglich ca. 6%.

Für die privaten Arbeitgeber liegt ebenfalls eine Statistik über die Beschäftigungspflicht vor. In 2011 waren ca. 77% der Pflichtarbeitsplätze besetzt. Das entspricht einer Ist-Quote von 3,7%. Im Jahr 2006 waren dies noch 3,56%.

Aus der **Ausgleichsabgabe**, die von den Integrationsämtern verwaltet wird, muss die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben gefördert werden. Das kann durch besondere Maßnahmen beim Arbeitgeber wie z.B. Lohnkostenzuschüsse, Ausstattung eines Arbeitsplatzes oder durch direkte Förderung eines schwerbehinderten Menschen wie etwa Hilfen zur Erreichung eines Arbeitsplatzes oder Arbeitsassistenz geschehen. Nicht zuletzt dient der besondere Kündigungsschutz schwerbehinderter Menschen der Sicherung und Erhaltung des Arbeitsplatzes. Im Jahr 2012 hat das Integrationsamt Bremen aus der Ausgleichsabgabe Mittel in Höhe von 4.436.386 € zur Verfügung gehabt (2007: 3.337.000 €).

Die **Betriebe** haben nicht nur durch die Förderung von Maßnahmen aus der Ausgleichsabgabe vielfältige Handlungsmöglichkeiten[207]. Verschiedene Faktoren können die Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Menschen mit Behinderungen erschweren. So haben viele der Arbeitgeber, die keine Menschen mit Behinderungen beschäftigen beziehungsweise Vorbehalte haben, bisher noch keine Erfahrung mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen gemacht, wie in einer Studie des Instituts Arbeit und Wirtschaft (IAW) im Auftrag des Bremer Versorgungsamts festgestellt wurde.[208] Eine Erleichterung der Beschäftigung Schwerbehinderter ist z.B. durch die barrierefreie Gestaltung der Arbeitsplätze und Arbeitsabläufe möglich (vgl. Arbeitnehmerkammer 2013, S.72 ff.)

Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten für behinderte Menschen und Einkommenssituation

Die anerkannte Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) ist eine Einrichtung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben und zur Eingliederung in das Arbeitsleben. Einen Rechtsanspruch auf einen Werkstattplatz haben nur Menschen, die aufgrund der Art und Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Eine Anerkennung als Schwerbehinderter oder Schwerbehinderte ist kein Aufnahmekriterium für die WfbM. Die WfbM gliedert sich in den Eingangs- und Berufsbildungsbereich sowie den Arbeitsbereich. Für den Zugang in das Eingangsverfahren und in den Berufsbildungsbereich ist die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Berufsberatung fachlich verantwortlich zuständiger Kostenträger. Für den Arbeitsbereich ist dies der Träger der Sozialhilfe.

Die Aufgaben der Werkstatt für behinderte Menschen sind in § 136 SGB IX beschrieben. Demnach soll die WfbM den Menschen eine angemessene berufliche Bildung anbieten. Ferner ist die Leistungs- und Erwerbsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten, zu entwickeln, zu erhöhen bzw. wiederzugewinnen und die Persönlichkeit weiter zu entwickeln. Zudem hat die Werkstatt die Aufgaben, den Übergang geeigneter Menschen mit Behinderung auf dem all-

[207] Arbeitnehmerkammer Bremen 2013, S.71

[208] Fietz/Gebauer/Hammer 2011

gemeinen Arbeitsmarkt konzeptionell und durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Hierzu verfügt sie über ein möglichst breites Angebot an Berufsbildungs- und Arbeitsplätzen sowie über qualifiziertes Personal und einen begleitenden Dienst. Die anerkennungsrechtlichen und fachlichen Vorgaben sind in der Werkstättenverordnung (WVO) festgelegt.

Im Land Bremen sind drei Werkstätten anerkannt, für die der Sozialhilfeträger auf der Grundlage von Verträgen nach § 75 (3) SGB XII die Vergütung für die Erbringung der rechtlich vorgeschriebenen Leistungen und die Einhaltung der fachlich vorgegebenen Standards im Arbeitsbereich übernimmt. Dies sind:

- Werkstatt Bremen (Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen),
- Elbe-Weser-Werkstätten Gemeinnützige GmbH, Bremerhaven,
- Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung Ortsvereinigung Bremerhaven e.V.

In 2012 waren im Land Bremen im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich rund 2900 Menschen beschäftigt (Stichtagserhebung per 31.12.2012). Vgl. in 2006: 2.700 Menschen. Hinzu kamen knapp 200 weitere behinderte Menschen, die den Arbeitsbereich einer WfbM außerhalb der Landesgrenzen besuchten und der Sozialhilfeträger Bremen zuständig ist.

Die Werkstätten sind Wirtschaftsunternehmen, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert sein müssen und nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen sind. Sie haben wirtschaftliche Arbeitsergebnisse zu erzielen, um an die im Arbeitsbereich tätigen Menschen mit Behinderung ein angemessenes Arbeitsentgelt zahlen zu können. Das durchschnittliche Arbeitsentgelt lag 2011 bundesweit bei rd. 180 €, in den Werkstätten im Land Bremen bei ca. 220 €.[209] Werkstattbeschäftigte erwerben nach 20 Jahren ununterbrochener Beschäftigung in der Werkstatt einen Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung gemäß § 43 (6) SGB IV. Die erworbene EU-Rente liegt aufgrund der besonderen Bemessungs- und Bezugsgrößen nach dem SGB IV in der Regel über der Grundsicherung.[210]

Die Werkstätten haben, wie eingangs erwähnt, den gesetzlich festgelegten Auftrag, geeignete Übergange für Menschen mit Behinderung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern und diese Leistung ist im Entgelt berücksichtigt. In welchem Umfang die Werkstätten der o.g. Zielsetzung und damit auch dem gesetzlichen Auftrag des Senats entsprechen, ist der jährlichen Integrationsstatistik der Agentur für Arbeit in den jährlichen Ausgaben zu entnehmen. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Übergänge aus dem Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich (EV/BBB) sowie aus dem Arbeitsbereich (ABB) der Werkstätten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für die Jahre 2010 bis 2013. Die Statistik wird nicht nach Geschlecht differenziert.

[209] BMAS:http://www.einfach-teilhaben.de/DE/StdS/Ausb_Arbeit/Werkstaetten/Arbeitsentgelt/arbeitsentgelt_ node.html

[210] Zur Höhe des Entgeltes vgl. bereits die Ausführungen im 1. Armuts- und Reichtumsbericht, S.229

Tabelle 3.4.4-1 Übersicht: Dauerhafter Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt

Jahr	Personen jeweils per 31.10.	Anzahl absolut	Anteil relativ
2010	EV/BBB: 365 ABB: 2.495	4 0	1,10% 0,00 %
2011	EV/BBB: 352 ABB: 2.545	3 2	0,85 % 0,08 %
2012	EV/BBB: 338 ABB: 2.584	2 3	0,58 % 0,12 %
2013	EV/BBB: 341 ABB: 2.617	1 4	0,29 % 0,15 %

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit Hannover – Integrationsberichte 2012 und 2013)

Die Zeitreihe verdeutlicht, dass sowohl im Eingangs- und im Berufsbildungsbereich als auch im Arbeitsbereich der WfbM im Land Bremen der Übergang auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur in äußerst wenigen Einzelfällen gelingt.

Eine besondere übergangsfördernde Maßnahme für Werkstattbeschäftigte ist das **Job-Budget.** Hier handelt es sich um eine individuelle Unterstützungsleistung für die Menschen in den Betrieben des 1. Arbeitsmarktes, die in enger Kooperation zwischen der Werkstatt Bremen und dem Integrationsfachdiensten (IFD) erfolgt. Das Job-Budget wird aus Mitteln der Eingliederungshilfe und aus der Ausgleichsabgabe finanziert. Es ist eine in spezielle Leistungsphasen mit besonderen Anforderungen und Aufgaben eingeteilte sowie nach Modulen differenzierte Maßnahme. Die Umsetzung des Job-Budgets wird in der Stadtgemeinde Bremerhaven derzeit noch geplant. Erfahrungen mit dem Job-Budget liegen somit nur für die Stadtgemeinde Bremen seit Beginn der Maßnahme in 2012 vor. Der Integrationsfachdienst erstellt über die Ergebnisse in den einzelnen Leistungsphasen einen jährlichen Bericht, der geschlechtsspezifisch differenziert ist. Nachfolgend ist der Vergleich der Jahre 2012 und 2013 dargestellt.

Tabelle 3.4.4-2 Übersicht: Ergebnisse Job-Budget, Stadtgemeinde Bremen 2012 und 2013

Phase	2013	2012
Aufnahme:	7 (2w/5m)	5 (3w/2m)
Abschlüsse:	6 (2w/4m)	6 (4w/2m)
Durchlaufende:	2 (2w/0m)	4 (1w/3m)
Gesamt:	15 (6w/9m)	15 (8w/7m)

Von jeweils 6 abgeschlossenen Aufträgen in 2012 und 2013 sind jeweils 3 Teilnehmer/-innen aufgrund gesundheitlicher Probleme und infolge der Überforderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in die Werkstatt zurückgekehrt und je 3 Abschlüsse mündeten direkt in ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Das JoB-Budget hat sich mit der konstanten Vermittlung von jeweils 3 Personen aus 15 Teilnehmer/innen in 2012 und 2013 für den Übergang von Beschäftigten aus der WfbM auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in Anbetracht des Personenkreises als recht erfolgreich erwiesen.

3.4.5 Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im Rahmen der Eingliederungshilfe

Tagesförderstätten

Liegen die persönlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung in der Werkstatt nicht bzw. nicht mehr vor, werden dem Menschen mit Behinderungen andere geeignete Förder- und Betreuungsmaßnahmen vom Sozialhilfeträger angeboten.

Nicht in die Werkstatt aufgenommen oder verbleiben können behinderte Menschen, bei denen trotz individueller Betreuung eine erhebliche Selbst- oder Fremdgefährdung zu erwarten ist und diese eine beständige und ernstliche Gefahr für die Gesundheit und das Leben des behinderten Menschen selbst und/oder für andere Werkstattbeschäftigte darstellt und ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung im Arbeitsbereich auf Dauer nicht / nicht mehr zulässt. Diese Einschränkung gilt ebenfalls für die erforderliche begleitende Betreuung und Pflege.

Geeignete Angebote für diese Menschen mit Behinderungen sind die Tagesförderstätten bzw. Fördergruppen unter dem Dach der Werkstatt. Bei den Förderung- und Betreuungsangeboten handelt es sich um Einrichtungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Die Menschen mit Behinderungen sind in diesen Maßnahmen nicht sozialversicherungspflichtig.

Im Land Bremen gibt es 7 selbständige Tagesförderstätten in freier Trägerschaft mit rd. 420 Plätzen und eine an die Werkstatt angegliederter Fördergruppe bei der Werksatt Bremen (12 Plätze) sowie bei der Lebenshilfe Bremerhaven (15 Plätze). Die klassische Differenzierung der Menschen mit Behinderung in „werkstattfähige“ und „nicht werkstattfähige“ Menschen befindet sich im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und Inklusion sowie auf dem Hintergrund der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung zu den Tagesförderstätten als Sondereinrichtung derzeit in einem fachpolitischen Diskussionsprozess.

3.4.6 Wohnen

Für Menschen mit Behinderung, deren Einschränkungen so gravierend sind, dass sie z.B. zur barrierefreien Gestaltung ihres Wohnumfeldes, zur Sicherstellung ihrer Mobilität, zur Betreuung in ihrer Wohnung oder im Wohnheim Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben benötigen und die hierfür keine oder keine ausreichenden eigenen finanziellen Mittel haben, finanzieren die Sozialhilfeträger in der Stadt Bremen und in Bremerhaven ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen.

Der Eingliederungshilfebereich mit dem - aus Sicht des Kostenträgers - größten Ausgabevolumen entfällt auf Leistungen, die für geistig, körperlich bzw. mehrfach behinderte Erwachsene, für Erwachsene mit seelischer Behinderung und für behinderte Kinder in Wohnheimen gezahlt werden. Hier werden die Menschen neben der Wohnversorgung - in den Zeiten, in denen keine schulische oder tagesstrukturierende Leistung in WfbM oder Tagesförderstätten erfolgt - behindertenpädagogisch gefördert, betreut und pflegerisch versorgt.[211] Der Senat verfolgt hier das **Ziel, stationäre Versorgungsformen zu Gunsten von ambulanten Formen abzubauen**, um ein höheres Maß an Selbstbestimmung zu ermöglichen. In einem **Pi-**

[211] Zu Einzelheiten vgl. die Ausführungen im 1. Armuts- und Reichtumsbericht, S.231 f. Die dort genannten Beträge sind inzwischen angepasst worden.

lotprojekt (Auflösung des Wohnheims Huckelriede der Werkstatt Bremen) wird dieser Ansatz umgesetzt. Bis Ende 2015 soll der Ambulantisierungsprozess abgeschlossen sein: Menschen, die zum Teil zurzeit im in einer stationären Einrichtung leben, haben dann die Möglichkeit, mit einem umfassenden ambulanten Unterstützungsangebot selbstständig in Wohnungen zu leben.

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN haben sich in der Koalitionsvereinbarung darauf geeinigt, dass mehr ambulante Angebote geschaffen werden sollen. Dazu soll es auch Kooperationen mit kommunalen Wohnungsbaugesellschaften geben (siehe auch Kapitel 2.3).

3.4.7 Mobilität und Zugänglichkeit

Ein Beitrag zur Schaffung eines Lebensumfeldes, in dem es Menschen mit Behinderung möglich ist, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben zu führen, ist der Abbau bestehender baulicher Barrieren und Mobilitätshemmnisse im öffentlichen Raum einschließlich der Planungsprozesse, die die Maßgaben für barrierefreies Bauen von Anfang an mit berücksichtigen. Das Bremische Behindertengleichstellungsgesetz definiert in § 4 dieses Ziel.

Seit 2006 wird bei allen größeren Neu- und Umbaumaßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum der Stadt Bremen der Landesbehindertenbeauftragte als Träger öffentlicher Belange beteiligt. In der Stadt Bremerhaven wurde zur Beseitigung von baulichen Barrieren im öffentlichen Bereich zwischen der Baubehörde und dem Amt für Menschen mit Behinderung vereinbart, dass alle Bauanträge dort zwecks Prüfung auf Barrierefreiheit zur Stellungnahme vorgelegt werden.

Zur Erleichterung der Mobilität im öffentlichen Raum gehört für blinde Menschen, dass die Ampeln taktil und akustisch die notwendigen Informationen für ein sicheres Queren von Straßen bieten. Zwar können aus Gründen beschränkter Haushaltsmittel keine Umbaumaßnahmen, die nur auf die barrierefreie Herstellung bestehender Verkehrsanlagen (u.a. von Ampeln) abzielen, realisiert werden, doch werden diese im Zuge der kontinuierlichen Modernisierung stets auf den neuesten Stand der Technik bezüglich Barrierefreiheit (Vibrationstaster, akustische Signale) gebracht.

Der Bremische Öffentliche Personennahverkehr ist für Rollstuhlfahrer auf allen Linien und nahezu allen Fahrzeugen zugänglich, ergänzt um visuelle und akustische Haltestellenangaben in den Fahrzeugen. Sofern Rollstuhlfahrer behinderungsbedingt oder durch die technische Auslegung des Rollstuhls (Notwendigkeit des Liegendtransports, Überbreite, -gewicht des Rollstuhls) den ÖPNV nicht nutzen können, besteht als Leistung des SGB XII die Möglichkeit, durch die Teilnahme an einem Sonderfahrdienst die Mobilität dieser Personengruppe zu gewährleisten.

Ein weiterer Schritt zur Umsetzung des § 4 BremBGG ist der in Zusammenarbeit zwischen der Stadt Bremen und Behindertenverbänden erarbeitete Gesamtbericht „Bremen baut Barrieren ab“, der bauliche Barrieren identifiziert und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung darstellt. Daher wurde 2009 als Maßnahme im Armuts- und Reichtumsbericht festgehalten, dass die schrittweise Umsetzung der Studie „Bremen baut Barrieren ab“ unter anderem mit dem Umbau des Bahnhofsvorplatzes und der Domsheide eine Maßnahme des Berichts sein soll. Der **Bahnhofsvorplatz** ist im Jahr 2013 mit einem Blindenleitsystem ausgestattet worden und an den Straßenbahnhaltestellen sind Übergänge durch das Absenken von Bordsteinen geschaffen worden, so dass diese Maßnahme als erfolgreich weitergeführt angesehen werden kann.

Es ist außerdem ein Ziel des Landes Bremen, Wohnen für Menschen mit Behinderungen im gesamten Stadtraum zu ermöglichen. Dafür wurden Projekte wie zum Beispiel das „Akzentwohnen“ entwickelt, das auch ein Leben in Wohnungen mit Unterstützung ermöglicht. Für ältere Menschen, die aus der Werkstatt ausgeschieden sind, wird durch das neu geschaffene Seniorenmodul ermöglicht, aus den Angeboten verschiedener Anbieter eine individuelle Tagesstruktur im Rentenalter zu gestalten.

3.4.8 Ausblick / Perspektiven

Auf bundespolitischer Ebene gibt es neue Initiativen, um Benachteiligungen auf Grund von Behinderung abzubauen. In der Koalitionsvereinbarung der Koalition des Bundes wird ein neues **Bundesteilhabegesetz** als Ziel für die laufende Legislaturperiode genannt. Das diskutierte Teilhabegeld, definiert in einem Bundesteilhabegesetz oder in einem neu zu schaffenden Sozialgesetzbuch, soll ohne die Anrechnung von Einkommen oder Vermögen für mehr Möglichkeiten der sozialen Teilhabe sorgen. Menschen mit Behinderung, die auf Grund des Teilhabegeldes keine weiteren Eingliederungshilfeleistungen benötigen, würden dann unabhängig vom System der Sozialhilfe einen Nachteilsausgleich erhalten. Für die Personen, die weiterhin Eingliederungshilfeleistungen benötigen, bliebe ein Sperrbetrag (ca. 120,- € bis 130,- €) anrechnungsfrei[212]. Eine weitere sozialpolitische Diskussion wird darüber geführt, ob zum Beispiel die Unterstützungsleistung der Eingliederungshilfe zum selbstbestimmten Wohnen ebenfalls ohne Anrechnung von Einkommen und Vermögen gewährt werden kann. - Am 10. Juli 2014 hat in Berlin das Beteiligungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz begonnen. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart soll in dieser Legislaturperiode mit einem Bundesteilhabegesetz die Eingliederungshilfe reformiert und die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen weiter verbessert werden.

Der **Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention** wird wie oben beschrieben, zum Jahresende 2014 vom Senat vorgelegt werden. Im Aktionsplan werden Maßnahmen beschrieben, die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung verringern sollen. Die Maßnahmen beziehen sich auf alle Felder des privaten, gesellschaftlichen und privaten Lebens.

Im Bereich des Arbeitslebens soll ein Modellprojekt mit dem Titel **„Budget für Arbeit“** aufgelegt werden. Dabei werden Menschen aus dem Arbeitsbereich einer Werkstatt in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Es wird eine Unterstützung für den einzelnen Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin und einen finanziellen Beitrag für den Arbeitgeber geben. Dadurch wird sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht, ohne dass gegebenenfalls weitere Eingliederungshilfeleistungen erforderlich sind und damit der oder die Einzelne auf Fürsorgeleistungen angewiesen ist.

Ein arbeitsmarktpolitisches Konzept für Menschen mit Behinderungen unter Nutzung der Mittel der Ausgleichsabgabe wird in 2014 vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in Abstimmung mit dem Sozialressort entwickelt. Dieses Konzept soll in das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm aufgenommen werden (vgl. 2.1.3).

[212] Eine Alternative stellt der Gesetzentwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen e.V. zur Diskussion (vgl. http://www.reha-recht.de/infothek/aus-der-politik/bundesebene/neue-gesetze-und-gesetzesinitiativen/entwurf-teilhabegesetz/#c550, Stand 2.8.2014)

Maßnahmen 2009-2014

- 2009: Aufnahme des Ziels „Inklusives Schulsystem“ in das Schulgesetz
- Errichtung von Zentren für unterstützenden Pädagogik ZuP und Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBuZ)
- Zwei Drittel aller Schüler/-innen mit Behinderung werden 2014 an Regelschulen unterrichtet
- Barriereabbau im Bereich Bahnhofsvorplatz Bremen, Blindenleitsystem
- Steigerung der Quote der schwerbehinderten Beschäftigten im öffentlichen Dienst von 6% auf 7% (2012)
- Einführung des Job-Budget in der Stadt Bremen
- Beginn eines Pilotprojektes zur Umwandlung stationärer Wohnplätze in ambulante Angebotsformen (Bremen-Huckelriede)

Planungen und Vorschläge

- Vorlage eines Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und Umsetzung der dort enthaltenen Maßnahmen
- Fortsetzung des Abbaus von Barrieren auf öffentlichen Plätzen
- Einführung eines Budgets für Arbeit
- Erweiterung des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms um weitere Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen

3.5 Wohnungslose Menschen

Im Folgenden wird nach einer Beschreibung der Ursachen und Folgen von Wohnungslosigkeit die Bremer Situation dargestellt. Dabei geht es um die rechtlichen Rahmenvorgaben, das fachliche Leitbild, die Unterbringung, Beratung und Betreuung sowie deren Nutzung durch die Betroffenen.

3.5.1 Ursachen von Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit entsteht häufig als Folge von Erwerbslosigkeit, sich anschließenden Mietschulden und der Verknüpfung mit akuten Krisen wie z.B. dem Ende einer Partnerbeziehung, bestimmten Erkrankungen - insbesondere psychische und Suchterkrankungen - oder nach einem Haftaufenthalt.

3.5.2 Folgen von Wohnungslosigkeit: Eingeschränkte Teilhabechancen

Die materielle Armut von Wohnungslosen wird durch das Leben auf der Straße und in Wohnungsloseneinrichtungen nach relativ kurzer Zeit von immaterieller Armut begleitet, definiert als eingeschränkte Partizipation an individuellen und gesellschaftlichen Chancen.

Die Teilhabe dieser Gruppe ist auf verschiedenen Daseinsebenen unvollständig:

- Erwerbsbeteiligung: mehr als 90% der Wohnungslosen sind erwerbslos
- Gesellschaftliche Teilhabe: Ausschluss von sozialen Kontakten in einem normalen Wohnumfeld, politischen und kulturellen Freizeitaktivitäten
- Bestimmung des eigenen Aufenthaltes: „Reiche“ Stadtteile sind für Wohnungslose „No go areas“, d.h. ihre Anwesenheit dort löst ebenso wie an wichtigen stadtöffentlichen Plätzen Bedenken oder sogar Proteste aus. Die Gruppe bewegt sich daher besonders eingeengt in den wenigen innerstädtischen Bereichen, wo sie die Betrachtenden weniger „stört“ bzw. wo ein Gewöhnungsprozess stattgefunden hat. In Bremen ist das z.B. das Umfeld des „Jakobushauses“.
- Mobilität: eingeschränkt durch zumeist fehlende Fortbewegungsmittel
- Zugang zu Dienstleistungen:
- Geld: zumeist kein Bankkonto
- Post: zumeist keine Anschrift, keine Erreichbarkeit für Behörden, Wahlämter, Familie und Freunde
- Bildung/Informationen der Medien (Zeitungen, Fernsehen): Zugang eingeschränkt
- Lebensführung:
- Mangelernährung
- Bewegungsmangel
- Erschwerter Zugang zur Gesundheitsversorgung (Diskriminierung in Arztpraxen durch auffälliges Äusseres bzw. Verhalten, Eigenanteile bei Rezepten)
- Ausschluss von sicheren Räumen (Gewalt, Wettereinflüsse)
- Keine Privatsphäre
- Isolation statt Zugehörigkeit
- Aufgrund von Einkommensarmut kein Zugang zur Konsumwelt
- Wohnungsmarkt: Stark erschwerter Zugang (wg. Einkommensarmut und ggf. besonderen persönlichen Auffälligkeiten)

3.5.3 Fachpolitische Ziele

Hilfen orientieren sich an den unterschiedlichen Problemlagen der Wohnungslosen.

Das unmittelbare Ziel der Wohnungslosenhilfe besteht zunächst in der Regulierung der akuten materiellen Notlage (Wohnung, Kleidung, Ernährung und Gesundheit) und anschließend im Abbau der immateriellen Armutsfolgen. Dabei bemisst sich die Hilfe an der Situation des einzelnen Menschen.

Das umfassende Ziel besteht in der Rückführung zur Teilhabe am Erwerbs- und am gesellschaftlichen Leben. Es kann je nach Dauer und Schwere der Sekundärfolgen z.T. nur schrittweise und auch nicht für alle Betroffenen erreicht werden.

Ein kleiner Teil der Wohnungslosen benötigt lediglich ein „Dach über dem Kopf", um ansonsten aber eigenständig eine akute und kurzfristige Krise lösen zu können.

Eine größere Gruppe benötigt weitere Akuthilfen, wie z.B. medizinische Versorgung oder die Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, also Leistungen, die sich ebenfalls auf die eher materielle Seite der Wohnungslosigkeit beziehen.

Der dritte Teil der Wohnungslosen ist mittel- oder langfristig auf Begleitung im umfassenderen Sinne angewiesen. Hier kann es sich um einen Drogenentzug, eine Therapie, Unterstützung bei der Arbeitsaufnahme, der Haushaltsführung, dem Wohnungserhalt, dem Umgang mit Geld, um intensiv begleitetes ambulantes Wohnen oder auch – in Einzelfällen, insbesondere bei Älteren - um einen langfristigen Heimaufenthalt handeln.

Generell gilt: Die Angebote müssen „akzeptierend" und dürfen nicht zu hochschwellig angelegt sein, um den Zugang nicht zu erschweren.

Die immateriellen Armutsfolgen bestehen u.a. – wie weiter oben dargestellt - in der sozialen Isolation als Konsequenz fehlender Anerkennung durch Erwerbsarbeit. Diese gilt insbesondere für (ältere) männliche Wohnungslose, die bereits im Arbeitsprozess gestanden haben, als identitätsstiftend. Soziale Zugehörigkeit stellt sich daher für sie hauptsächlich über die Teilhabe am Arbeitsleben wieder her. Allerdings kann man auch das Phänomen beobachten, dass viele Wohnungslose vom Prozess der Erwerbsarbeit weit entfernt sind oder nie daran teilgenommen haben. Nur ein Teil kommt tatsächlich aus der Berufstätigkeit.

Die Fähig- und Fertigkeiten der Betroffenen entsprechen häufig nicht den Anforderungen der Arbeitswelt. Gerade beim Personenkreis der U-25jährigen ist z.T. festzustellen, dass Tugenden („extra-funktionale Fähigkeiten") wie beispielsweise Pünktlichkeit, Ordnung, Verlässlichkeit und Durchhaltevermögen nicht ausreichend vorhanden sind, so dass dieses ein erneutes Scheitern zur Folge hat. Daher kann nur eine niedrigschwellige „short step by step-Hilfeleistung" Aussicht auf Erfolg haben.

Für viele kann die Aufnahme einer „Tätigkeit" (als Vorstufe zu einer regulären Erwerbsarbeit) das Selbstvertrauen wieder herstellen, den Schritt zurück in ein sozial integriertes Leben in der eigenen Wohnung zu gehen. Gerade der Aspekt der Arbeitsaufnahme kann hierfür nicht hoch genug bewertet werden. In solchen Fällen richtet sich die Hilfe auf die Suche und Bereitstellung einer Arbeitsgelegenheit.

Angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktpolitik gestaltet sich der Zugang zu eher hochschwelligen SGB II Leistungen (z.B. ganztägige Fortbildungen oder Umschulungen) und zu den Angeboten der Jobcenter für diese Gruppe als schwierig. Es werden daher passende, niedrigschwellige Maßnahmen benötigt bzw. sind diese zu entwickeln.

Bei einem Großteil der Betroffenen muss zusätzlich das Thema Alkohol- bzw. Drogenkonsum berücksichtigt werden. Hierbei gilt es, die Ratsuchenden insbesondere zur Inanspruchnahme von weiterführenden oder begleitenden Hilfesegmenten zu motivieren, damit Integrationsmaßnahmen nachhaltig wirken können.

Als nachteilig haben sich Strategien erwiesen, wohnungslose Menschen für einen langen Zeitraum szenenahen Unterkünften bzw. isoliert gelegenen Obdächern („sozialen Brenn-

punkten“) zuzuweisen, weil dies strukturell zur Verstärkung dissoziativen Verhaltens führen kann. Die Delegation von eigener Verantwortung an die Institution, Resignation, Passivität, Verzicht auf eine eigene Lebensplanung sowie der Verlust von Alltagskompetenzen (Haushaltsführung, Umgang mit Geld) sind bekannte Folgen (der sogenannten „Hospitalisierung“) und damit gleichzeitig die Ursache für die Chronifizierung der Armutslebenslage.

3.5.4 Zahl der Wohnungslosen in Bremen

In Bremen werden jährlich ca. 1.500 wohnungslose Menschen in Notübernachtungseinrichtungen oder Einfachhotels untergebracht. Die Tendenz ist bei den Männern steigend. Darüber hinaus leben etwa 500 wohnungslose Menschen in ca. 300 Wohnungen der sozialen Wohnraumhilfe bzw. in gemäß Ordnungsrecht genutzten Wohnungen. Seit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht ist die Zahl der in Wohnraum untergebrachten Menschen stark rückläufig (Einzelheiten vgl. weiter unten).

Mit diesen Zahlen ist die Gruppe der Wohnungslosen jedoch nicht vollständig erfasst. Es besteht darüber hinaus eine Dunkelziffer von Menschen, die ohne Inanspruchnahme des Hilfesystems in akuter Obdachlosigkeit leben oder teilweise prekäre Formen privater Unterstützung in Anspruch nehmen. Letzteres gilt insbesondere auch für Frauen, die von „Freunden“ oder Freiern aufgenommen werden und sowohl deren Willkür als auch Gewalterfahrungen ausgesetzt sind. Der Verein für Innere Mission schätzt die Gruppe der Alleinstehenden Wohnungslosen in Bremen auf insg. ca. 200-500 Personen (eine Erhebung existiert dazu nicht, insofern ist diese Angabe nicht gesichert). Darunter befinden sich auch Zuwanderer aus den EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund der Freizügigkeitsregelungen nach Bremen gekommen sind, hier aber keine Arbeit finden und somit ihren Lebensunterhalt nicht finanzieren können.

3.5.5 Übersicht Bremer Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe

Begriffsdefinition Wohnungsnotfall

Der Begriff „Wohnungsnotfall“ ist weiter gefasst als der der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe: hiermit sind nicht nur von Obdachlosigkeit betroffene Haushalte bzw. Personen gemeint, sondern auch diejenigen, die von Wohnungslosigkeit bedroht bzw. unzureichend (extrem beengt, gesundheitsgefährdend o.ä.) untergekommen sind.

Gesetzliche Grundlagen der Hilfen in Bremen: Ordnungsrecht und Auftrag der Bremer Landesverfassung

Ein Teil der betreffenden Menschen ist in der Lage, ausschließlich mit eigenen Aktivitäten und / oder der Hilfe von Freunden und Bekannten sein Wohnproblem zu lösen. Bei den akut Wohnungslosen hat der Staat gemäß einklagbarem Ordnungsrecht (Bremisches Polizeigesetz) die rechtliche Verpflichtung, die eingetretene Obdachlosigkeit durch entsprechende Unterbringungsangebote zu beseitigen.

Die Bremische Landesverfassung formuliert – allerdings nicht gerichtlich einklagbar - in Artikel 14 darüber hinaus:

> „Jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern.“

In verschiedenen Landes- und Bundesgesetzen wird dieser Verfassungsgrundsatz konkretisiert (z.B. Landesbauordnung, Ordnungsrecht/Bremisches Polizeigesetz, Sozialgesetzbücher II und XII mit Leistungen zur Vermeidung des Wohnungsverlustes).

3.5.6 Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe

Das Tätigkeitsfeld der Beratung, Leistungsgewährung und Unterbringung bei drohendem bzw. eingetretenem Wohnungsverlust - zusammengefasst als sogenannte Wohnungsnotfallhilfe - lässt sich wie folgt skizzieren:

In Fällen der bevorstehenden Wohnungsnot, besonders bei Kündigungen wegen Mietschulden, entsteht ein kurzfristiger und komplexer Hilfebedarf. In Bremen wird seit ca. 10 Jahren der erfolgreiche Versuch unternommen, die notwendigen beratenden Hilfen und finanziellen Leistungen bereits so rechtzeitig zu geben, dass es zur Notlage der akuten Obdachlosigkeit nicht kommt. Alle Formen der Notunterbringung sind für die Kommune teurer als die Leistungsgewährung zum Wohnungserhalt. Für die Kommune und die Betroffenen zahlen sich diese Bemühungen sowohl fiskalisch als auch sozialpolitisch, nämlich unter Integrationsgesichtspunkten, aus.

Seit dem Jahre 2006 werden diese Wohnungsnotfallhilfen gebündelt und trägerübergreifend von der Zentralen Fachstelle Wohnen (ZFW) unter dem Dach des Amtes für Soziale Dienste angeboten und richten sich prinzipiell an alle Wohnungsnotfälle, unabhängig von der Art ihrer Einkünfte.

3.5.7 Überblick Unterbringung

Unterbringung in Wohnraum

Da in Bremen nur noch wenige Sozialwohnungen und keine öffentlichen Belegungs- oder Vermittlungsrechte an Wohnungen bestehen, fehlen seit Jahren preisgünstige Wohnungen für von Obdachlosigkeit bedrohte und betroffene Menschen. Kommen äußerlich erkennbare gesundheitliche bzw. soziale Probleme hinzu, sinken die Anmietungschancen entsprechend. Es besteht Handlungsbedarf zur Ausweitung des Kontingents an zugänglichem Wohnraum für besonders benachteiligte und von extremer Armut betroffene Haushalte.

Die ZFW bemüht sich darum, Wohnungslose in normale Wohnungen zu vermitteln. Das sind Wohnungen der Wohnungsbaugesellschaften, des privaten Wohnungsmarktes sowie möblierte Zimmer.

Zusätzlich arbeitet die Zentrale Fachstelle Wohnen mit dem Verein Wohnungshilfe zusammen. Normalwohnraum wird vom Verein mit Vermittlung durch die Zentrale Fachstelle Wohnen (ZFW) an benachteiligte Menschen mit einem besonderen Hilfebedarf vergeben (z.B. Strafentlassene). Im Jahr 2012 waren vom Verein 352 Personen in 264 Haushalten mit Wohnraum versorgt (2007: 423 Personen in 222 Wohnungen). Der Verein Wohnungshilfe stellt einen (eher kleinen) Teil der Vermittlungen der ZFW in Wohnungen dar. Der Verein begleitet die Mieterinnen und Mieter vorübergehend im Hinblick auf die Sicherung des Mietverhältnisses.

In geringem Umfang vermittelt die Wohnungshilfe des AfSD in der ZFW Wohnungen auf öffentlich-rechtlichem Wege. Das AfSD wird hierbei als Obdachlosenpolizeibehörde tätig. Die Zahl der polizeirechtlich genutzten Wohnungen wurde durch die Umsteuerung der Nutzer/-innen in Mietwohnungen weiter reduziert (OPR Wohnungen Stichtag 31.12.2012: 98; 2007: 355). Ziel dieser Maßnahme ist zum einen die Normalisierung des Wohnstatus zur Mieterin bzw. zum Mieter mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten und zum anderen die Einsparung öffentlicher Mittel. Vom Abbau der öffentlichen Nutzung von Substandardwohnungen war auch Wohnraum in „sozialen Nischen“ mit hoher Toleranz und sozialer Integrationsbereitschaft betroffen. Teilweise wurden diese Quartiere abgerissen und gentrifiziert, oder sie stehen leer. Für eine kleine Gruppe von Wohnungslosen (z.B. Punks mit Hunden), die nicht in Geschosswohnungen leben wollen und können, sind dadurch Unterbringungsprobleme entstanden.

Die ZFW hat seit 2012 zur Erweiterung des verfügbaren Wohnraums mehrere Vereinbarungen mit privaten Wohnungsgesellschaften geschlossen (Einzelheiten vgl. Senatsvorlage Zu-

kunft der Wohnungslosenpolitik in Bremen vom 07.05.2013). Damit konnten inzwischen 40 Mietverträge abgeschlossen werden. Ca. 50% der Personen, die über diesen Weg einen Mietvertrag bekommen haben, haben einen Migrationshintergrund.

Im Rahmen der Wohnungsneubauförderung wurde vom Senat 2013 festgelegt, dass künftig 25% der neu gebauten Wohnungen in größeren Wohnanlagen mit einer B-Scheinberechtigung belegt werden müssen. Preisgünstiger Wohnraum muss somit zukünftig in allen Neubaugebieten zur Verfügung gestellt werden. 20% dieser preisgünstigen Wohnungen sollen Menschen mit besonderen sozialen Problemlagen vorbehalten werden. Die Vergabe dieser Wohnungen wird über die ZFW abgewickelt werden. Ein entsprechendes Verfahren wurde im Rahmen des „Bündnisses für Wohnen" einvernehmlich verabschiedet und durch die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie am 14.3.2013 beschlossen.

Niedrigschwellige Unterbringung in Notunterkünften freier Träger der Wohnungslosen- und Drogenhilfe und in Einfachhotels/-pensionen

Die Wohnungsnotfallhilfe in Bremen hat in den Jahre 2007 bis 2012 jeweils ca. 1.000-1.600 akut wohnungslose Menschen niedrigschwellig in Notunterkünften und Hotels/Pensionen untergebracht (der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund wird bisher nicht gesondert ausgewertet).

Für die Akutversorgung bei Obdachlosigkeit standen im Jahr 2012 (unverändert) 108 Plätze in Notunterkünften und 188 Plätze in sogenannten Einfachhotels/Pensionen zur Verfügung.

Notunterkünfte

In Bremen wurden - als niedrigschwelliges Akutsystem bei Obdachlosigkeit - vier Notunterkünfte freier Träger für wohnungslose Menschen eingerichtet, wobei der Zugang seit 01.04.2006 von der ZFW gesteuert wird. Sie sind auf den speziellen Hilfebedarf der heterogenen Gruppe der wohnungslosen Menschen eingestellt.

Es handelt sich um

- das „Jakobushaus" des Vereins für Innere Mission für alleinstehende wohnungslose Männer in Stadtmitte (45 Plätze),
- die Frauenübernachtungseinrichtung Abbentorstr., ebenfalls in Trägerschaft der Inneren Mission (8 Plätze) in Stadtmitte,
- die Notunterkunft der Hohehorst gGmbH „La Campagne" in Hemelingen für drogenabhängige wohnungslose Menschen (31 Plätze, davon bis zu 7 Plätze bei Bedarf für Übergangswohnen der Eingliederungshilfe für Chronisch Mehrfach Abhängige (CMA) Klientel) und schließlich das
- „Sleep Inn Neuland" des Arbeitersamariterbundes in Oberneuland, ebenfalls für drogenabhängige Männer und Frauen (24 Plätze).

Die Notunterkunft beinhaltet die Unterbringung von akut wohnungslosen Männern und Frauen. Die Aufnahme ist 24 Std. an jedem Wochentag möglich, die Betreffenden können sich dort ganztägig aufhalten. Insgesamt stehen in diesen vier Einrichtungen 108 Plätze zur Verfügung. Im Jahr 2012 waren dort insgesamt 1.045 Personen untergebracht.

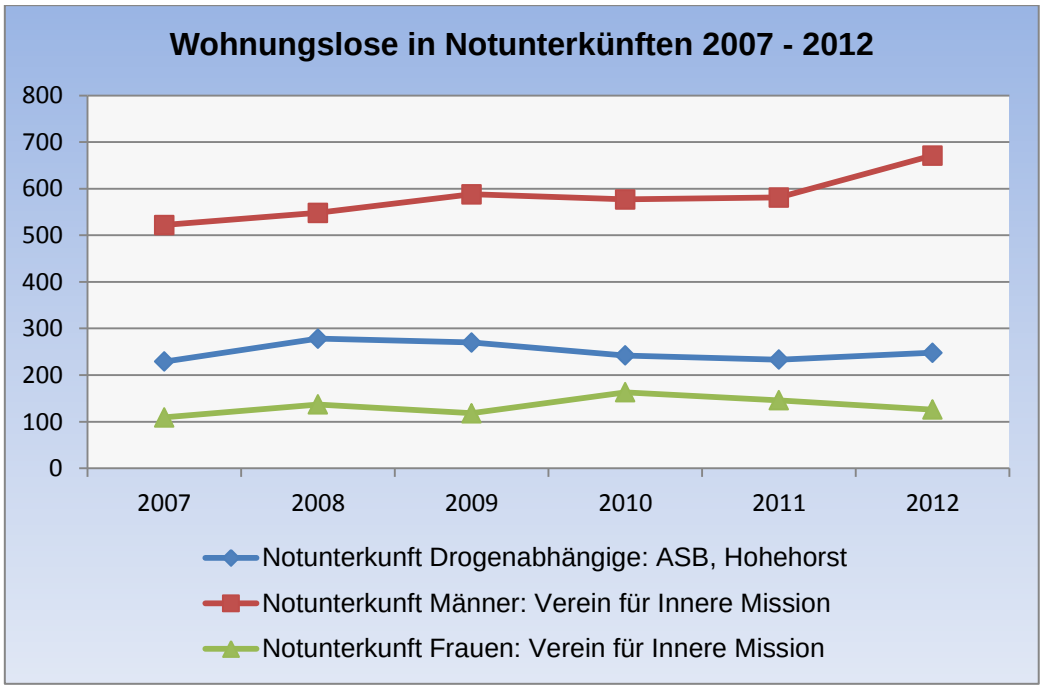
Notunterkünfte sind Sammeleinrichtungen (meist) mit Mehrbettzimmern zur vorübergehenden Behebung einer aktuellen Notlage. Sie bieten den dort untergebrachten Menschen zwar eine Basisversorgung, jedoch wenig Schutz ihrer Privatsphäre, und sie weisen einen eher geringen Ausstattungsstandard (z.B. gemeinschaftliche Nutzung des Sanitärbereichs, kleine Räume) auf. Der Aufenthalt sollte nicht verstetigt werden. Eine dauerhafte Unterbringung dort führt meist zur Chronifizierung sozialer Ausgrenzung. Sie fördert institutionsbestimmtes, nicht-selbständiges Wohnverhalten, das für eine Normalisierung der Lebenslage und die Reintegration in Normalwohnraum eher abträglich ist.

Die Notunterkunft des Vereins für Innere Mission für alleinstehende wohnungslose Frauen ist getrennt untergebracht von der für Männer, um die Frauen vor nicht gewünschten Kontakten

zu bewahren und ihnen einen geschützten Raum anzubieten. Hintergrund sind insbesondere Gewalterfahrungen der meisten Frauen.

Einen Überblick über die Nutzerzahlen der Notunterkünfte der Träger im Berichtszeitraum 2007 – 2012 gibt die folgende Tabelle:

Grafik 3.5.7-1 Zahl der Nutzer/-innen der Notunterkünfte für wohnungslose Menschen nach Teilgruppen in Bremen 2007-2012



Quelle: SAFGJS 2014

Die Gesamtzahl der Nutzer/-innen der 4 Unterkünfte hat sich im Berichtszeitraum erhöht. Mussten im Jahr 2007 noch 860 wohnungslose Frauen und Männer in den vier Übernachtungsstätten der Wohnungslosen- und Drogenhilfe akut untergebracht werden, so waren es im Jahr 2012 1.045 Menschen.

Im Berichtszeitraum wurden jährlich:

110-160 alleinstehende Frauen, 520-670 alleinstehende Männer, 20-50 drogenabhängige wohnungslose Frauen und 180-230 drogenabhängige wohnungslose Männer in den Einrichtungen versorgt (gerundete Zahlen).

Betrachtet man die einzelnen Teilgruppen differenziert, ergibt sich ein heterogenes Bild: die Gruppe der alleinstehender Männer wächst (von 522 in 2007 auf 671 in 2012) deutlich um ca. 30%, während sich die Gruppe der Frauen und der Drogenabhängigen (Männer und Frauen) mit einer geringen Abweichung - von jeweils nur ca. 10% - in etwa einpendelt (109 Frauen in 2007 und 126 in 2012, 229 drogenabhängige Männer und Frauen in 2007 und 248 in 2012[213]) bzw. phasenweise rückläufig ist. Die Gründe für diese gegenläufige Entwicklung hängen mit den unterschiedlichen Gruppen zusammen: bei den Männern schlägt die Anspannung am Wohnungsmarkt durch, hier gibt es keine Entlastung. Dies zeigen auch die ansteigenden Unterbringungszahlen in den Einfachhotels. Für die Frauen und die Drogenabhängigen gilt, dass sie häufig in angrenzende Betreuungssysteme, i.w. im Gesundheitsbereich, wechseln.

Im Jahr 2012 haben 248 drogenabhängige Wohnungslose, das entspricht ca. 6% - 8% der insgesamt ca. 3.000 - 4.000 Bremer Drogenabhängigen (Schätzzahl: Gesundheitsamt Bre-

men), auf den erwähnten 55 Plätzen in zwei Einrichtungen der Drogenhilfe (Träger: ASB, Hohehorst) ein Obdach gefunden. Rechnet man die Dunkelziffer hinzu, lässt sich schätzen, dass 5-10% der Drogenabhängigen in Bremen wohnungslos sind.

Die im Vergleich zur Bremer Gesamtpopulation der Drogenabhängigen geringe Platz- und Nutzerinnen- und Nutzerzahl der Drogennotunterkünfte macht deutlich, dass der größere Teil der Drogenabhängigen 'normal' wohnt. Diese Daten entsprechen denen des 1.Armuts- und Reichtumsberichts.

Vergleich wohnungslose Frauen im Vergleich zu wohnungslosen Männern 2007 - 2012

Der Frauenanteil in den Notübernachtungseinrichtungen der Wohnungslosen- und Drogenhilfe liegt kontinuierlich etwa gleich niedrig, nämlich bei etwas mehr als 20% (2012: 126 alleinstehende wohnungslose Frauen gegenüber 671 alleinstehenden wohnungslosen Männern, im Vergleich 2007: 109 Frauen, 522 Männer; 2012: 53 drogenabhängige Frauen vs. 195 Männer, im Vergleich 2007: 42 Frauen vs. 187 Männer).

Dass der Frauenanteil sowohl bei den alleinstehenden als auch den drogenabgängigen Wohnungslosen gering ist, hängt mit den besseren Chancen der Frauen zusammen, private Alternativen in anderen, allerdings ebenfalls prekären Übergangswohnformen finden zu können (z.B. bei Freunden oder Freiern). Nicht unerwähnt bleiben sollen die damit einher gehenden spezifischen Abhängigkeiten und Gewalterfahrungen der betroffenen Frauen.

Die Verweildauer in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe kann zu Aussagen darüber genutzt werden, welche Teilgruppen der Wohnungslosen von extremen Armutsfolgen (beschrieben weiter oben im Teil Folgen der Obdachlosigkeit) vermutlich besonders betroffen sind.

Die wohnungslosen Frauen verbleiben im Durchschnitt länger in der Einrichtung als Männer. Die durchschnittliche Verweildauer der wohnungslosen Männer im „Jakobushaus“ betrug im Jahr 2012 27 Tage, während sie bei den Frauen 2012 38 Tage erreichte. Diese Zeitdauer bleibt im Vergleichszeitraum konstant. Allerdings ergibt eine personenbezogene Detailbetrachtung das Ergebnis, dass nur sehr wenige Frauen die genannten langen Verweilzeiten in Anspruch nehmen.

Einfachhotels

Zur Akutunterbringung stehen neben den Einrichtungen der Träger gewerblich betriebene Einfachhotels zur Verfügung. Die Vermieter bieten wohnungslosen Menschen Ein- und Mehrbettzimmer an. Der Sanitärbereich muss - wie in den Notunterkünften - mit mehreren Personen geteilt werden. Teilweise bestehen Kochmöglichkeiten. Die Vermittlung erfolgt durch die ZFW. Eine Standardkontrolle der gewerblichen Unterkünfte erfolgt durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZFW.

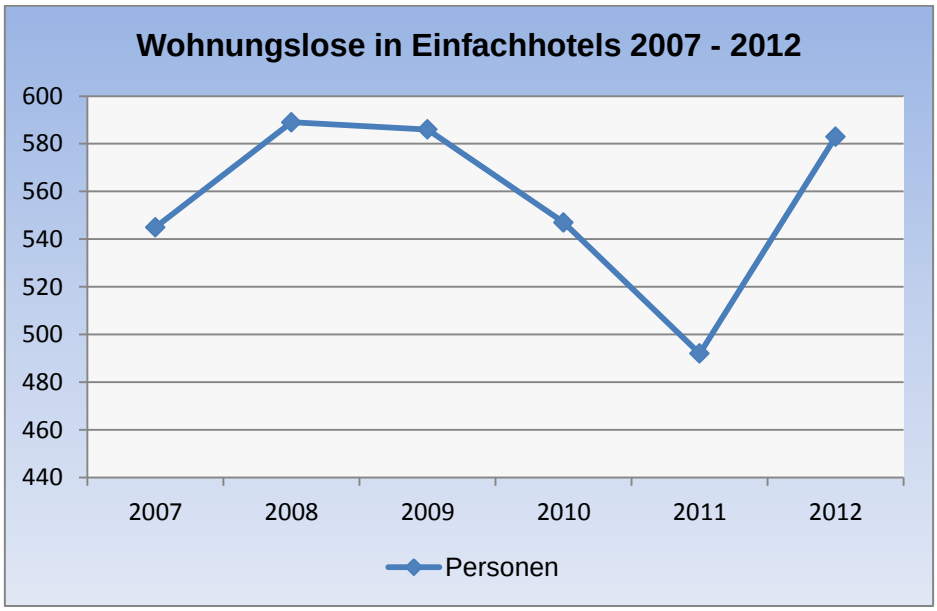
Notunterkünfte der Freien Träger unterscheiden sich in ihrer Angebotsstruktur von den gewerblichen Hotels insbesondere dadurch, dass hier ein größeres Maß an Kontrolle vorhanden ist, aber auch Hilfen in Form von Ansprechpartnern, Tagesaufenthalt, pädagogischer Beratung, Suchtberatung, medizinischer Versorgung etc. angeboten oder organisiert werden können und dass auf eine enge Kooperation mit den Fachdiensten wie der Zentralen Fachstelle Wohnen, der Arbeits-, Schulden-, Sozial- und Drogenberatung, psychiatrischen Behandlungszentren etc. geachtet wird, während in den gewerblichen Unterkünften (Hotels/Pensionen) die wohnungslosen Personen nicht individuell betreut werden.

15 gewerbliche Anbieter von Plätzen in Einfachhotels und -pensionen offerierten im Jahr 2012 188 Plätze (2007: 11 Anbieter und 230 Plätze). Hiervon waren 95 durchschnittlich belegt. Es handelt sich ausschließlich um Einzelpersonen, gelegentlich um Paare. Die Akutunterbringung von Familien mit Kindern erfolgt nur selten in Pensionen und nie in Notunterkünften (Übernachtungseinrichtungen der Träger). Sollte eine Unterbringung in einer Pension doch kurzfristig notwendig sein, so wird darauf geachtet, dass diese gesondert organsiert wird und nicht unmittelbar im Wohnungslosenmilieu erfolgt. Zudem stehen für Familien (und Brandopfer) drei möblierte Wohnungen zur Verfügung. Eine Vermittlung in Normalwohnraum

bzw. in nach Ordnungsrecht genutzten Wohnungen kann dann in den meisten Fällen zeitnah erfolgen.

Die Zahl Hotelbewohnerinnen und -bewohner im Berichtszeitraum zeigt folgende Tabelle:

Grafik 3.5.7-2 Zahl der Wohnungslosen in Einfachhotels 2007-2012



Quelle: SAFGJS 2014

Die gewerblichen Vermieter versorgten damit 583 akut Wohnungslose mit einem „Dach über dem Kopf“ als Basisversorgung. Allerdings ist diese nicht mit sozialer Betreuung verbunden wie in den Notunterkünften.

Die Zahl der Hotelbewohner/-innen schwankte im Zeitraum 2007 bis 2012 erheblich und kehrte 2012 auf ein ähnliches Niveau wie 2007 zurück (2012: 583, 2007: 545 Untergebrachte). Der Frauenanteil liegt - aus ähnlichen Gründen wie den genannten - so niedrig wie in den Notunterkünften, bei ca. 20% (109 Frauen von 583; erst ab 2013 erfasst).

Aufenthaltsdauer in Einfachhotels und Pensionen im Vergleich zu den Notunterkünften freier Träger

Der durchschnittliche Aufenthalt bei gewerblichen Anbietern betrug 2012 83 Tage (die Erfassung der Verweildauer erfolgt seit 2011, jedoch nicht geschlechtergetrennt).

Die Verweilzeit in Einfachhotels lag damit deutlich höher als bei den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (im Vergleich die beiden Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe 2012: 27 Tage Männer, 38 Tage Frauen).

Diese Hoteldaten geben sowohl Hinweise auf die Struktur der Bewohnerinnen und Bewohner als auch - bei einem Teil - auf die Schwierigkeiten der Wohnungssuche am Wohnungsmarkt.

Ein Teil der Hotelnutzer/-innen braucht keine weitergehende, intensive Betreuung. Zwar liegen auch bei der Gruppe Probleme wie Arbeitslosigkeit, Armut und fehlende soziale Bindungen (etwa aufgrund von Migration) vor, die Handlungskompetenzen sind aber so ausgeprägt, dass die Wohnungssuche - mit Unterstützung der Beratungsleistung im Rahmen der ZFW bewältigt werden kann und auch zumeist erfolgreich verläuft. Ein anderer Teil der Hotelnutzer/-innen weist sehr umfassende Problemlagen auf. Dazu zählen Suchterkrankungen, starke psychische Beeinträchtigungen und auch aggressive Verhaltensweisen. Nur ein Teil dieser Gruppe ist bereit, Unterstützung anzunehmen bzw. die Lebenshaltung zu ändern. Eine Vermittlung in Normalwohnraum ist dann nur eingeschränkt möglich und führt in Einzelfällen zu Langzeitaufenthalten.

Aktuell ist allerdings zu beobachten, dass sich auch die Verweildauer jener Betroffenen aufgrund der Wohnungssituation erhöht, die weniger soziale Problemlagen aufweisen. So ist ein Teil gezwungen, länger in den Schlichthotels zu wohnen, als dies von ihrer Problemlage her erforderlich wäre. Es ist für diese Teilgruppe der Wohnungslosen zu befürchten, dass die Folgeerscheinungen von Wohnungslosigkeit (vgl. hierzu weiter oben) bei dieser Gruppe zunehmen bzw. überhaupt erst ausgebildet werden. Gerade für sie sind die zusätzlichen Maßnahmen zur Akquise von Wohnraum, die die ZFW seit 2012 betreibt, sinnvoll und erforderlich.

Ergänzende Beratungs- und Betreuungsangebote für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten

Menschen, die sich in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe aufhalten und/oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, befinden sich häufig zusätzlich in einer persönlichen und sozialen Problemlage, deren Überwindung nicht aus eigenen Kräften möglich ist.

Diese „Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ (gem. § 68 SGB XII) geraten häufig in die gesellschaftliche und soziale Isolation. (Einzelheiten vgl. weiter oben die Kapitel zu den Ursachen und Folgen von Obdachlosigkeit.)

Zur Beratung und ambulanten Betreuung allein stehender Wohnungsloser in der Stadtgemeinde Bremen hält der Verein für Innere Mission (VIM) folgende entgeltfinanzierten Angebote vor:

Maßnahme	Platzzahl	Rechtsgrundlage für die Maßnahmefinanzierung
Sozialberatung durch die "Ambulante Hilfe" Hierbei handelt es sich um ein offenes Beratungsangebot, das unabhängig von Einkommen und Vermögen in Anspruch genommen werden kann. Näheres ist der Leistungsbeschreibung zu entnehmen.	---	Kap. 8 SGB XII
Aufsuchende Hilfe Hierbei handelt es sich um eine Maßnahme, die bereits in der Phase der Wohnungssuche beginnen kann. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsuchenden Hilfe unterstützen ehemals wohnungslose, nun in eigenen Wohnungen lebende Frauen und Männer dabei, ihre Selbständigkeit weiter zu festigen. Dieses Angebot gilt auch Personen, die in unsicheren Wohnverhältnissen (Hotels, bei Bekannten etc.) leben. Hier steht die Unterstützung bei der Wohnungssuche im Vordergrund. Näheres ist der Leistungsbeschreibung zu entnehmen.	36	Kap. 8 SGB XII sowie § 16a SGB II
IBEWO (Intensiv begleitetes Wohnen) Hierbei handelt es sich um eine Maßnahme, in die auch SGB-II-Leistungsbezieher/-innen vermittelt werden können. Die Maßnahme wurde im Zuge der Auflösung der stationären Betreuungsmaßnahmen neu konzeptioniert und platzmäßig aufgestockt. Betreuungsziele sind im Wesentlichen: • Erweiterung vorhandener Ressourcen • Befähigung grundlegender alltagspraktischer Fähigkeiten • Integration in den Stadtteil (Ärzte, Ämter, Institutionen, Beratungsstellen, Treffpunkte, Arbeit) • Motivation zur Aufnahme von Freizeitaktivitäten im Stadtteil und sozialer Kontakte • Bearbeitung vorhandener Suchtprobleme • Psychische, physische und soziale Stabilisierung • Anbindung an ärztliche Versorgung • Schuldenregulierung • Befähigung zur Wohnraumbewirtschaftung • Befähigung zum Wohnraumerhalt • Aufbau einer sinnvollen Tagesstruktur • Beschaffung, Anmietung und Erhaltung von Wohnraum sowie • Existenzsicherung.	54	Kap. 8 SGB XII
Summe:	90	

(Für den Personenkreis "Straffällige/Haftentlassene" gibt es ein entsprechendes Beratungs-/Betreuungsangebot der Träger Verein Bremische Straffälligenbetreuung, Verein Hoppenbank e. V. und Hans-Wendt-Stiftung.)

Der überwiegende Teil der Beratenen/Betreuten hat Anspruch auf SGB II - Leistungen. Während die Betreuungskosten im IBEWO auch bei Bezieher/-innen von SGB II - Leistungen grundsätzlich im Rahmen des 8. Kap. SGB XII durch das AfSD (Zentrale Wirtschaftliche Hilfen) übernommen werden, zahlt das Jobcenter für SGB II - Leistungsbezieher/-innen aus dem ihm mit rd. € 432 T. p. a. übertragenen Verfügungsrahmen auch die Betreuungskosten in der Aufsuchenden Hilfe. Die Inanspruchnahme der Aufsuchenden Hilfe durch SGB II - Leistungsbezieher/-innen ist in den letzten Jahren steigend, so dass der Verfügungsrahmen auf rd. € 600 T. p. a. erhöht werden muss.

Stationäre Betreuung bietet der VIM in zwei entgeltfinanzierten Einrichtungen an:

Einrichtung	Platzzahl	Rechtsgrundlage für die Maßnahmefinanzierung
Adelenstift Im Adelenstift werden wohnungslose (meist ältere) alleinstehende, überwiegend alkoholkranke Männer und Frauen betreut. Ein großer Teil der Menschen hat viele Jahre auf der Straße gelebt, hat besondere soziale Schwierigkeiten und/oder zeigt psychische Auffälligkeiten. Der Schwerpunkt der Hilfe besteht nicht im therapeutischen Bereich, sondern in der alltäglichen Versorgung sowie Begleitung und Unterstützung in allen lebenspraktischen Angelegenheiten. Voraussetzung für die Aufnahme ist die Bereitschaft und Fähigkeit, sich in die Hausgemeinschaft einzufügen. Männer und Frauen, die der Pflege bedürfen, können nur solange versorgt werden, bis ihr Zustand den Wechsel in eine Pflegeeinrichtung erforderlich macht. Abstinenz ist keine Aufnahmebedingung und kein Hauptziel der Betreuung! Näheres ist der Leistungsbeschreibung zu entnehmen.	60	Kap. 3 SGB XII
Isenbergheim Im Isenbergheim werden ältere alkoholabhängige Männer, die wohnungslos waren und ihr Leben nicht mehr allein meistern können, betreut. Eine bewohnergerechte Tagesstruktur hilft ihnen bei der Bewältigung des Alltags. Die gesundheitliche Versorgung wird durch regelmäßige Arzt-Visiten gewährleistet. Aktivitäten im Freizeitbereich sowie Mitwirkungsmöglichkeiten in Haus und Hof können auf freiwilliger Basis wahrgenommen werden. Im Isenbergheim darf Alkohol "sozialverträglich" konsumiert werden. Näheres ist der Leistungsbeschreibung zu entnehmen.	35	Kap. 3 SGB XII
Summe:	95	

Die Betreuten in diesen beiden Einrichtungen haben keinen Anspruch auf SGB II – Leistungen. Außer Renten in Einzelfällen werden nur SGB XII - Leistungen bezogen. Die Kosten der Unterkunft sind Bestandteil des Entgeltes; die Betreuten erhalten den Barbetrag zur persönlichen Verfügung (Taschengeld).

3.5.8 Maßnahmen für wohnungslose Menschen in Bremen im Zeitraum 2009 – 2014

Für wohnungslose Menschen haben im Zeitraum von 2009 bis 2014 einige vorgeschlagene Maßnahmen aus dem ARB 2009 gegriffen. Das Ziel - die Normalisierung der Lebenslage bei Obdachlosigkeit - ist damit ein Stück näher gekommen:

- Mehr Zugang zu Normalwohnraum durch Veränderung der Neubauförderung: Grundstücksvergabe und Baugenehmigung bei größeren Objekten wird an festgelegten Prozentanteil Sozialwohnungen und Wohnungsnotfälle gebunden; der Zugang zu die Wohnungen für Wohnungsnotfälle erfolgt über die ZFW im AfSD.
- Zwei Übergangswohnheime (stationäre Betreuung) für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten – für Männer mit 32 und für Frauen mit 11 Plätzen - wurden zugunsten ambulanter Betreuung in eigenem Wohnraum (IBEWO) zum 1.10.2013 aufgelöst. Noch wurde nicht für alle IBEWO-Teilnehmer/-innen eigener Wohnraum außerhalb des „Jakobushauses" gefunden; dieses Ziel soll im Laufe der Jahre 2014/2015 erreicht werden.

- Die Platzzahl der Frauennotunterkunft wird dem Bedarf entsprechend angehoben, sobald das Übergangswohnheim völlig aus dem Haus ausgezogen ist (Erhöhung von bisher 8 auf 14 Plätze).
- Die Verweilzeiten von Langzeitwohnungslosen in der Drogenhilfe haben sich verkürzt, indem entsprechende unterstützende Maßnahmen im Gesundheitsbereich entwickelt wurden (CMA Plätze in der „„La Campgne"", Träger Hohehorst, sowie Klinik Dr. Heines neue Station, in 2012 und 2013). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Notunterkünften ist dadurch gesunken.
- Die im Berichtszeitraum erfolgte Planung einer neuen Einrichtung im niedersächsischen Umland für ältere, chronisch mehrfach abhängige Wohnungslose optimiert die Chance zum Ausstieg und zur Therapie durch Ferne zur aktiven Konsumentenszene.
- Durch die Verbesserung der organisatorischen Zusammenarbeit mit angrenzenden Hilfesystemen (aus dem Bereich Gesundheit) sowie die Verkürzung der Wartezeiten für Maßnahmen der Eingliederungshilfe (§53 SGBXII) konnten Fehlplatzierungen in Notunterkünften beendet werden.
- Mithilfe des Landesprogramms „Lokales Kapital für soziale Zwecke" (LOS) wird der Focus auf die Bewältigung/die Normalität des Alltags gerichtet. Zwei begleitende Projekte ermöglichten bzw. sicherten den Verbleib in der Wohnung:
- LOS-Projekt Obdachlotse: Begleitung von Wohnungslosen bei Behördengängen / Wohnungsbesichtigungen (läuft 2014 aus)

  LOS-Projekt „Stay in": Unterstützung von ehemals Wohnungslosen nach der Anmietung einer Wohnung (läuft 2014 aus)
  Ab 1.10.2014 startet ein neues LOS-Programm mit Laufzeit bis zum 31.12.2020. Zu den spezifischen Zielgruppen, für die Projekte förderfähig sind, gehören wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen.
- Durch eine Intensivierung der Kooperation mit Wohnungsunternehmen gelingt es der ZFW Wohnraum zu akquirieren, was sich aber in Anbetracht des engen Marktes für preisgünstiges Wohnen und der Zunahme der Asylbewerberinnen/Asylbewerber und Flüchtlingszahlen weiterhin als schwierig gestaltet.
- Eine hohe Zahl Ehrenamtlicher (z.B. 250 beim Verein für Innere Mission) engagiert sich für wohnungslose Menschen im sozialen und kulturellen Bereich, um deren Teilhabemöglichkeiten zu verbessern.
- Die Präventionsarbeit der Zentralen Fachstelle Wohnen soll durch aufsuchende Beratung der von Wohnungslosigkeit, z.B. durch Kündigungen/Räumungsklagen bedrohten Mieter weiter verstärkt werden („Geh-Struktur").

Weitere Perspektiven

- Zur Vermeidung von Wohnungsverlust sollte in der ZFW die Prävention mittels aufsuchender Arbeit verstärkt werden.
- Die bestehende Lücke für wohnungslose Personen mit psychischen Erkrankungen, die eine Unterstützung und Begutachtung durch das psychiatrische System ablehnen, soll durch ein Modellprojekt geschlossen werden.
- Die Veränderung der Sozialstruktur, zunehmend weniger Akzeptanz gegenüber abweichendem Verhalten - wie sie in den Schlichtbauquartieren z.T. anzutreffen war - und der Ersatzneubau haben diese Bedarfsgruppe verdrängt, und es wird für die Zukunft darauf ankommen, hierfür Alternativen zu finden. Was die Verfügbarkeit von Wohnraum für die Zielgruppen der ZFW angeht, wird es generell weiter darum gehen, die bestehenden Konkurrenz- und Verdrängungstendenzen), auch z.B. durch Flüchtlinge, Studierende, Familien mit geringem Einkommen, durch weitere Akquisitionsbemühungen nach Möglichkeit auszugleichen.

Ergebnisse

- Armut, soziale Ausgrenzung und Mangel an preiswertem Wohnraum betreffen die Wohnungslosen besonders.
- Anstieg der Notunterbringungen bei wohnungslosen Männern.
- Ambulant betreutes Wohnen im eigenen Wohnraum löst Übergangswohnheime ab.

3.6 Flüchtlinge

Der Begriff Flüchtling steht hier und im Folgenden stellvertretend für Asylsuchende, Flüchtlinge, Geduldete und andere Personen mit einem vorübergehenden Aufenthaltsstatus aus humanitären oder sonstigen Schutzgründen.

Die angemessene Aufnahme, Unterbringung und die Integration der in den letzten Jahren vermehrt eintreffenden Flüchtlinge aus den verschiedensten Krisenregionen der Welt gehört zu den gegenwärtigen Herausforderungen, denen Bremen sich stellen muss. Die Bewältigung dieser Aufgabe steht im Einklang mit dem politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschlands und des Bundeslands Bremen.

Dass Flüchtlinge einer extremen **Armutsgefährdung** unterliegen, ergibt sich zwangsläufig aus der Tatsache, dass sie aus ihren Heimatländern geflohen sind. Mit der Flucht einher gehen in nahezu allen Fällen das Zurücklassen allen persönlichen Besitzes, das Verlassen vertrauter familiärer und sozialer Strukturen, oftmals traumatische Fluchterfahrungen sowie nach Ankunft in Bremen die Bewältigung neuer und oft noch schwieriger Lebensumstände. Hinzu kommen sprachliche Verständigungsprobleme und Belastungen aus der oftmals langandauernden Ungewissheit hinsichtlich der persönlichen Aufenthaltsperspektiven in Deutschland.

Aber nicht nur aufgrund ihrer durch die Flucht bestimmten Lebenssituationen sondern auch aufgrund **gesetzlicher Rahmenbedingungen** unterscheiden sich die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in Bremen in mehrfacher Hinsicht signifikant von denen anderer Migrantinnen und Migranten oder von denen der Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft. Der wesentliche Grund für die Ungleichbehandlung bzw. Schlechterstellung von Flüchtlingen ist die Annahme, dass es sich bei Flüchtlingen um Personen handelt, die sich lediglich vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten werden und denen aus diesem Grund bestimmte, auf die Eingliederung in die Gesellschaft zielende staatliche Leistungen, nicht zugebilligt werden. 1993 wurde zu diesem Zweck das Asylbewerberleistungsgesetz verabschiedet, welches als leistungsrechtliches Sondergesetz die Versorgung bedürftiger Flüchtlinge regelt.

Auf Bundesebene wurden aktuell einige Gesetzesvorhaben initiiert, die geeignet scheinen, die bisherigen, langjährig geltenden, und eher einschränkend wirkenden Aufenthaltsbedingungen der Flüchtlinge nachhaltig zu verbessern.

3.6.1 Zahlen

Die Zugangszahlen des Landes Bremens entwickeln sich im bundesweiten Kontext: Bremen nimmt 0,934% der Zugänge auf. Am Beispiel des Monats Juni 2014 in der folgenden Tabelle 1 wird deutlich, dass sich die Zugangszahlen bereits von 2012 auf 2013 erstmalig und von 2013 auf 2014 erneut verdoppelt haben.

Tabelle 3.6.1-1 Bundesweite Zuweisungen nach dem Easy-Verwaltungsverfahren 2010-2014

Jahr	Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Gesamt
2010	*2.453*	*2.132*	*2.577*	*2.377*	*2.373*	*2.814*	*3.337*	*4.135*	*4.122*	*5.204*	*4.316*	*3.734*	*39.574*
2011	*3.445*	*2.884*	*3.300*	*2.882*	*3.228*	*3.297*	*3.210*	*3.915*	*4.081*	*4.859*	*4.924*	*4.583*	*44.608*
2012	*5.128*	*3.589*	*3.497*	*3.246*	*3.889*	*4.125*	*5.042*	*6.384*	*9.143*	*11.265*	*7.593*	*6.021*	*68.922*
2013	*7.147*	*5.694*	*6.371*	*9.048*	*9.078*	*8.982*	*10.892*	*11.332*	*12.899*	*13.986*	*11.695*	*11.759*	*118.883*
2014	*12.356*	*9.822*	*10.919*	*12.185*	*14.466*	*17.443*	*20.560*	*21.268*	*27.790*				*146.809*
+/- % *	73%	72%	71%	35%	59%	94%	89%	88%	115%				

Quelle: Zahlen der Easy-Statistik des BAMF * Steigerung in % zum Monat des Vorjahres

Derzeit kommen monatlich ca. 160 bis 200 Personen nach Bremen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht von einem Zugang von 200.000 Personen im Jahr 2014 aus; das wären 1.860 Personen pro Jahr zuzüglich von Personen außerhalb des Asylverfahrens rund 2.000 Personen im Land Bremen pro Jahr. Innerhalb des Landes werden nach Aufnahme in der Zentralen Aufnahmestelle ZASt 20% nach Bremerhaven verteilt.

Zusätzlich zum geregelt EASY-Aufnahmeverfahren kommen pro Jahr derzeit ungefähr 250-300 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach Bremen, die nach Jugendhilfestandards untergebracht und betreut werden.

Im Land Bremen lebten zum Stichtag 31.12.2013 4.500 Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), davon 3.844 in der Stadt Bremen und 656 in der Stadt Bremerhaven. Aufgrund der seit Jahren kontinuierlich steigenden Flüchtlingszahlen erhöht sich die Anzahl der Leistungsberechtigten stetig (s. Tabelle).

Tabelle 3.6.1-2 Entwicklung der Leistungsempfänger/-innen nach dem AsylbLG 2010-2014

	Land Bremen	Stadt Bremen	Stadt Bremerhaven
2010	3.400	2.962	438
2011	3.630	3.145	485
2012	3.775	3.259	516
2013	4.500	3.844	656
2014 (30.04.)	4.825	4.107	718

Quelle: eigene Erhebung aus dem Fachverfahren Open Prosoz

3.6.2 Lebensunterhalt/Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Asylsuchende, Bürgerkriegsflüchtlinge und Ausländer/-innen ohne gesichertes Bleiberecht erhalten bei Bedürftigkeit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dabei handelt es sich um ein sozialrechtliches Sonderrecht, dem die gesetzliche Vermutung zugrunde liegt, dass der Aufenthalt der Betroffenen in Deutschland nur vorübergehender Natur sein wird.

Das Asylbewerberleistungsgesetz trat 1993 im gesellschaftlichen Kontext deutlich gestiegener Zahlen von Asylanträgen und öffentlichkeitswirksamer Diskussionen um einen angeblichen Asylmissbrauch in Kraft.

Politisches Ziel der damaligen Gesetzgebung zum sogenannten Asylkompromiss war es, den Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland zu begrenzen und einen Missbrauch des

Asylrechts zu verhindern. Mit der Einführung des AsylbLG wurde das Ziel verfolgt, „Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden“. Aus diesem Grund enthält das AsylbLG eine Reihe von inhaltlich restriktiv zu bewertenden Regelungen hinsichtlich der Leistungsgewährung und Versorgung der Flüchtlinge. Besonders kritikwürdige Inhalte sind u.a. das als Regelfall geltende Sachleistungsprinzip, die gegenüber dem Niveau der Regelsätze der Sozialhilfe erheblich reduzierten Leistungen, die gegenwärtig vierjährige Mindestbezugsdauer der reduzierten Grundleistungen sowie die Einschränkungen im Bereich der gesundheitlichen Versorgung.

Im Bundesland Bremen wird auf die schematische Anwendung des aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen bereits bundesweit uneinheitlich gehandhabten Sachleistungsprinzips verzichtet. Außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung, für die eine maximal dreimonatige gesetzliche Wohnverpflichtung für Asylsuchende gilt, erhalten Flüchtlinge in Bremen Geldleistungen zur eigenständigen Haushaltsführung.

Die Höhe der Grundleistungen nach dem AsylbLG wurde seit der Einführung des Gesetzes im Jahre 1993 nicht erhöht. Verlängert wurde aber die Mindestbezugsdauer dieser reduzierten Leistungen. Bei Einführung des AsylbLG betrug dieser Zeitraum 12 Monate, er wurde in der Vergangenheit schrittweise auf gegenwärtig 48 Monate erhöht.

Angesichts des Anstiegs des Preisniveaus in Deutschland seit 1993 um mehr als 30 Prozent war die gesetzlich vorgesehene, jedoch nie umgesetzte, Anpassung der Leistungsbeträge dringend geboten. Entsprechende, vom Land Bremen unterstützte, Forderungen einzelner Bundesländer nach einer kompletten Aufhebung des AsylbLG bzw. hilfsweise zumindest einer Anhebung der Leistungssätze ließen sich in der Vergangenheit nicht durchsetzen.

Zur Beendigung dieses Missstandes bedurfte es eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Dieses stellte im Sommer 2012 fest, dass die Höhe der Leistungen nach dem AsylbLG evident unzureichend sowie menschenrechts- und sozialstaatswidrig ist. Das Gericht ordnete bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung eine Übergangsregelung an, nach der die Grundleistungen des AsylbLG im Wesentlichen den Sätzen des Sozialgesetzbuch XII (SGB XII) anzugleichen sind. In der Folge erhöhten sich die Beträge der Grundleistungen für die Berechtigten im Schnitt um rund 50 Prozent.

Die vom Bundesverfassungsgericht festgelegte Übergangsregelung gilt bis dato fort. Das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des AsylbLG soll nach Planungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Frühjahr 2015 abgeschlossen werden. Laut aktuellen Plänen sollen sich die Grundleistungen nach dem AsylbLG dann im Wesentlichen an den Regelungen des SGB XII orientieren. Im Gesetzentwurf wird aber unter anderem am ebenfalls umstrittenen Sachleistungsprinzip und an der eingeschränkten gesundheitlichen Versorgung festgehalten, weshalb das Land Bremen weiterhin für die Abschaffung des AsylbLG eintreten wird.

Gerade die Regelungen des AsylbLG waren in der Vergangenheit geeignet, für Flüchtlinge ein besonders hohes Armutsrisiko zu generieren. Durch die oben beschriebene aktuelle Übergangsregelung zur Leistungshöhe bzw. die angekündigte Neuregelung des AsylbLG wird dieses Risiko graduell etwas verringert werden.

3.6.3 Gesundheit

Für Flüchtlinge bestehen nach den Vorschriften des AsylbLG auch im Bereich der medizinischen Versorgung in den ersten 48 Monaten ihres Leistungsbezugs nur eingeschränkte Leistungsansprüche. Medizinische Behandlungen werden in der Regel nur bei akuten Erkrankungen oder zur Beseitigung von Schmerzzuständen finanziert.

Ergänzend hierzu können Ermessensleistungen für sonstige zur Sicherung der Gesundheit unerlässliche Behandlungen gewährt werden.

Diese Regelung des AsylbLG wurde und wird seit ihrer Einführung heftig kritisiert und es ist umstritten, ob die Vorschrift, insbesondere soweit sie die medizinische Versorgung von

Flüchtlingen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. chronisch Kranke, Behinderte, Schwangere, ältere Menschen, Kinder und Minderjährige) betrifft, möglicherweise gegen geltendes EU-Recht (Asylaufnahmerichtlinie) verstößt.

Die Städte Bremen und Bremerhaven haben bereits im Jahr 2005 auf der Basis des § 264 Abs. 1 Sozialgesetzbuch V mit der AOK einen Vertrag zur Übernahme der Krankenbehandlung für diesen Personenkreis abgeschlossen. Die Leistungsberechtigten erhalten eine Krankenversichertenkarte der AOK obwohl kein echtes Versicherungsverhältnis besteht. Die Versichertenkarte für den Kreis der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG hat die gleiche Funktion wie für Krankenversicherte der AOK. Mit der Karte weist der Leistungsberechtigte seinen Anspruch auf Leistungen der Krankenversorgung nach. Die Leistungserbringer (z. B. Ärztinnen und Ärzte oder Krankenhäuser) können direkt mit der AOK abrechnen und die Berechtigten können bei Bedarf ambulante und stationäre Behandlung in Anspruch nehmen, ohne zuvor wegen der Ausstellung eines Krankenscheines das Sozialamt aufsuchen zu müssen.

Das „Bremer Modell“ zur Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen wurde Mitte 2012 in Hamburg eingeführt und wird derzeit in mehreren Bundesländern diskutiert.

3.6.4 Sprache

Das Beherrschen der deutschen Sprache ist die entscheidende Grundvoraussetzung zur Teilnahme am hiesigen gesellschaftlichen Leben. Dies gilt selbstverständlich auch für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht, die Sprachbeherrschung stellt einen wichtigen und unabdingbaren Schlüsselfaktor für das gesellschaftliche Miteinander dar.

Das bundesweite Instrument zum Spracherwerb von Zuwander/-innen sind die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordinierten und finanzierten **Integrationskurse**, die einen 600-stündigen Sprach- sowie einen 60stündigen Orientierungskurs umfassen. Der Zugang zu diesen Kursen bleibt Flüchtlingen mit Hinweis auf ihren lediglich befristet angelegten Aufenthalt regelmäßig verwehrt.

Die Lebensrealität zeigt aber, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge trotz der zunächst nur vorübergehenden Aufenthaltstitel letztendlich über einen langen Zeitraum in Deutschland bzw. Bremen lebt. Die Entscheidung über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erfolgt häufig erst nach mehrjährigem Aufenthalt. Die fehlende Möglichkeit, bereits vor dieser Entscheidung die deutsche Sprache systematisch erlernen zu können, wirkt sich ungünstig auf die Lebensperspektive der Flüchtlinge aus. Die Folgen fehlender Sprachkenntnisse können der Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben und die soziale Isolation sein und erschweren erheblich den ohnehin aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur nachrangig möglichen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Der Integrationskurs bietet für die Zuwanderinnen und Zuwanderer ein Grundangebot für die Orientierung im Alltag und für weiterführende Maßnahmen. Das Bundesland Bremen hatte aus diesem Grund im Oktober 2013 eine eigene Gesetzesinitiative zur Öffnung der Integrationskurse für Flüchtlinge und Geduldete in den Bundesrat eingebracht, unterstützt aber auch entsprechende Anträge anderer Bundesländer. Derzeit sind zwei Gesetzesinitiativen im Bundesrat anhängig, die Entscheidungen darüber stehen noch aus.

Darüber hinaus hat Bremen in den letzten Monaten eigene Anstrengungen zur Förderung des Spracherwerbs der hier ansässigen Flüchtlinge unternommen. Im Mai 2014 hat die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen einen **Rahmenvertrag mit der Volkshochschule Bremen zur Organisation und Durchführung von Sprachkursen** für rund 600 Asylbewerber/-innen und Flüchtlinge bis zum Februar 2015 geschlossen. In diesen Kursen soll Flüchtlingen, die sich erst seit kurzem in Bremen aufhalten, ein erster Zugang zur deutschen Sprache ermöglicht werden. Bei entsprechendem Bedarf und Bewilligung zusätzlicher Haushaltsmittel wird eine Verlängerung des Rahmenvertrags angestrebt.

Darüber hinaus existieren Sprachkursangebote auf ehrenamtlicher Basis, z.B. in den Wohnheimen, die für die Integration in die jeweilige Nachbarschaft und die Akzeptanz der Flüchtlinge von großer Bedeutung sind.

3.6.5 Bildung

Die Kinder von Flüchtlingen und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge unterliegen der in Bremen geltenden allgemeinen Schulpflicht. Ihre Beschulung unterscheidet sich dabei nicht grundsätzlich von der Beschulung anderer zugewanderter Kinder oder Jugendlicher ohne deutsche Sprachkenntnisse.

Die schulpflichtigen Kinder von Flüchtlingen und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge besuchen nach der Schulanmeldung in der Regel **Vorkurse**, in denen sie erste Deutschkenntnisse erwerben. Dabei wird ein nach Jahrgangsstufen differenzierendes System vorgehalten, welches gegebenenfalls auch Alphabetisierungskurse und für ältere Schüler/-innen Berufswahlvorbereitungskurse umfasst. Im Anschluss an die Beschulung in Vorkursen folgt nach jeweiligem Lernfortschritt die schrittweise Eingliederung in die Regelklassen. Der Senat hat mit Beschluss vom 4.11.2013 zusätzlich 780.000 € für Vorkurse zur Verfügung gestellt.

3.6.6 Arbeit

Die rechtlichen Regelungen für den Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt finden sich im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung.

Asylbewerber/-innen und Personen mit Duldungen durften bis zum Jahr 2013 im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland keinerlei Beschäftigung ausüben. Am 01. Dezember 2013 wurde im Rahmen der Umsetzung von EU-Richtlinien das in Deutschland gültige einjährige Arbeitsverbot für Asylsuchende auf 9 Monate gesenkt, die Bundesregierung beabsichtigt die weitere Absenkung, auch für Geduldete, auf 3 Monate. Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich im Gesetzgebungsverfahren.

Nach Ablauf der **Beschäftigungsverbotsfrist** besteht die Möglichkeit mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Zustimmung der Bundesagentur wird allerdings nur erteilt, wenn der entsprechende Arbeitsplatz nicht mit bevorrechtigten Arbeitslosen (Deutsche oder Ausländer/-innen mit unbeschränkter Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit) besetzt werden kann. Diese sogenannte **Vorrangprüfung** wirkt in vielen Fällen wie ein faktisches Arbeitsverbot, denn sie ist außerordentlich bürokratisch und zeitaufwändig und wirkt auf potentielle Arbeitgeber/-innen abschreckend.

Erst nach vier Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland entfällt die Vorrangprüfung für Flüchtlinge. An der Regelung des vierjährigen nachrangigen Arbeitsmarktzugangs soll auch nach dem o.g. Gesetzentwurf der Bundesregierung festgehalten werden.

Beruflich qualifizierten Geduldeten wurde mit dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, welches der Sicherung von Fachkräften dienen soll, die Möglichkeit der Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis eröffnet. Außerdem wurde Asylsuchenden und Geduldeten, die sich seit mindestens einem Jahr in Deutschland aufhalten, die Möglichkeit eingeräumt, eine Berufsausbildung ohne Vorrangprüfung beginnen zu können. Im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Ausbildung besteht dann ebenfalls die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

Eine weitere Erschwernis für die berufliche Integration von Flüchtlingen liegt in der häufig fehlenden Übertragbarkeit und **Anerkennung** von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Zwar gilt für alle Zuwanderinnen und Zuwanderer und damit auch für Flüchtlinge seit dem 1. April 2012 das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG, wonach die Verfahren zur Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vereinfacht, vereinheitlicht und für bisher nicht anspruchsberechtigte Zielgruppen geöffnet werden, eine automatische Anerkennung der Berufsqualifikation bedeutet dies ver-

ständlicherweise nicht. Gerade im Bereich reglementierter Berufe, z.B. im Gesundheits- und Bildungssektor, darf der im Ausland erlernte Beruf in Deutschland nicht ohne ein staatliches Zulassungsverfahren ausgeübt werden. Für nicht-reglementierte Berufe gilt dies nicht, sie dürfen ohne staatliche Anerkennung ausgeübt werden. Hier entscheiden die jeweiligen Arbeitgeber oder die Arbeitgeberinnen, ob die im Ausland erworbenen Qualifikationen ihren Anforderungen genügen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Flüchtlingen durch das tatsächliche oder faktische Arbeitsverbot in den ersten Monaten und Jahren ihres Aufenthalts die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt grundsätzlich untersagt bzw. deutlich erschwert wird. In Konsequenz wird ihnen damit auch die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts verwehrt und sie sind dadurch zwingend auf staatliche Transferleistungen angewiesen.

3.6.7 Wohnen

Für die zahlenmäßig größte Gruppe der Flüchtlinge, den Personenkreis der Asylsuchenden, regelt zunächst das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) die Aufnahme und Unterbringung in Bremen. Danach sind Asylsuchende verpflichtet, bis zu drei Monaten in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, anschließend soll die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen.

Eine Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wirkt integrationshemmend und erschwert die Führung eines selbstbestimmten Lebens. Daher wurde in der Koalitionsvereinbarung für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011 die Absicht formuliert, diese Unterbringungsform stufenweise abzuschaffen. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Flüchtlingszuzüge konnte dieses Ziel nicht wie geplant realisiert werden, es wird jedoch weiterhin mit hoher Priorität weiter verfolgt.

Tatsächlich mussten und müssen zur Unterbringung neu eintreffender Flüchtlinge weiterhin zusätzliche Unterbringungseinrichtungen geschaffen werden.

Die Stadt Bremen bevorzugt die **Vermittlung von Flüchtlingen in Wohnraum** mit Mietvertrag. Diese Form ermöglicht die eigenständige Verpflegung und Versorgung, die für die Integration eine wichtige Rolle spielt. Sie vermeidet grundsätzlich die Bildung von räumlich sichtbaren Schwerpunktbildungen und führt zu höherer Akzeptanz in der Bevölkerung. Für die Wohnungsgrößen und die Miethöhe gelten die Regelungen, wie sie auch in den Bereichen SGB II und SGB XII angewendet werden.

Zur Erhöhung der Zahl der Vermittlungen hat die Stadt Bremen ein **Konzept** entwickelt und im Jahr 2013 umgesetzt, das aus folgenden Bestandteilen besteht:

- Vereinbarungen mit Wohnungsgesellschaften über die Bereitstellung eines festen monatlichen Kontingents an Wohnungen
- Werbung bei Wohnungsanbietern, Bereitstellung von Sicherheiten bei Bedarf
- Beratung beim Wohnungsbezug durch zusätzliches Personal in den Übergangswohnheimen und eine zentrale Koordinierungsstelle
- Begleitung in der ersten Phase nach Wohnungsbezug nach Bedarf.

Die bis zu diesem Zeitpunkt für Flüchtlinge geltende Verpflichtung des Wohnens in einer Gemeinschaftsunterkunft für die Dauer eines Jahres wurde auf grundsätzlich drei Monate reduziert. Gleichzeitig wurde zur Vermeidung von unnötigen Verzögerungen und nicht sachgerechtem Verwaltungsaufwand in den Sozialzentren beim Bezug von Wohnraum das Sachleistungsprinzip für die Erstausstattung von Wohnungen aufgehoben.

Bereits im September 2012 wurde eine Regelung zur Übernahme von Mietkautionen durch die Sozialzentren geschaffen. Das Fehlen einer entsprechenden Regelung stellte in der Vergangenheit ein erhebliches Hindernis bei der Anmietung eigenen Wohnraums durch Flüchtlinge dar. Weiterhin wurde geregelt, dass Personen mit Duldungsstatus einen Wohnberechtigungsschein erhalten können.

Die Zahl der in Wohnraum vermittelten Flüchtlinge hat sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 3.6.7-1 Entwicklung der Zahl der in Wohnraum vermittelten Flüchtlinge 2010-2014

Jahr	Vermittlung in Wohnungen
2010	102
2011	198
2012	234
2013	362
2014 /1. Hj.	425

Quelle: SKJF 2014

Aktuell gelingt es, ca. die Hälfte des monatlichen Zugangs durch die Vermittlung in Wohnraum aufzufangen. Dies ist angesichts des engen Wohnungsmarktes in Bremen – gerade bei preiswerten kleinen Wohnungen - als besonderer Erfolg zu werten.

Zur Begleitung dieser Neuregelung wurde der Aufbau eines Betreuungs- und Beratungsdienstes beschlossen, der sowohl für die Flüchtlinge als auch für alle anderen in diesem Themenbereich tätigen gesellschaftlichen Gruppierungen und Behörden als Ansprechpartner zur Verfügung stehen soll. Zu diesem Zweck wurde in den Gemeinschaftsunterkünften bereits zusätzliches pädagogisches Personal eingestellt.

Der ebenfalls beschlossene ambulante Betreuungsdienst mit muttersprachlichem Personal für die ersten Wochen nach dem Wohnungserstbezug befindet sich aktuell im Aufbau.

Der verbleibende Bedarf an Wohnraum wird durch **Übergangswohnheime (ÜWH)** aufgefangen, die der Stadt gehören bzw. durch sie angemietet sind und in denen die Betreuung durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege auf der Basis einer Förderrichtlinie durchgeführt wird.

Während es bis zum Jahr 2012 neben der Zentralen Aufnahmestelle noch 3 ÜWH mit 390 Plätzen gab, wurden seitdem sukzessive 6 weitere ÜWH mit 435 Plätzen eröffnet, weitere Standorte sind in Umsetzung bzw. Planung. Die Planung von ÜWH wird durch Öffentlichkeitsarbeit, Einwohnerversammlungen und Beiratssitzungen vorbereitet und durch Runde Tische begleitet. Die Akzeptanz der ÜWH in der Öffentlichkeit ist i.d.R. gut.

Räumliche Beschränkungen/Residenzpflicht

Die sogenannte Residenzpflicht schreibt Flüchtlingen vor, dass sie ein bestimmtes Gebiet nicht ohne eine ausdrückliche behördliche Genehmigung verlassen dürfen. Die Regelungen zur Größe des benannten Gebietes fallen in den Bundesländern äußerst unterschiedlich aus, in manchen Fällen sind es die Grenzen des Bundeslandes, manchmal ist es aber auch nur ein einzelner Regierungsbezirk.

In jedem Fall stellt die Regelung eine starke Beeinträchtigung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit, der Freizügigkeit, dar. Ein besonderes Gewicht erhält diese Einschränkung durch den Umstand, dass die Betroffenen der Residenzpflicht zum Teil jahre- und in Ausnahmefällen sogar jahrzehntelang unterworfen sind.

Im Land Bremen wurde die Residenzpflicht in den letzten Monaten durch zwei Erlasse des Senators für Inneres und Sport zum Wohle der Flüchtlinge weitestgehend gelockert. Mit Erlass vom März 2013 wurde Asylsuchenden der vorübergehende Aufenthalt im Bundesland Niedersachsen grundsätzlich gestattet. Im Februar 2014 wurde eine generelle Verlassenserlaubnis für Asylbewerber/-innen und Geduldete ausgesprochen, die ihnen den vorübergehenden Aufenthalt im gesamten Bundesgebiet gestattet.

3.6.8 Bleiberechtsregelungen

Nachdem im Juli 2011 eine Bleiberechtsregelung für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen wurde, beabsichtigt die Bundesregierung nun auch eine entsprechende Regelung für Erwachsene in das Aufenthaltsgesetz aufzunehmen.

Diese Bleiberechtsregelung für langjährig im Bundesgebiet aufhältige Erwachsene basiert auf einer Initiative der SPD/DIE GRÜNEN-regierten Bundesländer und sieht im Gegensatz zu früheren Normen keinen Stichtag mehr vor. Der mit Bundesratsbeschluss am 22.03.2013 dem Bundestag zugeleitete Gesetzentwurf, der von Bremen unterstützt wurde, ist Grundlage der aktuell als Referentenentwurf vorliegenden Gesetzinitiative der Bundesregierung.

Laut Referentenentwurf sollen Ausländerinnen und Ausländer im Falle einer faktisch vollzogenen Integration eine Aufenthaltserlaubnis und somit eine längerfristige Aufenthaltsperspektive in Deutschland erlangen können. Als Faktoren für die vollzogene Integration sind im Referentenentwurf unter anderem der langjährige Aufenthalt in Deutschland, die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts durch aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse genannt.

Von einer entsprechenden Regelung könnten auch Flüchtlinge, insbesondere Personen die sich bereits langjährig lediglich mit einer ausländerrechtlichen Duldung im Bundesgebiet aufhalten, profitieren. Ihnen würde damit eine Perspektive für die gesellschaftliche und ökonomische Integration in Deutschland aufgezeigt werden.

Ergebnisse:

- Flüchtlinge unterliegen einer extremen Armutsgefährdung.
- Die Zugangszahlen sind gestiegen, die Tendenz ist weiterhin steigend.
- In Bremen erhalten Flüchtlinge außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung Geldleistungen zur eigenständigen Haushaltsführung.
- Flüchtlingen wird durch das tatsächliche oder faktische Arbeitsverbot in den ersten Monaten und Jahren ihres Aufenthalts die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt grundsätzlich untersagt bzw. deutlich erschwert.
- Das „Bremer Modell“ zur Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen wurde Mitte 2012 in Hamburg eingeführt und wird derzeit in mehreren Bundesländern diskutiert.
- Bremen engagiert sich bei der Sprachförderung und bietet mittels einer Kooperation mit der Volkshochschule frühzeitig für Flüchtlinge an.
- Bremen bevorzugt die schnelle Vermittlung von Flüchtlingen in Wohnungen, um so die Integration zu fördern. Wohnraumvermittler unterstützen bei der Wohnungssuche. Es besteht eine Kooperation mit der Gewoba zur Wohnraumvermittlung.

Literatur in Kapitel 3

Alzheimer Gesellschaft e.V., Horst Bickel, „Die Häufigkeit von Demenzerkrankungen“, 2014

Arbeitnehmerkammer Bremen: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen 2013, Bremen 2013

Arbeitnehmerkammer Bremen: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Lande Bremen, Bremen 2014

AWO Soziale Dienste gemeinnützige GmbH, Caritasverband Bremen e.V., Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Bremen e.V., Paritätische Gesellschaft für soziale Dienste Bremen mbH (Hrsg.), „Jahresbericht 2013 - Die Bremer Dienstleistungszentren - Beratung und Hilfen für ältere Menschen“, 2014

BARMER GEK, Heinz Rothgang et al, „Pflegereport 2010 - Schwerpunktthema: Demenz und Pflege“, 2010

Bundesagentur für Arbeit, "Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse - Juni 2014“

Bundesregierung, „Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland - Altersbilder in der Gesellschaft“, Berlin 2010

Bundesregierung, „Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation“, Berlin 2001

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW: Entwicklung der Altersarmut in Deutschland, 2011

Fietz/Gebauer/Hammer: Die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Einstellungsgründe und Einstellungshemmnisse – Akzeptanz der Instrumente zur Integration. Bremen, Januar 2011

Joebges, Heike, Meinhardt, Volker, Rietzler, Katja, Zwiener, Rudolf, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung IMK, „Auf dem Weg in die Altersarmut - Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente“, Düsseldorf 2012

Kohls, Martin, „Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen von Migrantinnen und Migranten im demographischen Wandel“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012, Kurzfassung

Noll, H.-H., Weick,S.: Altersarmut: Tendenz steigend Analysen zu Lebensstandard und Armut im Alter in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 47, 2012

Onmeda.de, „Trennung im Alter ist heute kein Tabu mehr“, http://www.onmeda.de/g-psychologie/trennung-im-alter-598.html

Statistisches Landesamt Bremen, „Bremen kleinräumig“, Tabelle 173/55, http://www.statistik-bremen.de

Weser Kurier, „Der fitte Rentner als Betreuer“ und Kommentar „Eine alte Idee“, 20.05.2014
Zentrum für Qualität in der Pflege (ZQP), „Alternde Migranten und Pflege in Deutschland – eine Bestandsaufnahme“, 2013, http://www.zqp.de/index.php?pn=care&id=6

4 Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren

Zielsetzung des Kapitels ist es, die Bandbreite und Unterschiedlichkeit der Lebenslagen innerhalb Bremens aufzuzeigen und diese in Bezug zu den Ergebnissen des 1. Armuts- und Reichtumsberichts des Bremer Senats aus dem Jahr 2009 zu setzen[214]. Da für Bremerhaven nicht in ausreichender Detaillierung aufbereitete Daten auf Quartiersebene vorliegen, beschränken sich die weiteren Ausführungen auf die Stadt Bremen. Dabei werden Indikatoren aus der Beschreibung der Teilhabebereiche im zweiten Abschnitt dieses Berichts auf die regionalen Ebenen der Stadt- und Ortsteile bezogen sowie in ihren Wechselwirkungen und im Verlauf von 2006 bis 2012 dargestellt.

4.1 Großstädte zwischen wirtschaftlicher Prosperität und verfestigter Armut

Die großen deutschen Stadtregionen gelten wieder als Zentren der Reurbanisierung, des Wachstums und der Wohlstandsproduktion, als Standorte von Innovationen und Kreativität[215]. Sie sind Orte moderner Lebensweisen und besitzen eine besondere Anziehungskraft auf Unternehmen, auf Wissenschaftler/-innen, junge Menschen in der Ausbildung sowie auf Migrant/-innen. Auch der Fortzug von Familien schwächt sich weiter ab. Ältere Menschen kommen zudem verstärkt in die Städte, um hier ihren Lebensabend zu verbringen. Steigende Einwohnerzahlen und eine Zunahme der Wirtschaftskraft sind die Folge. Hinter dieser allgemeinen Beschreibung verbergen sich jedoch ausgeprägte Unterschiede in den Standortbedingungen und Entwicklungstrends[216]. Zwar wird ein Drittel des deutschen Bruttoinlandsprodukts in den 30 größten deutschen Städten produziert, sie bieten 11,4 Mio. Arbeitsplätze und 18,5 Mio. Menschen ihren Lebensmittelpunkt. Die ökonomischen Entwicklungsperspektiven der Städte hängen aber auch davon ab, welchen Verlauf der demographische Wandel nimmt und ob sie sich als attraktive Standorte für wissens- und forschungsintensive Unternehmen positionieren können. Die Wachstumsprozesse gehen zudem mit einer Zunahme von Armut und sozialer Ungleichheit einher. So zeigen aktuelle Studien deutliche Polarisierungstendenzen in Deutschland in Bezug auf die Arbeits- und Lebensbedingungen[217], insbesondere hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensentwicklung auf, die einerseits mit einer massiv wachsenden Zahl an hohen Einkommen und Vermögen, andererseits aber mit einer verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Armut einhergehen[218]. Als Konsequenz schrumpft die Mittelschicht von beiden Seiten und die Perspektiven für einen sozialen Aufstieg werden zunehmend geringer[219]. Atypische bzw. geringfügige Beschäftigungsformen, Niedriglöhne und eine abnehmende tarifliche sowie gewerkschaftliche Bindung kennzeichnen zunehmend den deutschen Arbeitsmarkt. Die Armut steigt trotz sinkender Arbeitslosigkeit und konzentriert sich verstärkt in den größeren Städten[220]. Soziale Problemlagen treten dabei in einigen Sozialräumen konzentriert auf, was den sozialen Zusammenhalt der Großstädte durch eine Auseinanderentwicklung der einzelnen Stadt- und Ortsteile gefährdet[221]. Dieses Phänomen wird als Segregation bezeichnet. In systematischen Untersuchungen zur räumlichen Verteilung bzw. räumlichen Konzentration von Bewohnergruppen werden Einkommen, ethnische Her-

[214] Der Aufbau dieses Kapitels orientiert sich am entsprechenden Abschnitt aus dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht von 2009. Teilweise wurden aufgrund veränderter Datengrundlagen Anpassungen sowie methodische Weiterentwicklungen vorgenommen.

[215] Böhme/Prigge/Schwarzer 2013: 16

[216] Döll/Stiller 2011

[217] Castel/Dörre 2009

[218] Pfaller 2012; DER PARITÄTISCHE 2011 und 2013; Bischoff/Müller 2011

[219] Vogel 2009

[220] Seils/Meyer 2012

[221] Göbel/Gornig/Häußermann 2010; Gornig 2012; Prigge/Böhme 2013

kunft und Haushaltsform üblicherweise als Trennlinien unterschieden[222]. Segregation muss nicht zwangsläufig von den Bewohner/-innen als problematisch empfunden werden[223]: Wenn die Segregation freiwillig geschieht, das heißt, wenn Personen ähnlichen Lebensstils und ähnlicher Milieus (z. B. Künstler/-innen, junge Familien oder Migranten/-innen) ein Wohngebiet einem anderen vorziehen und dort in großer Zahl als Mieter/-innen und Eigentümer/-innen wohnen, stellt dies kein Problem dar. Im Gegenteil, es können sich Netzwerke und Unterstützungsstrukturen bilden. Erst wenn sich die Segregation mit einer deutlichen Ungleichverteilung von Lebenschancen und gesellschaftlichen Privilegien über die in Frage stehenden sozialen Gruppen verbindet, wird sie zu Ausgrenzung, Ghettoisierung und Diskriminierung. Diese unfreiwillige Form der Segregation ist nicht Ergebnis einer Wohnstandortwahl, sondern von Zwängen, beispielsweise des Wohnungsmarktes aufgrund unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten infolge der Einkommensspreizung und Mobilität.

Es überlagern sich oftmals mehrere Segregationsprozesse, so dass vielfach in den Stadtquartieren, in denen die meisten Bürger/-innen mit Migrationshintergrund wohnen, auch die meisten Kinder und die meisten Personen mit geringem Einkommen leben. Die bestehenden sozialen Ungleichheiten werden durch die räumliche Konzentration von sozial und ökonomisch Benachteiligten noch verstärkt. In diesem Zusammenhang wird von «negativen Quartierseffekten» gesprochen, da der Orts- oder Stadtteil einen Raum darstelle, der soziale und materielle Ressourcen biete oder den Zugang zu solchen Ressourcen erschwere oder gar verhindere[224]. Dabei lassen sich verschiedene Bereiche benachteiligender Quartierseffekte unterscheiden[225]: Eine soziale Dimension, welche Aspekte der Sozialisation im sozialen Milieu des Quartiers und der sozialen Netzwerke der Bewohner/-innen umfasst. Eine materielle Komponente bezüglich der Ausstattung des Quartiers mit öffentlichen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungen sowie der Gestaltung und architektonischen Prägung des öffentlichen Raumes. Darüber hinaus wird in den Sozialwissenschaften eine symbolische Dimension der Benachteiligung diskutiert. Diese resultiert aus dem Image der Quartiere und der sich daraus ergebenden Gefahr von Stigmatisierung und Diskriminierung. Ferner sei das politische Potenzial in benachteiligten Stadtgebieten geringer.

4.2 Lebenslagen auf der Ebene der Ortsteile der Stadt Bremen 2012

Das Bundesland Bremen gilt 2012 weiterhin als vergleichsweise wirtschaftsstark und wohlhabend, wenn als Ausgangspunkt der Zweistädtestaat Bremen mit den anderen deutschen Bundesländern verglichen wird. Bremen liegt dann aufgrund seiner Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/-in) hinter Hamburg auf dem zweiten Platz. Derartige Vergleiche zwischen Stadtstaaten und Flächenländern sind jedoch nur begrenzt aussagefähig. Werden die beiden Städte Bremen und Bremerhaven mit ähnlichen Großstädten[226] verglichen, erreichen sie bei der Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner/-in) mittlere Positionen. So lag das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner/-in 2011 in Bremen mit 42.347 Euro deutlich über dem Bundesdurchschnitt von ca. 31.700 Euro, aber etwas unter dem Mittel der Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern. Bremerhaven erreicht ungefähr 80 % Prozent des stadtbremischen Werts. Solche Untersuchungen ermöglichen zwar Aussagen über das allgemeine (ökonomische) Wohlstandsniveau, nicht aber Rückschlüsse auf die Verteilung der Einkommen und Vermögen. Für Bremen wird eine starke Polarisierung zwischen Armut und Reichtum konstatiert: So gibt es infolge einer ausgeprägten Einkommensspreizung einerseits eine Vielzahl an

[222] Strohmeier/Alic 2006: 13 ff.

[223] Difu 2006

[224] Häußermann/Kronauer 2009

[225] Tschöpe 2010

[226] Für Bremen sind das Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern/-innen. Dazu zählen u. a.: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Dortmund, Essen, Dresden und Nürnberg. Für Bremerhaven werden Großstädte mit ca. 100.000 bis 150.000 Einwohnern/-innen zum Vergleich herangezogen.

Personen mit sehr hohen Einkommen und Vermögen, andererseits aber auch eine deutlich überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquote[227].

Wie bereits ausgeführt, fehlen für das Bundesland Bremen aktuelle kleinräumige Daten oder Informationen zur Einkommens- und Vermögenssituation. Derzeit kann lediglich auf der Grundlage der Einkommenssteuerstatistik von 2007 die Verteilung der steuerpflichtigen Einkommen in der Stadt Bremen dargestellt und ins Verhältnis zu den Werten des Jahres 2001 gesetzt werden, welche zur Analyse im 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Jahres 2009 Verwendung fanden. Weiterführende allgemeine Daten und Informationen über die Vermögenssituation im Bundesland Bremen werden in Kapitel 1.2 dargestellt.

4.2.1 Verteilung von Einkommen in den Bremer Ortsteilen[228]

Einkommen beruhen überwiegend auf Einkünften aus Erwerbsarbeit. Sie können aber auch durch Versicherungsleistungen wie das Arbeitslosengeld I, durch staatliche Transfers (Arbeitslosengeld II, Kindergeld, Wohngeld usw.) oder durch Unterhaltszahlungen, Mieten, Pachteinnahmen sowie Zinsen erzielt werden. Die jeweiligen Einkommen, die für eine genaue Berechnung der Einkommenssituation von Personen oder von Haushalten erforderlich wären, liegen für die Stadt Bremen lediglich zusammengefasst nach Einkommensklassen vor. Deshalb kann weder die Anzahl der Haushalte exakt berechnet werden, die von Einkommensarmut betroffen sind, noch von denjenigen, die über der Reichtumsschwelle liegen

Mit den derzeit zugänglichen Daten von 2007 sind wie im 1. Armuts- und Reichtumsbericht deshalb nur Annäherungen zur räumlichen Verteilung von Armut und Wohlstand möglich. Eine solche Annäherung bietet die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik für das Jahr 2007. Zu berücksichtigen sind dabei zwei Aspekte: Steuerpflichtige mit höheren oder hohen Bruttoeinkünften können sowohl weitreichendere Möglichkeiten der Steuerreduzierung nutzen, wie auch steuerrechtlich geförderte Kapitalanlagen. Ähnlich ist die Situation für Selbstständige: Sie können ihre Bruttoeinkünfte eigenständig durch das Aufrechnen mit Ausgaben reduzieren und damit auch ihre steuerlichen Abgaben mindern. Die steuerrechtlich erfasste Situation in den höheren Einkommensklassen spiegelt deshalb lediglich einen Teil der tatsächlich realisierten Einkommen wider. Angesichts der deutlichen Zunahme der relativen Armutsgefährdungsquoten in Bremen seit 2010 - gemessen sowohl am Landes- als auch am Bundesmedian[229] - ist es außerdem sehr wahrscheinlich, dass die Spreizung der Einkommen seit 2007 auch in Bremen weiter zugenommen hat.

Das Bremer Stadtgebiet ist in Grafik 4.2.1 in blau und grün gefärbte Ortsteile gegliedert[230]. Die hellgrünen und dunkelgrünen Ortsteile liegen gemessen am steuerpflichtigen Durchschnittseinkommen von 29.802 € über diesem Mittelwert, die hellblauen und dunkelblauen Ortsteile darunter. Als Grenzwerte wurden wie im 1. Bremer Armuts- und Reichtumsbericht von 2009 75 und 150 Prozent des Mittelwerts verwendet.

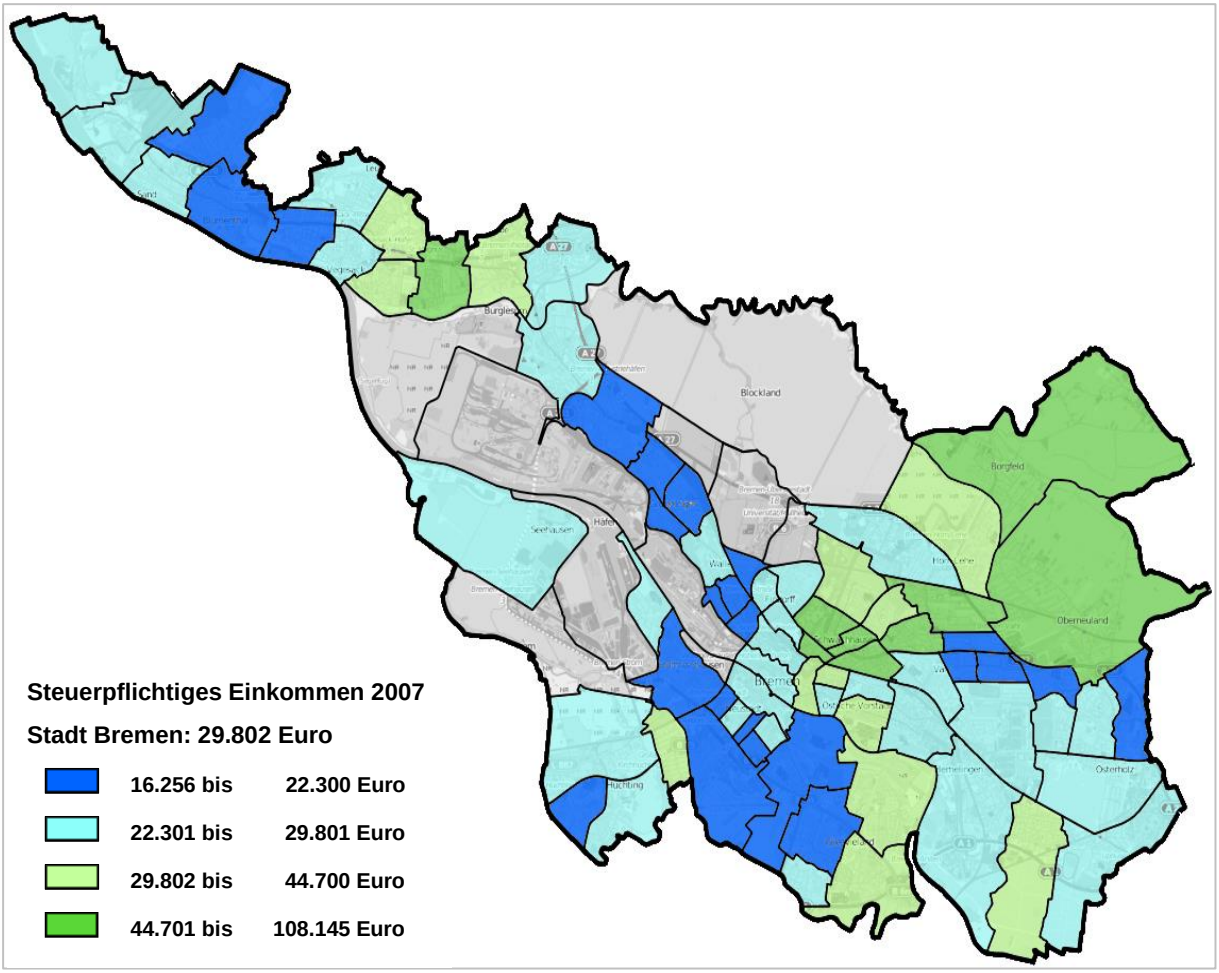
[227] Die Armutsgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut und wird – entsprechend dem EU-Standard – definiert als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnetes bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied.

[228] S. dazu auch die Ausführungen im Kapitel 1.2 „Reichtum“

[229] Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013

[230] Die grau hinterlegten Ortsteile sind aufgrund zu geringer Einwohnerzahlen nicht auswertbar

Grafik 4.2.1-1 Verteilung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2007



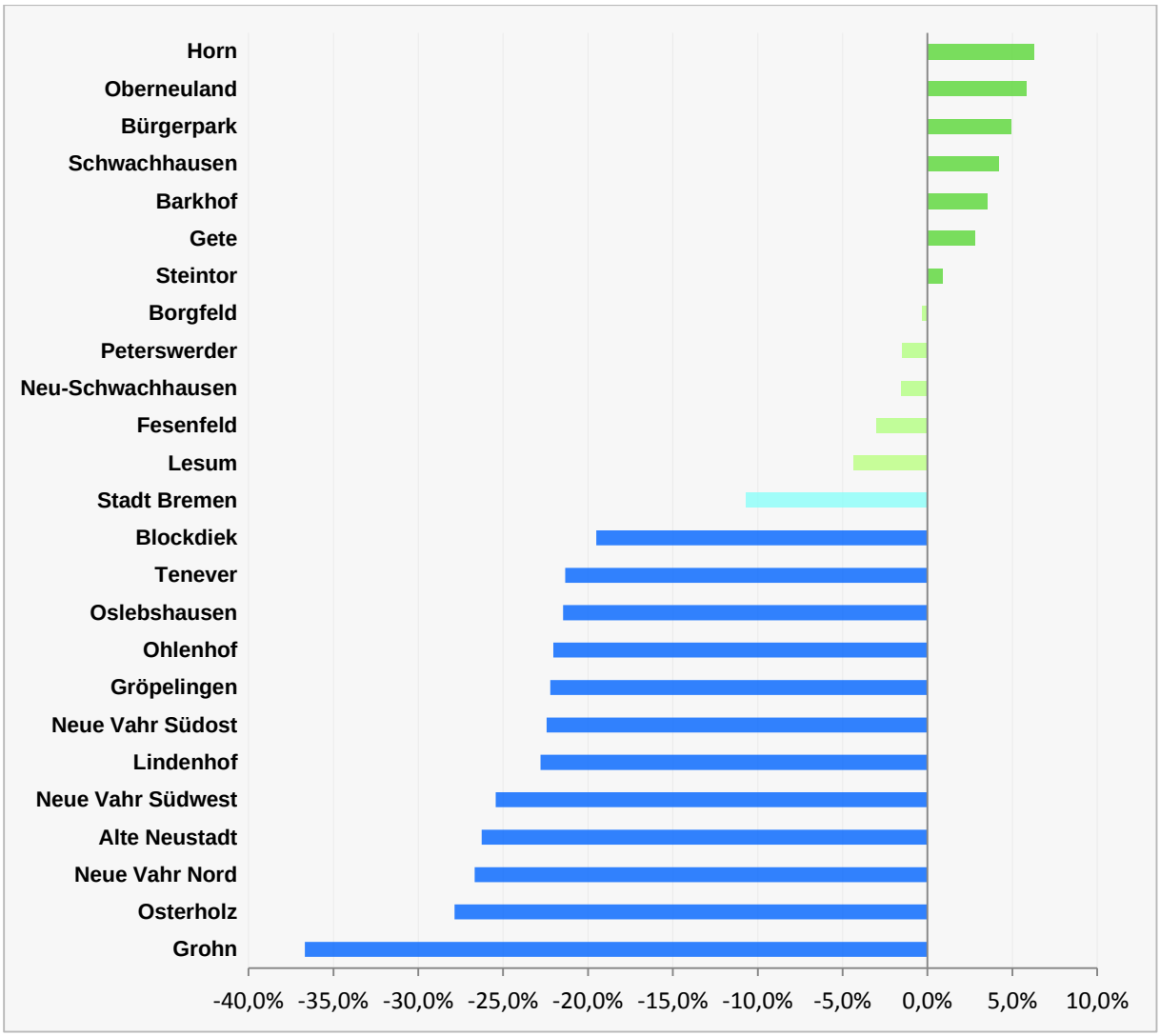
Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2012. Datenquelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2011, eigene Bearbeitung

Die Einkommensverteilung zwischen den Ortsteilen zeigt einige charakteristische Befunde: So liegt in 56 von 78 Ortsteilen (dunkelblaue und hellblaue Färbung) das durchschnittliche steuerpflichtige Einkommen unterhalb des städtischen Mittels. **Die unteren und mittleren Einkommensgruppen umfassen daher viele, die höheren Einkommensgruppen dagegen weniger Einwohnerinnen und Einwohner.** In den Ortsteilen der unteren Einkommensgruppe (dunkelblau) wohnen 175.000 Personen (32%), in der oberen Einkommensgruppe (dunkelgrün) dagegen weniger als 60.000 Personen (11%). Die größte Gruppe der Ortsteile hat ein durchschnittliches steuerpflichtiges Einkommen zwischen 22.300 und 30.000 €. In diesen Ortsteilen leben ca. 220.000 Personen (40%). Das niedrigste steuerpflichtige Einkommen (Neue Vahr Nord) beträgt mit 16.256 € ca. 55%, das höchste steuerpflichtige Einkommen auf Ortsteilebene (Horn) hingegen mit 108.145 € über 360% des bremischen Durchschnitts.

Diese Einkommensverteilung zwischen den Bremer Ortsteilen schlägt sich in einem spezifischen räumlichen Muster im Stadtgebiet nieder. Grob lässt sich ein **Nordost-Südwest-Gefälle** erkennen. Den Bremer Norden prägen vorwiegend einkommensärmere Ortsteile, insbesondere Blumenthal, Fähr-Lobbendorf und Lüssum-Bockhorn, jedoch mit einer eingelagerten «Insel» aus den Ortsteilen Schönebeck, Grohn, St. Magnus und Lesum, in denen das durchschnittliche steuerpflichtige Einkommen jeweils über dem städtischen Mittel liegt. Den Bremer Westen charakterisieren ausschließlich weniger gut situierte Ortsteile, was annähernd auch für die Mitte und den Bremer Süden gilt, das heißt für die Ortsteile südlich der Weser. Ausnahmen von diesem durchgehenden Muster einkommensunterdurchschnittlicher

Gebiete bilden verstärkt die Östliche Vorstadt (Peterswerder, Fesenfeld, Ostertor), aber auch Grolland, Habenhausen und Arsten. Starke Gegensätze prägen dagegen den Bremer Osten. Im Nordosten bilden die einkommensstarken Ortsteile ein breites, zusammenhängendes Gebiet, das von Borgfeld und Oberneuland am Stadtrand bis zu den näher am Stadtkern gelegenen Ortsteilen Bürgerpark, Schwachhausen, Gete und Barkhof heranreicht. Direkt angrenzend an diese bürgerlichen Ortsteile erstreckt sich im Südosten ein großes, zusammenhängendes Gebiet von weniger gut situierten Quartieren. Zu diesen Ortsteilen gehören die Bremer Großsiedlungen der Neuen Vahr, Blockdiek und Tenever.

Grafik 4.2.1-2 Veränderung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens von 2001 zu 2007 in Prozent



Dargestellt sind jeweils die 12 Ortsteile der Stadt Bremen mit der günstigsten bzw. ungünstigsten Entwicklung der Einkünfte. Datenquelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2011, eigene Bearbeitung

Untersucht werden soll auch die Dynamik der Einkommensentwicklung seit dem 1. Armuts- und Reichtumsbericht aus dem Jahr 2009. So bildet Grafik 4.2.2 diejenigen Ortsteile ab, in denen sich das durchschnittliche Einkommen je Steuerpflichtigem von 2001 zu 2007 am stärksten verändert hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der stadtbremische Durchschnittswert zwischen 2001 und 2007 um mehr als 10% auf 29.802 € verringerte[231].

Es zeigt sich, dass **vor allem in einkommensstärkeren Ortsteilen die Einkünfte weiter stiegen** (dunkelgrüne Balken) bzw. **in Relation zum gesunkenen Durchschnitt der Stadt**

[231] Zur Erläuterung und Erklärung dieses Befunds siehe Kapitel 5.

Bremen verhältnismäßig stabil blieben (hellgrüne Balken). **Deutliche Rückgänge der mittleren Einkünfte** sind dagegen vor allen in **einkommensärmeren Gebieten** zu verzeichnen. Aber auch in den einkommensstärkeren Ortsteilen Grohn, Osterholz und der Alten Neustadt hat sich das mittlere steuerpflichtige Einkommen 2007 erheblich reduziert. Insgesamt ist eine **gewachsene Ungleichverteilung der Einkommen** festzustellen.

4.2.2 Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen

Eines der größten Risiken für eine stabile und auskömmliche Existenzsicherung stellen Phasen der Arbeitslosigkeit dar. Wie in Kapitel 2.1 gezeigt, befindet sich Bremen bei der Höhe der Arbeitslosenquote auch 2012 unter den am stärksten belasteten Bundesländern, vergleichbar mit Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin. Im Vergleich der Großstädte mit mehr als 400.000 Einwohnern liegt die **Arbeitslosenquote in Bremen** auf einem leicht **überdurchschnittlichen Niveau**. Bremerhaven hat deutschlandweit die zweithöchste Arbeitslosenquote.

Insgesamt ist die **Zahl der als arbeitslos registrierten Menschen in der Stadt Bremen seit dem Jahr 2006 deutlich zurückgegangen**, wenngleich sich die Arbeitslosenquote von 2006 bis 2012 in vergleichbaren Großstädten stärker als in Bremen reduzierte. Dies ist vermutlich durch eine **verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit** begründet. So wurde bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Bremer Senats von 2009 aufgezeigt, dass 2006 in fast allen Bremer Ortsteilen zwischen 35 und 50% der Arbeitslosen (im Mittel 44,5%) langzeitarbeitslos waren, d. h. bereits länger als ein Jahr keiner Beschäftigung nachgingen.

Die nachfolgenden Abbildungen und Betrachtungen stellen die räumliche Verteilung sowie die Entwicklung auf Ortsteilebene zwischen 2006 und 2012 in Hinblick auf die Arbeitslosenziffer, den Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Quote der Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen nach dem SGB II dar[232].

Arbeitslosenziffer in den Bremer Ortsteilen

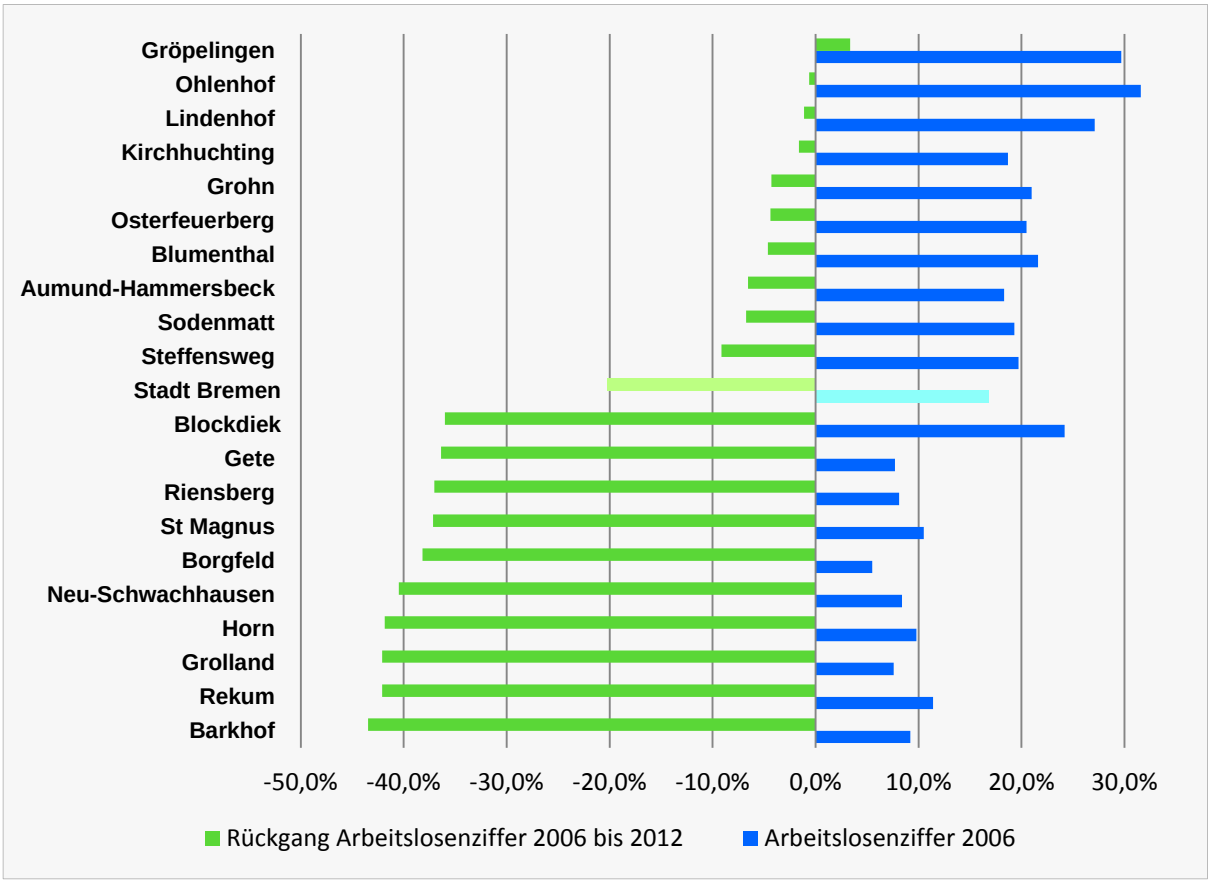
Die Arbeitslosenziffer ist in der Stadt Bremen von 2006 bis 2012 von 16,8 auf 13,4% gesunken. Das entspricht einem **Rückgang von ca. 20%**. In den Ortsteilen ergibt sich 2012 eine Spannweite der Arbeitslosenziffer von 3,4% in Borgfeld und 4,4% in Habenhausen einerseits sowie 30,7% in Gröpelingen und 31,4% in Ohlenhof andererseits. **Stärkere Rückgänge der Arbeitslosenziffer sind tendenziell in den Ortsteilen zu verzeichnen, in denen das Ausmaß der Arbeitslosigkeit 2006 eher gering war.** In den Ortsteilen mit höherer Arbeitslosenziffer 2006 ist diese in der Tendenz bis 2012 dagegen nur wenig bis gar nicht zurückgegangen. So sank die Arbeitslosenziffer in Barkhof, Rekum, Grolland und Horn am stärksten, während die Werte für Lindenhof, Ohlenhof und Gröpelingen stagnierten bzw. sogar leicht gestiegen sind. **Positive Ausnahmen** bilden in diesem Zusammenhang vor allem Blockdiek, aber auch Tenever, Kattenturm und die Ortsteile der Neuen Vahr[233], in denen jeweils die Arbeitslosenziffer von 2006 bis 2012 um mehr als 20 Prozent zurückgegangen ist.

---

[232] Für eine genauere kleinräumige Betrachtung der Arbeitslosigkeit kann aufgrund der Datenlage nicht die übliche Arbeitslosenquote herangezogen werden. Verfügbar ist lediglich die Arbeitslosenziffer, die stets um einige Prozentpunkte höher ist als die Arbeitslosenquote. Bei der Arbeitslosenziffer wird nur der Anteil der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen berechnet. In die amtliche Berechnung gehen noch die geringfügig Beschäftigten, die Beamten, die Selbstständigen sowie die mithelfenden Familienangehörigen ein. Im Ergebnis liegt die Quote hier also etwas zu hoch. Einen weiteren Indikator zur Bewertung des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen bildet der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen. Die Häufung von Langzeitarbeitslosigkeit kann als ein Hinweis auf eine mögliche Verfestigung von Arbeitslosigkeit und ein damit einhergehendes erhöhtes Armutsrisiko gelten. Aufgrund der allgemein gesunkenen Arbeitslosigkeit und der gleichzeitigen erheblichen Zunahme von prekärer Beschäftigung (z. B. im Niedriglohnsektor) kann die Quote der Empfänger/-innen von Leistungen nach dem SGB II eine weitere hinreichende Kennzahl zur Beschreibung von Differenzen auf Ortsteilebene in Bezug auf die Beschäftigung und das damit erzielte Haushaltseinkommen sein.

[233] Gemeint sind damit: Neue Vahr Nord, Neue Vahr Südost und die Neue Vahr Südwest.

Grafik 4.2.2-1 Arbeitslosenziffer 2006 und deren Veränderung von 2006 bis 2012

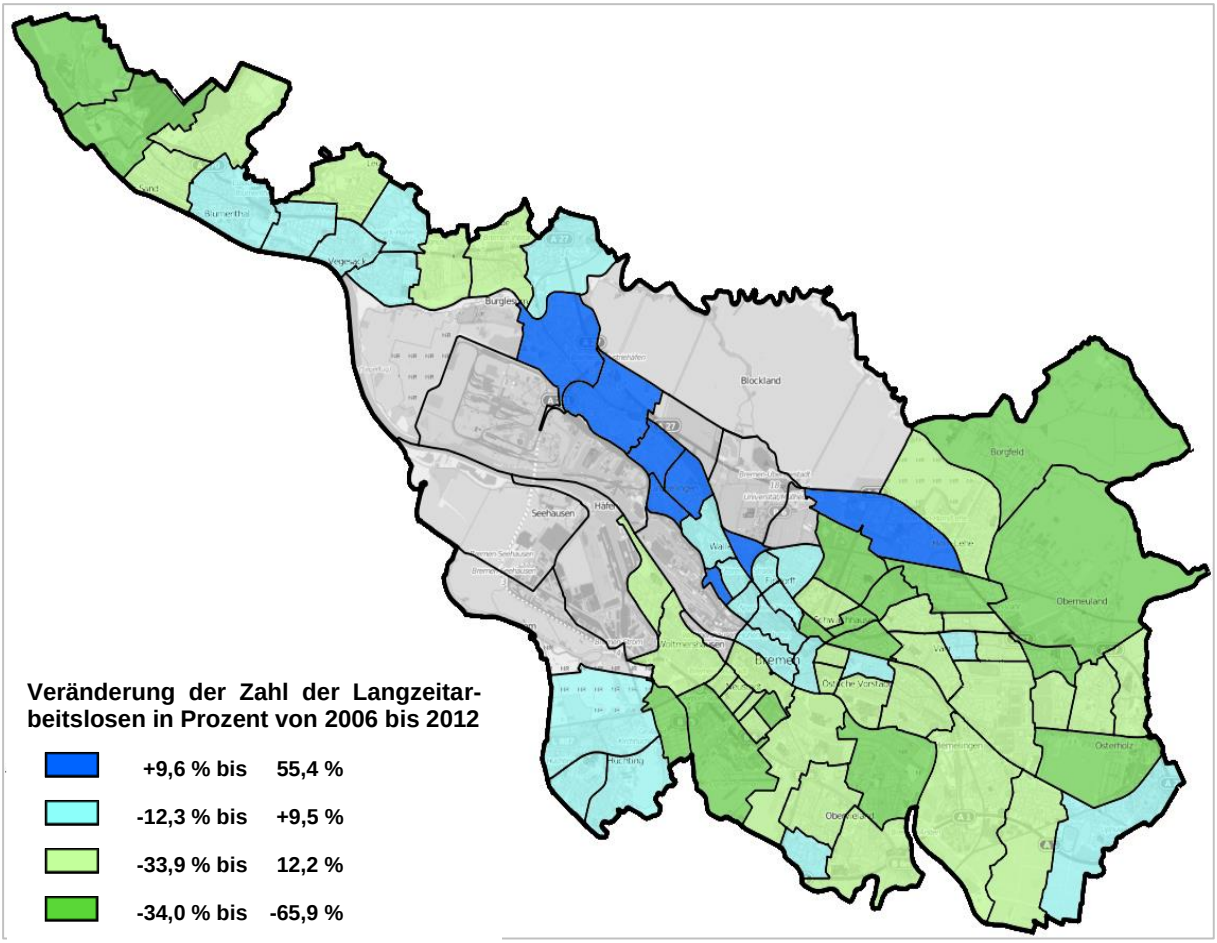


Dargestellt sind jeweils die 10 Ortsteile der Stadt Bremen mit der günstigsten bzw. ungünstigsten Entwicklung der Arbeitslosenziffer zwischen 2006 und 2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

Die Langzeitarbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Bremen ist von 2006 bis 2012 prozentual weniger stark gesunken als die Zahl der Arbeitslosen insgesamt. Daher hat sich der **Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen** in der Stadt Bremen **noch etwas erhöht**. Er beträgt 2012 nun 45,6% statt 44,5% im Jahr 2006, d. h. fast **jeder zweite Arbeitslose in der Stadt Bremen ist langzeitarbeitslos**. In den Ortsteilen ergibt sich eine Spannweite von Werten nahe 26% in Rekum, Horn und Schwachhausen sowie 55% bis 57% in Lindenhof, Grohn und Gröpelingen. In den meisten Ortsteilen liegen die Werte zwischen 35% und 50%.

Grafik 4.2.2-2 Veränderung der Anzahl der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen zwischen 2006 und 2012



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit verfügbaren Daten zur Langzeitarbeitslosigkeit. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

Interessante Ergebnisse zeigen sich bei der Entwicklung der absoluten Zahlen der Langzeitarbeitslosen auf Ortsteilebene, welche in Grafik 4.2.4 im Kartenbild dargestellt sind[234]. Während es in den dunkelgrün gefärbten Stadtteilen wie Schwachhausen, Oberneuland, Borgfeld, aber auch im Bremer Osten (v. a. Blockdiek) sowie im Bremer Norden (v. a. Farge, Rekum) überdurchschnittlich vielen Langzeitarbeitslosen gelang, eine Beschäftigung aufzunehmen, hat sich **die Zahl der als langzeitarbeitslos registrierten Menschen** in den dunkelblau gefärbten **Ortsteilen wie z. B. Oslebshausen, Burg-Grambke, Steffensweg, Osterfeuerberg, Lindenhof, Ohlenhof und Gröpelingen sogar deutlich erhöht**. Es zeigt sich eine **zunehmende Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit v. a. im Bremer Westen**.

Bezug von Leistungen nach dem SGB II in den Bremer Ortsteilen

Während die Arbeitslosenquote sowie die Arbeitslosenziffer in der Stadt Bremen von 2006 bis 2012 deutlich zurückgingen, **hat sich der Anteil der erwerbsfähigen Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren, welcher Leistungen nach dem SGB II bezieht, kaum reduziert.** Er sank lediglich von 15,1% um 6,6% auf 14,1%. Dieser Trend besteht - bei unterschiedlichen Ausgangslagen - jedoch bundesweit, v. a. in Großstädten[235]. Die Spannweite der SGB II-Quote der 15- bis 65-Jährigen in den Bremer Ortsteilen ist erheblich, hat sich aber im Vergleich zu 2006 etwas reduziert. Sie beträgt 2012 32,2 Prozentpunkte und resultiert aus Werten einerseits zwischen 1,6% in Borgfeld und andererseits von über 25-34% in Lindenhof,

[234] Die Grenzen der Einteilung resultieren aus der Addition und Subtraktion des Mittelwerts mit der Größenordnung einer Standardabweichung.

[235] DER PARITÄTISCHE 2011 und 2013

der Neuen Vahr Nord, Ohlenhof, Tenever und Gröpelingen. Die Ungleichverteilung zwischen den Ortsteilen hat sich zwischen 2006 und 2012 erhöht[236]. **Stärkere Rückgänge der SGB II-Quote sind tendenziell in den Ortsteilen zu verzeichnen, in denen das Ausmaß des Transferleistungsbezugs nach dem SGB II 2006 eher gering war. In den Ortsteilen mit höherer SGB II-Quote 2006 ist diese in der Tendenz bis 2012 dagegen nur wenig bis gar nicht zurückgegangen oder sogar gestiegen.** Demnach sanken die Werte bei diesem Indikator in Horn, Barkhof, Neu-Schwachhausen, St. Magnus und Riensberg erheblich. Der Anteil der Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen in den Ortsteilen Schönebeck, Gröpelingen, Kirchhuchting, Ellener Feld, Sodenmatt, Grohn und Kattenesch hat dagegen auffällig stark zugenommen. **Positive Ausnahmen** bilden die Ortsteile **Neue Vahr Südwest, Blockdiek, Neue Vahr Nord und Tenever**, in denen jeweils die SGB II-Quote der 15- bis 65-Jährigen von 2006 bis 2012 überdurchschnittlich zurückgegangen ist. In einer grafischen Darstellung würden sich ähnliche Muster ergeben, wie sie in den Grafiken 4.2.3 und 4.2.4 zu sehen sind.

Fazit: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Ortsteilen

Insgesamt betrachtet liefert die Analyse des Ausmaßes und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen **ambivalente Ergebnisse**. Einerseits sind in 38 von 78 betrachteten Ortsteilen sowohl die Arbeitslosenziffer, als auch die Langzeitarbeitslosigkeit und die SGB II-Quote der 15- bis 65-Jährigen von 2006 bis 2012 zurückgegangen. **Lediglich in Gröpelingen stiegen alle drei Indikatoren seit 2006 an**, **im Ohlenhof stiegen zwei Werte an**, während die Arbeitslosenziffer stagniert. In den übrigen Ortsteilen sank zumeist die Arbeitslosenziffer, während der Anteil der Langzeitarbeitslosen und in elf Ortsteilen zusätzlich auch die SGB II-Quote anstiegen. In der Tendenz gilt: Je niedriger die Arbeitslosigkeit 2006 in einem Ortsteil war, desto stärker ist sie prozentual bis 2012 gesunken. **Positive Ausnahmen bilden in diesem Zusammenhang die Ortsteile Blockdiek, Hemelingen, Tenever, Lüssum-Bockhorn sowie die Neue Vahr Nord und die Neue Vahr Südost**: Hier ist trotz eines hohen Ausmaßes von Arbeitslosigkeit im Jahr 2006 die Arbeitslosenziffer, die SGB II-Quote und die Zahl der Langzeitarbeitslosen bis 2012 stärker als im städtischen Mittel zurückgegangen.

4.2.3 Migration in den Bremer Ortsteilen

Die Zahl der Zuwanderer und Zuwanderinnen nach Deutschland ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt gehören zum Alltag vieler deutscher Großstädte. Die Migrationsbevölkerung ist dabei eine **äußert heterogene Gruppe**. Begrifflich lassen sich dabei **Menschen mit Migrationshintergrund, Eingebürgerte, Aussiedler sowie Ausländer** unterscheiden[237]. Wie die Arbeitnehmerkammer Bremen in ihrem Lagebericht deutlich macht, hat jeder fünfte Einwohner bzw. jede fünfte Einwohnerin in Deutschland mittlerweile einen sogenannten «Migrationshintergrund» (15,7 Millionen), mehr als die Hälfte von ihnen besitzt die deutsche Staatsbürgerschaft (8,6 Millionen)[238]. Und ein Drittel von ihnen hat selbst keine Migrationserfahrung, sondern ist in Deutschland geboren und zur Schule gegangen (5,2 Millionen). Sie alle sind längst ein wichtiger Teil der deutschen Gesellschaft. Die bevorzugten Wohnstandorte von Zuwanderinnen und Zuwanderern sind

[236] Entsprechend dem Segregationsindex nach Duncan/Duncan (1955). Dieser misst die Verteilung einer Gruppe in bestimmten räumlichen Einheiten und bewegt sich theoretisch zwischen 0 (vollkommen gleichmäßige Verteilung) und 100 Prozent (maximale segregative Verteilung).

[237] Entsprechend den Definitionen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge: Zu den Menschen mit Migrationshintergrund (im weiteren Sinn) zählen alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil. Aussiedler und Ausländer stellen jeweils Teilgruppen der Migrationsbevölkerung dar. Ausländer ist dabei jeder, der im Sinne des Grundgesetzes keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzt, aber in Deutschland lebt. Aussiedler sind dagegen Personen, die als Nachfahren von Deutschstämmigen ihr Recht auf eine Rückkehr nach Deutschland und zur (Wieder-)Eingliederung in die bundesrepublikanische Gesellschaft wahrnehmen.

[238] Schwarzer 2012: 5

insbesondere die großen Städte – und damit auch Bremen und Bremerhaven. In den Großstädten entscheidet sich daher vor allem, ob Integration gelingt oder Zuwanderer und Zuwanderinnen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden.

Verstärkt wird heute die Frage diskutiert, welchen Stellenwert der Migrationshintergrund in der Armutsdebatte einnehmen soll. So zeigen Studien des Statistischen Bundesamts[239], dass die **Bevölkerung mit Migrationshintergrund** zum einen aufgrund ihrer soziodemographischen Struktur **ein höheres Armutsrisiko** besitzt. Bei ihr treten «armutsverstärkende» Merkmale wie beispielsweise ein niedriger Bildungsabschluss, Sozialleistungsbezug und kinderreiche Familien häufiger auf. Zum anderen belegen die Analysen, dass selbst bei gleicher Art des Lebensunterhalts, Bildungsstands und Lebensformtyps Zuwanderer/-innen und ihre Nachkommen trotzdem noch stärker armutsgefährdet sind als Menschen ohne Migrationshintergrund. Der Faktor «Migrationshintergrund» hat also einen signifikanten Einfluss auf die Armutsgefährdung, der jedoch in den Untersuchungen nicht vollständig erklärt werden konnte. So ließen sich Sprachkenntnisse bislang nur ungenügend operationalisieren. Andere Untersuchungen verweisen auf die schlechteren Bildungsergebnisse von Schüler/-innen mit Migrationshintergrund[240]. Diesen Studien werden wiederum oftmals die sozial benachteiligten Lebenslagen z. B. hinsichtlich der Armutsgefährdung von Migranten/-innen sowie die institutionelle Diskriminierung als erklärende Variablen entgegen gehalten. Zudem zeigten sich Fortschritte bei den Bildungsabschlüssen von Schüler/-innen mit Migrationshintergrund[241]. Die SINUS-Milieu-Studie zu den Lebenswelten von Menschen mit Migrationshintergrund weist differenzierte migrantische Milieus aus. So könne nicht länger von «den benachteiligten Migranten» gesprochen werden. Vielmehr deuteten zahlreiche Untersuchungen auf eine soziale und kulturelle Spaltung der Zuwanderer/-innen. Unter diesen seien gut integrierte Bevölkerungsgruppen mit gesicherten Erwerbsverhältnissen, hohem Einkommen und überdurchschnittlichem Bildungsniveau ebenso vertreten wie prekäre Migranten-Milieus, bei denen Schwierigkeiten bei der Integration, dem Erwerb von Bildungsabschlüssen und dem Eintritt in den Arbeitsmarkt bestehen.

Verteilung der Zuwanderer/-innen in den Ortsteilen

In diesem Kapitel soll auf die spezifische Verteilung der Zuwanderer/-innen in Bremen näher eingegangen werden. Annahme dabei ist, dass infolge einer Segregation der Migrationsbevölkerung für die Stadtgesellschaft besondere Herausforderungen resultieren, die eine detaillierte Betrachtung rechtfertigen. So kann sich die Vermittlung der deutschen Sprache in den Institutionen Kindertagesstätte und Schule schwieriger gestalten, wenn diese beinahe ausschließlich von Kindern nicht deutscher Herkunftssprache besucht werden. Des Weiteren können ethnische Konflikte aus einer Segregation der Migrationsbevölkerung resultieren. Eine ethnische Konzentration ist dabei nicht immer freiwillig gewählt. Sie ist vielfach die Folge von materiellen Zwängen, zum Teil auch von Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Sie ist aber auch das Resultat von selektiven Wanderungen.

In Bremen leben 2012 ca. 162.000 Menschen mit Migrationshintergrund. Darunter befinden sich ca. 75.000 Ausländer/-innen, 60.000 Eingebürgerte bzw. in Deutschland geborene und 27.000 Aussiedler/-innen. **Der Gesamtanteil der Migrationsbevölkerung in Bremen betrug 2012 29,5%.** Dieser Wert liegt für deutsche Großstädte auf einem durchschnittlichen Niveau. **Seit 2006 hat sich der Wert um 3,1 Prozentpunkte erhöht**. Deutlich hat dabei die Zahl der sog. «Eingebürgerten» zugenommen (von ca. 37.000 auf 60.000). Bei der Bevölkerung unter 6 Jahren hat mehr als jedes zweite Kind (ca. 52,5%) in Bremen einen Migrationshintergrund. Bei den Personen unter 18 Jahren ist es etwa die Hälfe (ca. 49,6%).

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist in den Bremer Ortsteilen ungleich verteilt. 2012 lässt sich eine Spannweite von fast 55 Prozentpunkten zwischen Grolland (9,8%) und

[239] Fuhr 2012

[240] Bos u. a. 2008; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, 2012, 2014; Haag/Böhme/Stanat 2012; Pöhlmann/Haag/Stanat 2013.

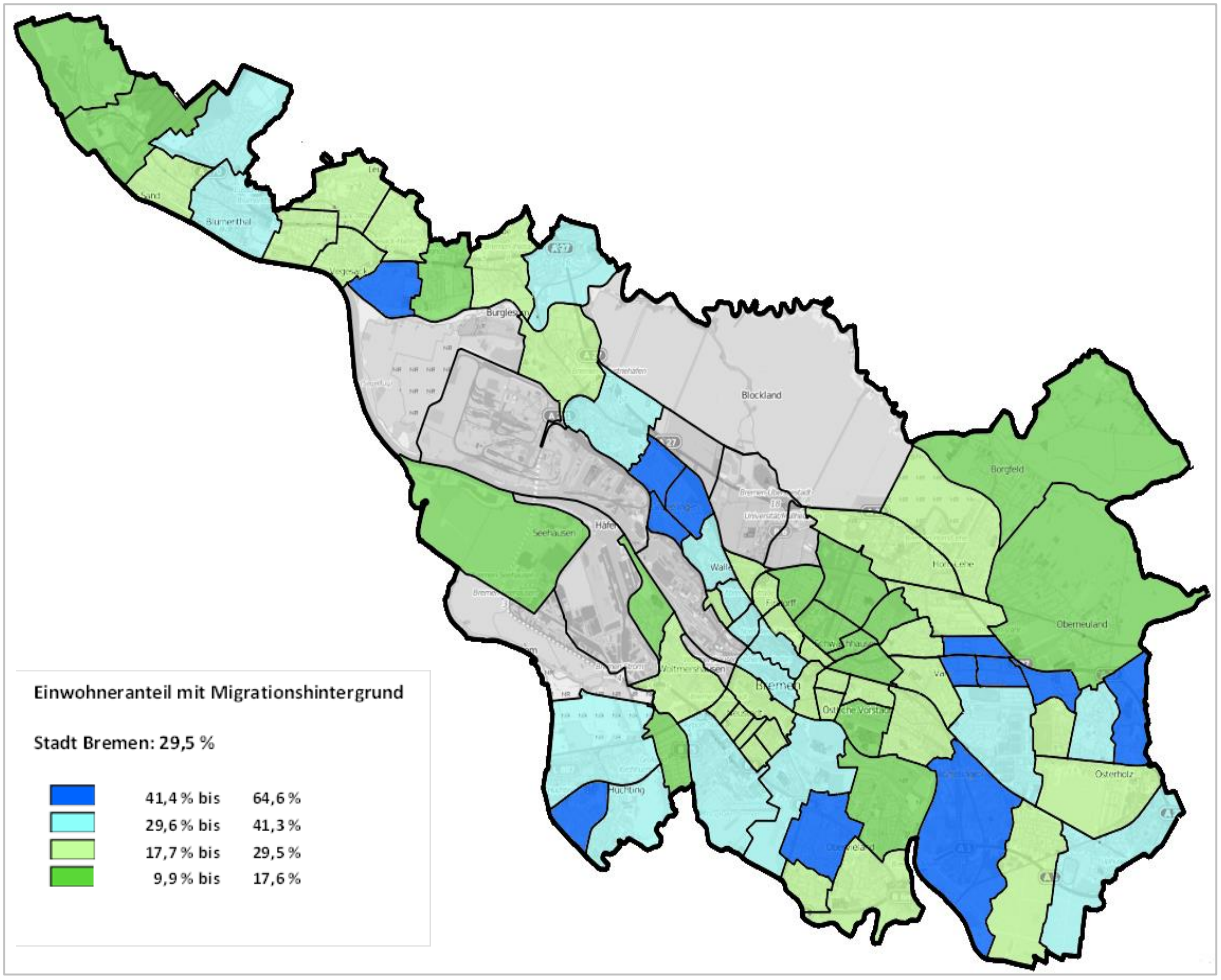
[241] Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, 2014

Tenever (64,6%) feststellen. Grafik 4.2.5 zeigt den Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner mit Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen im Kartenbild[242]. Die Verteilung der Einwohner/-innen mit einem Migrationshintergrund auf das Bremer Stadtgebiet lässt **eindeutige räumliche Schwerpunkte** in den 12 dunkelblau gefärbten Ortsteilen erkennen. Diese liegen **tendenziell in Stadtrandlage sowie in ehemaligen altindustriellen Gebieten,** mit räumlichen Schwerpunkten im Westen sowie im (Süd-)Osten der Stadt. Dagegen sind Migranten/-innen in den 16 dunkelgrün gefärbten Ortsteilen deutlich unterrepräsentiert. Diese liegen ebenfalls überwiegend am Stadtrand sowie im Stadtteil Schwachhausen. In den dunkelblauen Sozialräumen leben 50.000 Menschen mit Migrationshintergrund, was ca. einem Drittel der gesamtstädtischen Migrationsbevölkerung entspricht. In den dunkelgrünen Ortsteilen wohnen dagegen nur ca. 15.000 Zuwanderer/-innen. Die größte Bevölkerungsgruppe lebt jeweils in den hellgrünen Gebieten (227.000 Bremer/-innen, darunter ca. 54.000 Bewohner/-innen mit Migrationshintergrund).

Überdurchschnittliche Zuwächse beim Anteil der Bewohner/-innen mit Migrationshintergrund lassen sich in einerseits in den Ortsteilen feststellen, in denen 2006 der Migrationsanteil bereits nahe 30% und darüber lag. Dazu zählen z. B. die Ortsteile **Tenever, Blockdiek, Kattenturm, Hemelingen sowie die Ortsteile der Stadtteile Gröpelingen und Huchting** (mit Ausnahme von Grolland). Lediglich in Grohn und der Neuen Vahr Nord ist der Migrationsanteil nur geringfügig gestiegen. Die größten Zunahmen gibt es in Lindenhof, Kattenesch, Gröpelingen, Ohlenhof und Kirchhuchting. Aber auch in Habenhausen, Neu-Schwachhausen, Arbergen und Rönnebeck hat der Migrationsanteil überdurchschnittlich zugenommen.

[242] Die Grenzen der Einteilung resultieren aus der Addition und Subtraktion des Mittelwerts mit der Größenordnung einer Standardabweichung.

Grafik 4.2.3-1 Verteilung der Einwohner/-innen mit Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2012



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

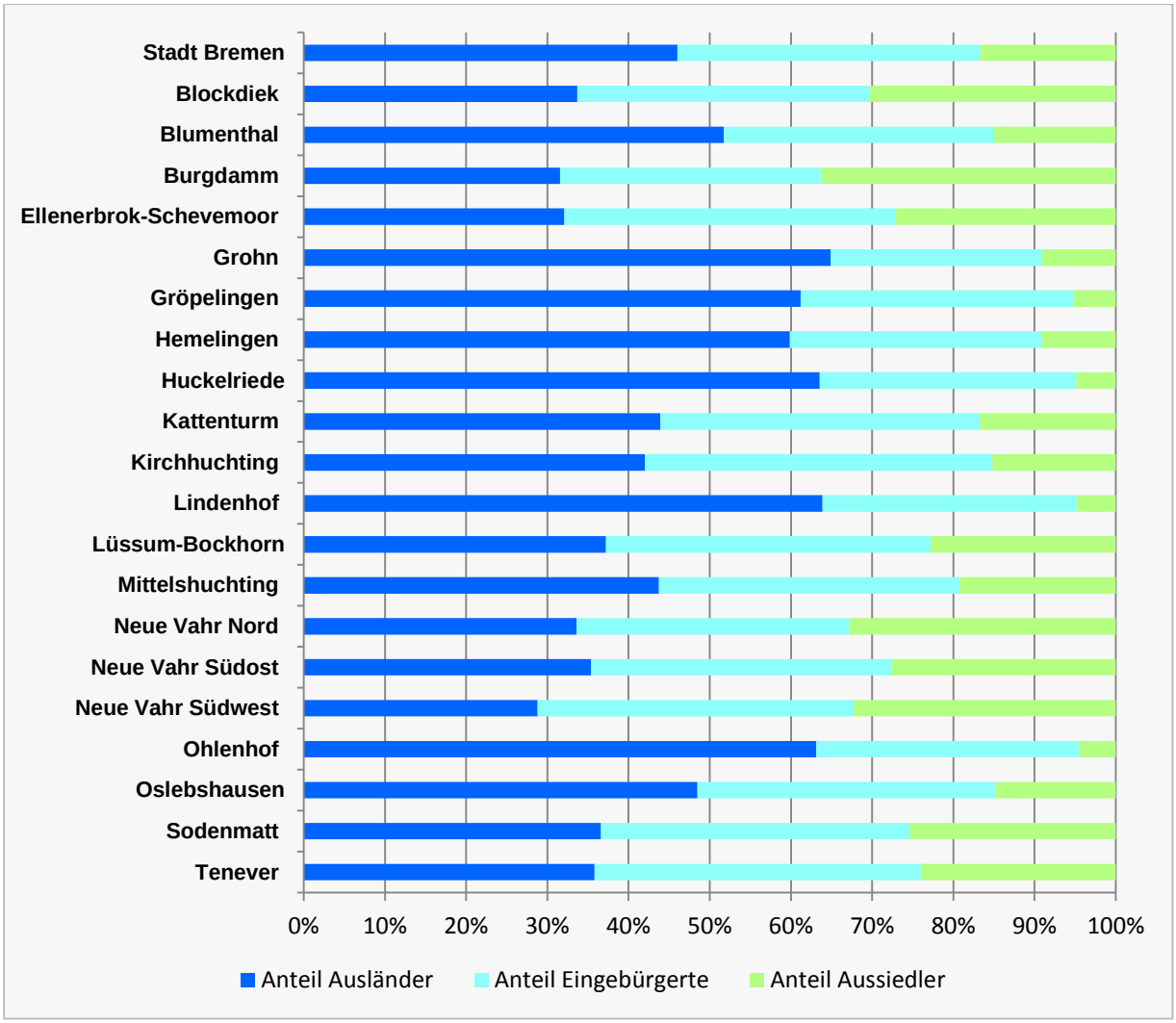
Bei den Personen unter 18 Jahren lässt sich eine noch größere Ungleichverteilung der Menschen mit Zuwanderungshintergrund feststellen. Hier beträgt die Spannweite 2012 fast 65 Prozentpunkte zwischen wiederum Grolland (19,5) und Tenever (84,3%). Zwischen 2006 und 2012 lassen sich **stark gegensätzliche Entwicklungen auf Ortsteilebene** feststellen. So hat sich in zehn Ortsteilen der Anteil der Personen unter 18 Jahren mit Migrationshintergrund reduziert oder ist nahezu konstant geblieben (z. B. Ellener Feld, Huckelriede, Fesenfeld, Ostertor). In anderen Ortsteilen zeigen sich dagegen starke Zuwächse beim Anteil der Migrationsbevölkerung an den Personen unter 18 Jahren. Dazu zählen z. B. Habenhausen, Neu-Schwachhausen, Kattenesch, Schönebeck und Findorff-Bürgerweide mit relativen Zunahmen von 30-50%. Darüber hinaus haben sich die Migrationsanteile der unter 18-Jährigen in Lindenhof, Ohlenhof, Kirchhuchting und Blockdiek um zweistellige Prozentpunktwerte erhöht. Sie betragen dort jetzt zwischen 65 und 78%.

Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung in den Ortsteilen

Für die Analyse der Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung sollen ausgewählte Ortsteile mit überdurchschnittlichem Anteil an Zuwanderern und Zuwanderinnen[243] herangezogen werden. Zunächst kann nach den Anteilen von Ausländern, Eingebürgerten und Aussiedlern differenziert werden. Grafik 4.2.6 stellt die Ergebnisse einer solchen Betrachtung dar.

[243] Das sind die 12 dunkelblauen Gebiete aus Grafik 4.2.6 sowie Mittelshuchting, Kirchhuchting, Oslebshausen, Ellenerbrok-Schevemoor, Blumenthal, Burgdamm, Lüssum-Bockhorn und Huckelriede.

Grafik 4.2.3-2 Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung in 20 ausgewählten Ortsteilen 2012



Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

So ist der **Ausländeranteil v. a. in Ohlenhof, Lindenhof, Gröpelingen, Huckelriede und Grohn** überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der **Eingebürgerten** besitzt die geringste Streuung und liegt meist zwischen 30 und 40% der Migranten/-innen eines Ortsteils. In Grohn[244] leben im Verhältnis die wenigsten eingebürgerten Migranten bzw. Migrantinnen, in Tenever, Ellenerbrok-Schevemoor, Lüssum-Bockhorn sowie Kirchhuchting liegt ihr Anteil über 40%. Der **Aussiedleranteil** ist in den Ortsteilen der Neuen Vahr sowie in Blockdiek und Burgdamm überdurchschnittlich hoch, in Huckelriede, Ohlenhof, Gröpelingen und Lindenhof dagegen stark unterdurchschnittlich. Aussiedler/-innen leben dabei, wie auch bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht von 2009 gezeigt wurde, im Verhältnis zu allen anderen Bewohnern und Bewohnerinnen mit Migrationshintergrund räumlich stärker konzentriert.

Nach Herkunftsländern betrachtet ist die Migrationsbevölkerung sehr unterschiedlich auf das Stadtgebiet verteilt. Die **Türkei, Polen und die ehemaligen GUS-Staaten[245] sind die Herkunftsregionen von mehr als 50% der Bremer Migranten/-innen**. Weitere Emigrationsgebiete liegen in Süd- und Südosteuropa. Die größte Gruppe der aus Afrika nach Bremen Im-

[244] Für den Ortsteil Grohn ist eine Verzerrung durch die im Ortsteil ansässige Jacobs University feststellbar. An der Hochschule sind 2012 1.370 Studenten und Studentinnen aus 108 Nationen immatrikuliert. Ein Großteil davon lebt direkt auf dem Campus. Dadurch erhöht sich der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen an der gesamten Migrationsbevölkerung in Grohn.

[245] Herkunft aus der ehemaligen Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland

migrierten stammt aus Ghana. Asiatische Herkunftsländer sind z. B. der Iran, Libanon und Sri Lanka. Die Berechnung des Segregationsindex[246] zeigt, **dass Migranten und Migrantinnen aus Sri Lanka, dem Libanon und den ehemaligen GUS-Staaten sich am stärksten in einzelnen Ortsteilen konzentrieren**. Aber auch bei Zuwanderern aus Rumänien, Bulgarien und Kroatien sowie aus der Türkei lassen sich starke Segregationseffekte feststellen. Polnische Migranten/-innen sind dagegen eher weniger segregiert. Für die ausgewählten 20 Ortsteile mit überdurchschnittlichem Migrationsanteil lassen sich stark voneinander abweichende Profile feststellen. Insgesamt leben in diesen Ortsteilen zwischen 21 und 68 % der jeweils mit diesem Bezugsstaat verbundenen Bremerinnen und Bremer. Besonders die Zuwanderergruppen mit hohen Segregationsindizes konzentrieren sich dabei in diesen 20 Ortsteilen.

Bezugsstaat Türkei

Die größte Gruppe der in Bremen lebenden Migranten/-innen hat die Türkei als Bezugsstaat[247]. Innerhalb der betrachteten Ortsteile sind die Anteile der Personen mit türkischen Wurzeln an der Gesamtzahl von Migranten und Migrantinnen v. a. in Ohlenhof (47,0%), Hemelingen (46,7%), Gröpelingen (44,2%), Lindenhof (40,4%) und Blumenthal (36,7%) überdurchschnittlich hoch. In den Ortsteilen der Neuen Vahr sowie in Sodenmatt und Mittelshuchting ist deren Anteil dagegen mit Werten zwischen 10,8% und 17,5% unter dem städtischen Mittel von 23%.

Bezugsstaat ehemalige GUS-Staaten

Die zweitgrößte Gruppe der Migrationsbevölkerung in Bremen hat Gebiete der ehemaligen Sowjetunion als Bezugsstaat. In der Stadt Bremen trifft das auf 18 Prozent der Migranten und Migrantinnen zu. Innerhalb der betrachteten Ortsteile streuen die entsprechenden Werte stark. Einerseits gibt es Quartiere mit Werten zwischen 31% und 42% (Ortsteile der Neuen Vahr, Sodenmatt, Burgdamm, Tenever, Blockdiek und Ellenerbrok-Schevemoor). Andererseits liegt der Anteil von Personen mit Herkunftsbezug zu den ehemaligen Sowjetstaaten in Grohn, Lüssum-Bockhorn, Hemelingen, Gröpelingen, Ohlenhof und Lindenhof zwischen 3,7% und 9,5%.

Bezugsstaat Polen

Die drittgrößte Gruppe der in Bremen lebenden Migranten/-innen ist mit 13,5% aller Zuwanderer/-innen polnischer Herkunft. Innerhalb der betrachteten Ortsteile gibt es in Bezug auf den Anteil der Personen mit polnischem Migrationshintergrund eher geringe Differenzen. Mit Werten zwischen 20% und 21% sind polnische Zuwanderer/-innen in Burgdamm, Blockdiek und der Neuen Vahr Südwest überdurchschnittlich häufig beheimatet, während deren Anteil in Lindenhof, Gröpelingen, Lüssum-Bockhorn und Ohlenhof unterdurchschnittlich ist (6-8%).

Weitere Bezugsstaaten

Hinsichtlich weiterer Bezugsstaaten soll lediglich über einige Auffälligkeiten berichtet werden. So leben Migranten/-innen aus Bulgarien, Rumänien und Kroatien insbesondere in Lindenhof, Ohlenhof, Gröpelingen und Grohn; Personen mit Herkunft aus Staaten des ehemaligen Jugoslawiens überdurchschnittlich oft in Blumenthal. Menschen libanesischer Herkunft haben dagegen ihren Wohnsitz oft in Mittelshuchting, Grohn, Kattenturm und Kirchhuchting. Aus Afrika stammende Personen verteilen sich recht homogen auf die betrachteten Ortsteile. Ihre höchsten Anteile (ca. 9%) erreichen sie in Ohlenhof, Oslebshausen und der Neuen Vahr

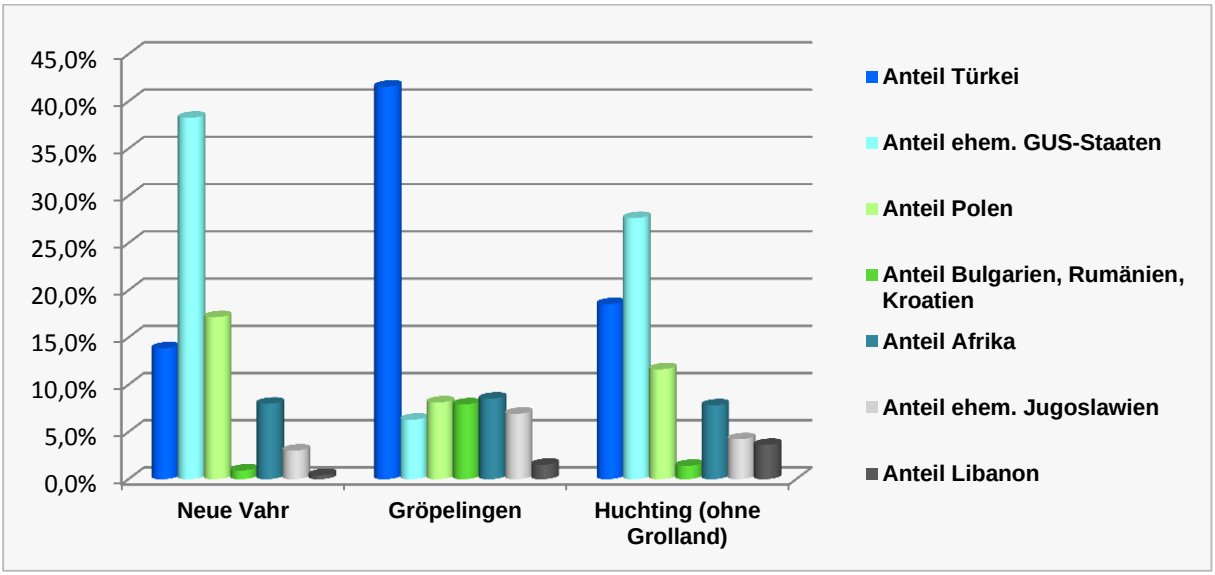
[246] Die Kennzahl gibt den Anteil der Gruppe wieder, die den Wohnort wechseln müsste, damit eine für die untersuchte räumliche Einheit perfekte Gleichverteilung zustande käme. Der Segregationsindex beträgt 2012 für die Migranten und Migrantinnen aus Sri Lanka (SI=43,8 %), dem Libanon (SI=37,5 %), den ehemaligen GUS-Staaten (SI=37,3 %), Rumänien/Bulgarien/Kroatien (SI=33,0 %), der Türkei (SI=32,8 %), afrikanischen Staaten (SI=27,0 %), den USA (26,6 %) und Polen (SI=22,5 %).

[247] Das heißt entweder die türkische Staatsbürgerschaft oder selbst bzw. ein Elternteil einen türkischen Zuwanderungshintergrund.

Nord. Zuwanderer/-innen aus Sri Lanka konzentrieren sich v. a. in Tenever, Kattenturm und Blockdiek.

Die nachfolgende Grafik stellt die sich aus den vorherigen Beschreibungen ergebenden Herkunftsstaatenprofile der Migranten/-innen in drei größeren zusammenhängenden Sozialräumen dar. Deutlich treten dabei die Differenzen hinsichtlich des Anteils an Personen des jeweiligen Herkunftslandes hervor. In der **Neuen Vahr dominieren Zuwanderer/-innen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken**. Auch polnische Migranten/-innen sind in der Neuen Vahr leicht überdurchschnittlich vertreten. Alle anderen betrachteten Herkunftsregionen sind in der Neuen Vahr unterrepräsentiert. In **Gröpelingen leben v. a. Personen türkischer Herkunft**. Zudem ist der Anteil an Zuwanderern/-innen aus Bulgarien, Rumänien und Kroatien sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien dort überdurchschnittlich. In den betrachteten **Huchtinger Ortsteilen** zeigt sich eine **sehr heterogene Migrationsbevölkerung**. Libanesische Migranten/-innen haben hier aber im Vergleich mit anderen Sozialräumen ihre höchsten Bevölkerungsanteile.

Grafik 4.2.3-3 Herkunftsländer von Zuwanderern in den drei Sozialräumen Neue Vahr[248], Gröpelingen[249] und Huchting[250] 2012



Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

4.2.4 Haushalte in den Bremer Ortsteilen

Die **Einwohnerzahl Bremens** hat in den vergangenen Jahren jeweils **leicht zugenommen**. Mit etwas über 550.000 Einwohnern ist Bremen derzeit die zehntgrößte deutsche Stadt. Im Vergleich zu vielen anderen Großstädten fallen die Einwohnerzuwächse in Bremen in den letzten Jahren jedoch unterdurchschnittlich aus. Eine Ursache hierfür kann die geringe Geburtenzahl sein. Sowohl die **Zahl der Kinder je Frau** als auch die **Zahl der Lebendgeborenen je 10.000 Einwohner** sind im Vergleich der Großstädte **in Bremen eher unterdurchschnittlich**. Lediglich in Dortmund und Essen wurden in den vergangenen Jahren so wenige Geburten je 10.000 Einwohner bzw. Einwohnerinnen registriert. Einwohnerzuwächse resultieren daher v. a. auf **positiven Wanderungssaldi**. Der natürliche Bevölkerungssaldo fällt für Bremen dagegen im Gegensatz zu den sechs größten deutschen Städten sowie Dresden

[248] Ortsteile Neue Vahr Nord, Neue Vahr Südwest, Neue Vahr Südost.

[249] Ortsteile Gröpelingen, Lindenhof, Ohlenhof und Oslebshausen.

[250] Ortsteile Kirchhuchting, Mittelshuchting und Sodenmatt

negativ aus[251]. In Bremen lebt in **ca. 16,4% der Haushalte mindestens ein Kind unter 18 Jahren**. Dieser Wert ist im Großstädtevergleich eher unterdurchschnittlich hoch und liegt ungefähr auf dem Niveau von Berlin (16,1%) und München (16,8%), aber beispielsweise deutlich unter dem Wert von Dresden (17,5%). Bundesweit beträgt die Zahl der Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren jedoch 19,9%[252]. Der **Anteil der Alleinerziehenden an den Haushalten mit Kindern kann in Bremen auf ungefähr 29%** beziffert werden. Bundesweit sind ca. 23% der Familien alleinerziehend, wobei die Werte für Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern im Mittel deutlich höher liegen[253]. **Ungefähr 21% der stadtbremischen Bevölkerung stellen 2012 Personen im Alter von 65 Jahren oder älter dar.** Im Großstädtevergleich ist dieser Wert leicht überdurchschnittlich. Der Anteil der über 65-Jährigen ist jedoch seit 2006 in Bremen kaum gestiegen.

Bestimmte Haushaltstypen sind überproportional von Armut und deren Auswirkungen betroffen. Daher sollen nachfolgend Familien (Kinder, Alleinerziehende) sowie Personen über 65 Jahren näher betrachtet werden.

Altersarmut

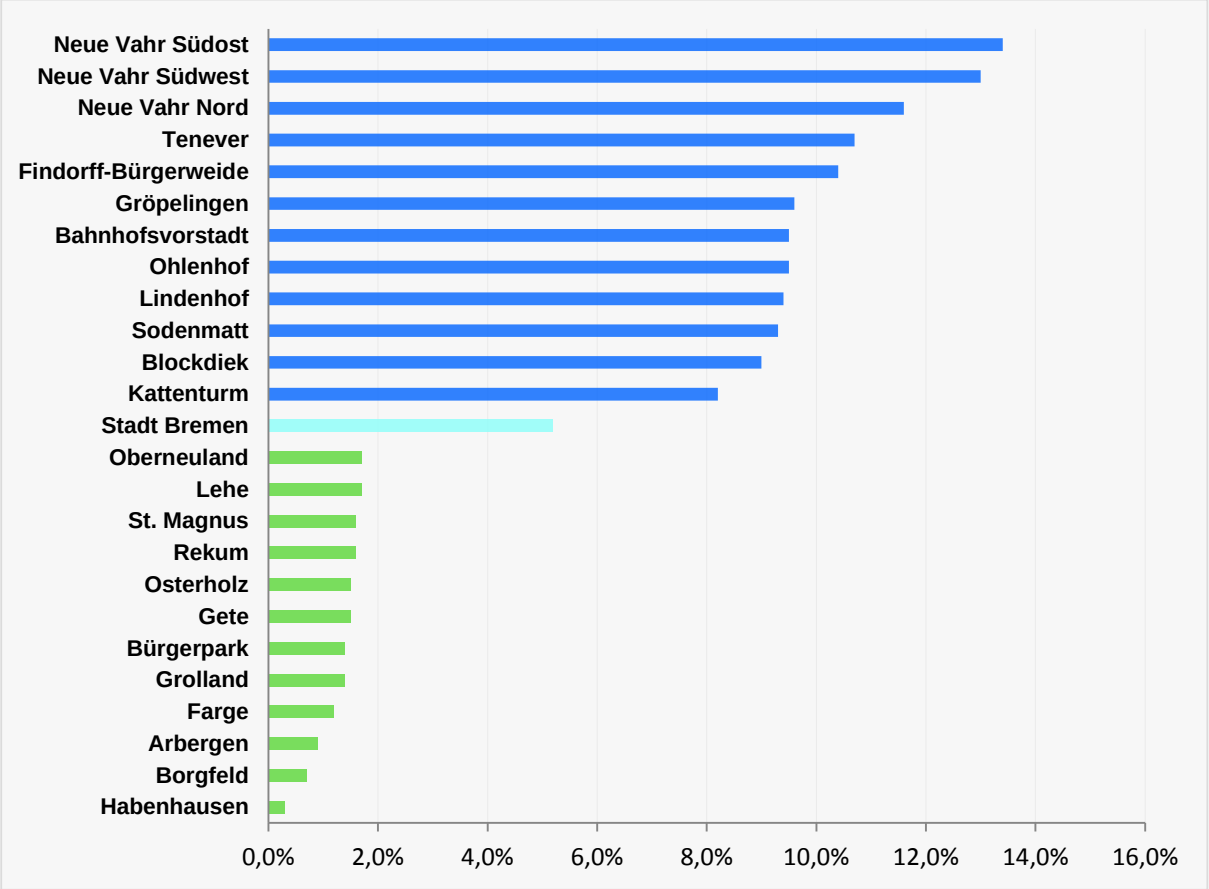
Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Bremer Senats enthielt noch keine Analysen zur sozialräumlichen Verteilung der Altersarmut, gemessen am Anteil der Personen über 65 Jahren mit Leistungsbezug nach dem vierten Kapitel des SGB XII. Aufgrund der zunehmenden Debatte um das Risiko von Altersarmut wurde mit den Daten von 2011 überprüft, wie hoch der Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung über 65 Jahren in den Ortsteilen ist. Zunächst ist festzustellen, dass **mehr als 5% der über 65-Jährigen in Bremen 2012 Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII bezogen**. Bundesweit liegt der Wert etwa bei 2,6%, in den Großstädten der alten Bundesländer aber deutlich darüber (z. B. Frankfurt am Main: 7,0 %). Empfänger/-innen von Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Ortsteile in Bremen.

[251] Kommunale Statistikstelle Dresden 2013.

[252] Statistisches Bundesamt 2013

[253] Statistisches Bundesamt 2013

Grafik 4.2.4-1 Altersarmut in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2011



Dargestellt sind jeweils die 12 Ortsteile der Stadt Bremen mit der höchsten und niedrigsten Bezugsquote der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung der über 65-Jährigen 2011. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

Die Grafik bildet diejenigen zwölf Ortsteile mit den höchsten Bezugsquoten von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab. Es zeigt sich eine Spannweite von Werten unter 1% (Habenhausen, Borgfeld und Arbergen) und Werten zwischen 10% und 13% (Ortsteile der Neuen Vahr und Tenever). Auch im Ostertor, in Kattenturm, Blockdiek, Findorff-Bürgerweide, Sodenmatt, Utbremen, Gröpelingen, Ohlenhof, Lindenhof sowie in der Alten Neustadt und der Bahnhofsvorstadt sind die Hilfequoten deutlich überdurchschnittlich. Mit wenigen Ausnahmen zeigt sich dabei eine hohe Konsistenz zu den sozialräumlichen Bezugsquoten nach dem SGB II.

Verteilung der Haushalte mit Kindern in den Ortsteilen 2012

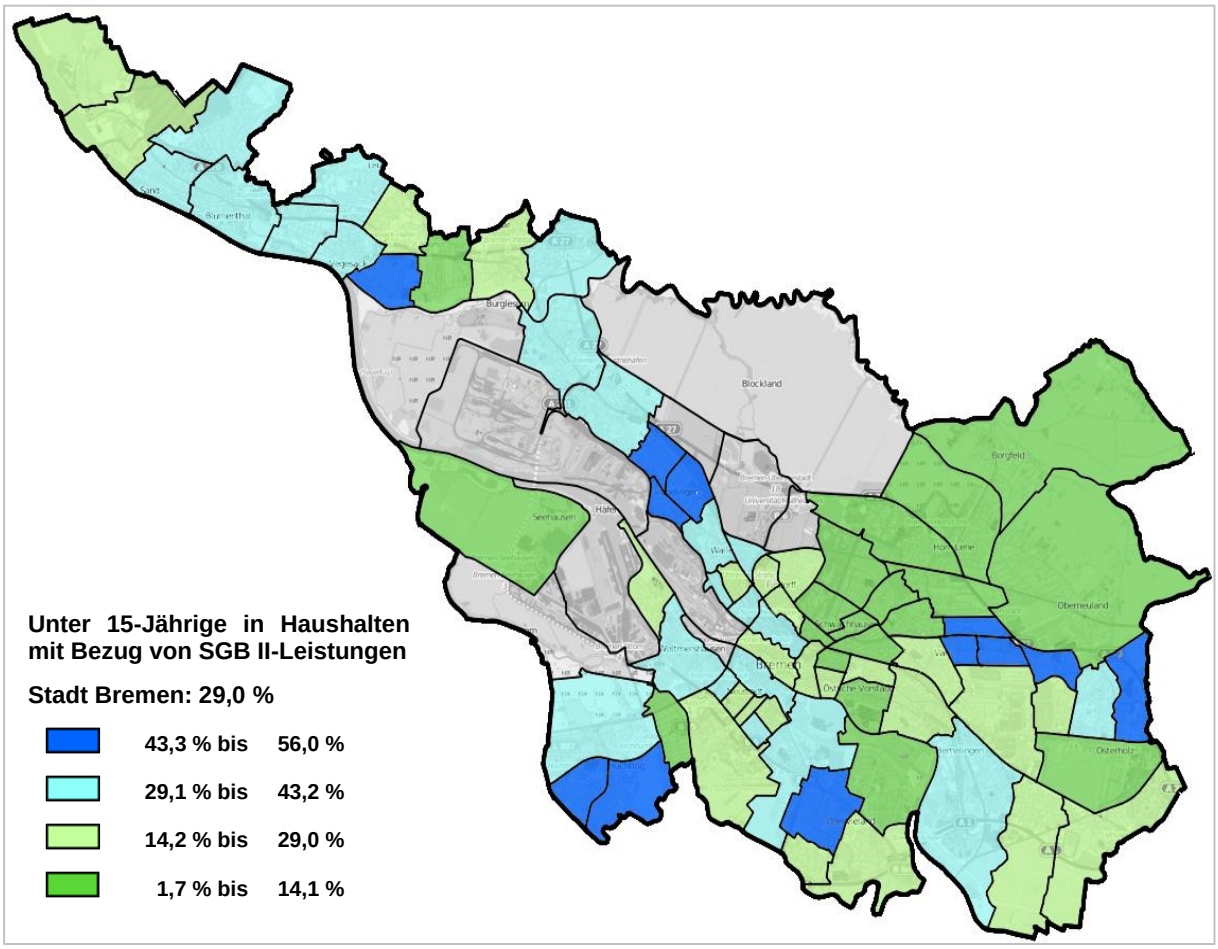
Die **Zahl der Haushalte mit Kindern** hat sich zwischen 2006 und 2012 in Bremen **von 17,5% auf 16,4% reduziert.** Haushalte mit Kindern verteilen sich aber sehr unterschiedlich über das Bremer Stadtgebiet. So zeigte der 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats relativ geringe Anteile von Familienhaushalten im und um den Stadtkern sowie erheblich höhere Anteile am Stadtrand. Feststellbar ist nun aber, dass die Zahl der Haushalte mit Kindern im Gegensatz zum städtischen Trend in einigen Ortsteilen von 2006 bis 2012 zugenommen hat. Dazu zählt insbesondere Kattenesch (+15%). Aber auch in innenstadtnahen Gebieten wie in Teilen Findorffs, Schwachhausens und der Östlichen Vorstadt ist eine Zunahme der Haushalte mit Kindern zu konstatieren. In Borgfeld hat sich der Kinderanteil noch weiter erhöht. Deutliche Rückgänge um fast 20% zeigen sich dagegen in Arsten, Seehausen, Mahndorf und Blockdiek. **Die Ungleichverteilung zwischen den Ortsteilen hat sich somit erheblich verringert. Das heißt, in der Tendenz nimmt der Anteil an Haushalten mit Kindern in den ehemals eher kinderreichen Stadtrandlagen leicht ab, während er in den innenstadtnahen Gebieten verstärkt wächst.** Die Betrachtung der Zahl der Le-

bendgeborenen je 1.000 Einwohner in den vergangenen fünf Jahren (2008 bis 2012) zeigt ebenfalls, dass die Grenze zwischen Stadtrand und innenstadtnahen Gebieten zunehmend verwischt. So wurden die **meisten Geburten in den Ortsteilen von Gröpelingen und Schwachhausen** registriert. Aber auch Tenever, die Neue Vahr Nord, Woltmershausen, Osterfeuerberg, Huckelriede, Kattenturm, Hemelingen und Borgfeld verzeichneten überdurchschnittliche Geburtenzahlen. Besonders wenige Geburten gab es dagegen in Grolland, Habenhausen, Lehe, Horn und im Ellener Feld.

Kinder als Armutsrisiko?

Die Berichterstattung des Statistischen Bundesamts sowie die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes weisen Familien mit Kindern in Deutschland als besonders armutsgefährdet aus. Dieser Befund gilt insbesondere für die beiden Städte im Bundesland Bremen: **Fast 30% aller Bremer Kinder wachsen in einer armutsgefährdeten Lebenslage auf, in Bremerhaven sind es fast 40%**. In den meisten der 15 größten deutschen Städte ist die Kinderarmut in den vergangenen Jahren z. T. deutlich zurückgegangen. **In Bremen dagegen steigt die Kinderarmut nach einem Rückgang von 2006 bis 2008 nun jedoch seit 2009 wieder an.** Auf der Ebene der Ortsteile zeigen sich sehr unterschiedliche Lebenslagen von Kindern. Die folgende Grafik stellt den Anteil der Kinder unter 15 Jahren in Haushalten mit Leistungsbezug nach dem SGB II im Kartenbild dar[254]. Es zeigt sich eine große Spannweite zwischen 1,7% in Borgfeld und 56,0% in Gröpelingen.

Grafik 4.2.4-2 Verteilung der Kinderarmut in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2012



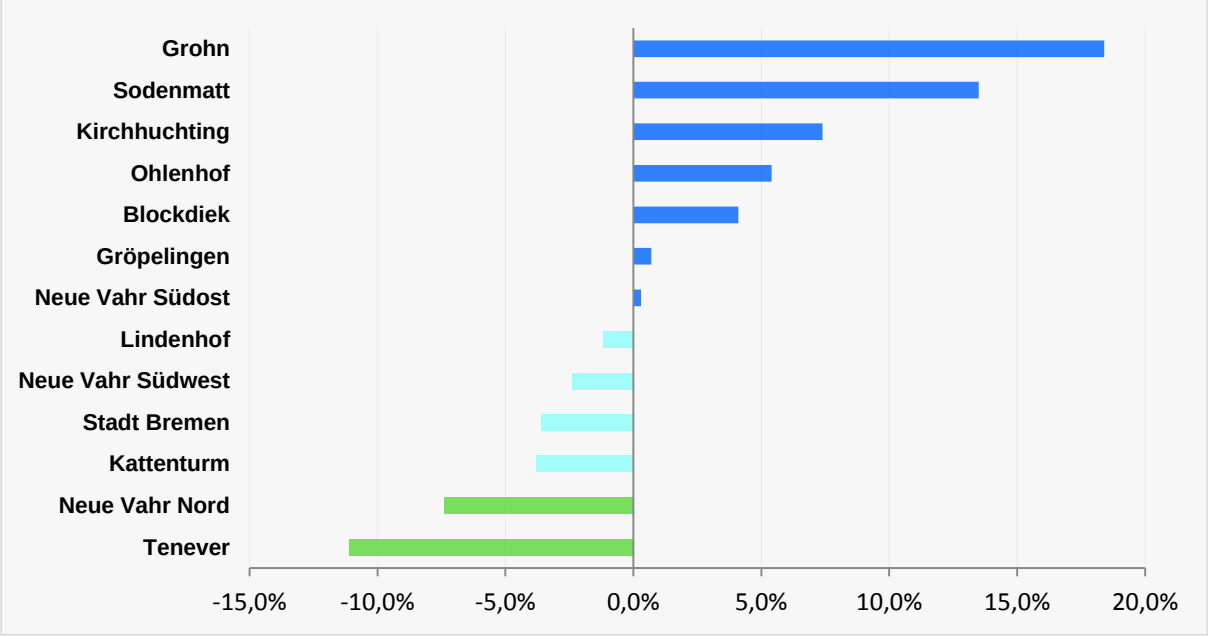
Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

[254] Die Grenzen der Einteilung resultieren aus der Addition und Subtraktion des Mittelwerts mit der Größenordnung einer Standardabweichung.

Die bereits ausgeprägte **sozialräumliche Polarisierung der Kinderarmut nimmt** aufgrund gegensätzlicher Entwicklungen der Hilfequoten von Kindern in den Ortsteilen **weiter zu**. So sind die stärksten prozentualen Rückgänge der Kinderarmut vor allem in denjenigen Ortsteilen (z. B. Oberneuland, Gete, Lehe, Steintor, Fesenfeld) festzustellen, in denen die Kinderarmut 2006 bereits unterdurchschnittlich war. In Ortsteilen mit hoher Kinderarmut wie z. B. Blockdiek, Ohlenhof, Sodenmatt, Kirchhuchting und Grohn haben die Werte dagegen weiter zugenommen. Ausnahmen bilden zum einen Tenever, Kattenturm, die Ortsteile der Neuen Vahr sowie Lindenhof, in denen die Kinderarmut trotz überdurchschnittlicher Ausgangswerte leicht zurückging und zum anderen die Ortsteile Kattenesch, Schönebeck, Ellener Feld und Lesum, in denen sich trotz geringer Ausgangswerte eine signifikante Zunahme der Kinderarmut feststellen lässt. Eine Zunahme der Kinderarmut ergibt sich in diesen Ortsteilen dabei teilweise durch eine insgesamt sinkende Kinderzahl, während die Zahl der Kinder in Haushalten mit SGB II-Bezug verhältnismäßig stabil bleibt oder leicht zunimmt.

Die Grafik stellt die Entwicklung der Kinderarmut in denjenigen zwölf Ortsteilen mit der höchsten Bezugsquote von SGB II-Leistungen der unter 15-Jährigen dar. Dabei zeigt sich eine Auseinanderentwicklung innerhalb der Ortsteile mit hoher Kinderarmut; einerseits überdurchschnittliche Rückgänge (Neue Vahr Nord, Tenever), andererseits aber auch deutliche Zunahmen der Kinderarmut (Grohn, Sodenmatt).

Grafik 4.2.4-3 Entwicklung der Kinderarmut in Haushalten mit SGB II-Bezug in ausgewählten Bremer Ortsteilen, Stand: 2006-2012



Dargestellt ist die Entwicklung der Kinderarmut zwischen 2006 und 2012 in den 12 Ortsteilen mit den höchsten Anteilen der unter 15-Jährigen in Haushalten mit SGB II-Bezug. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

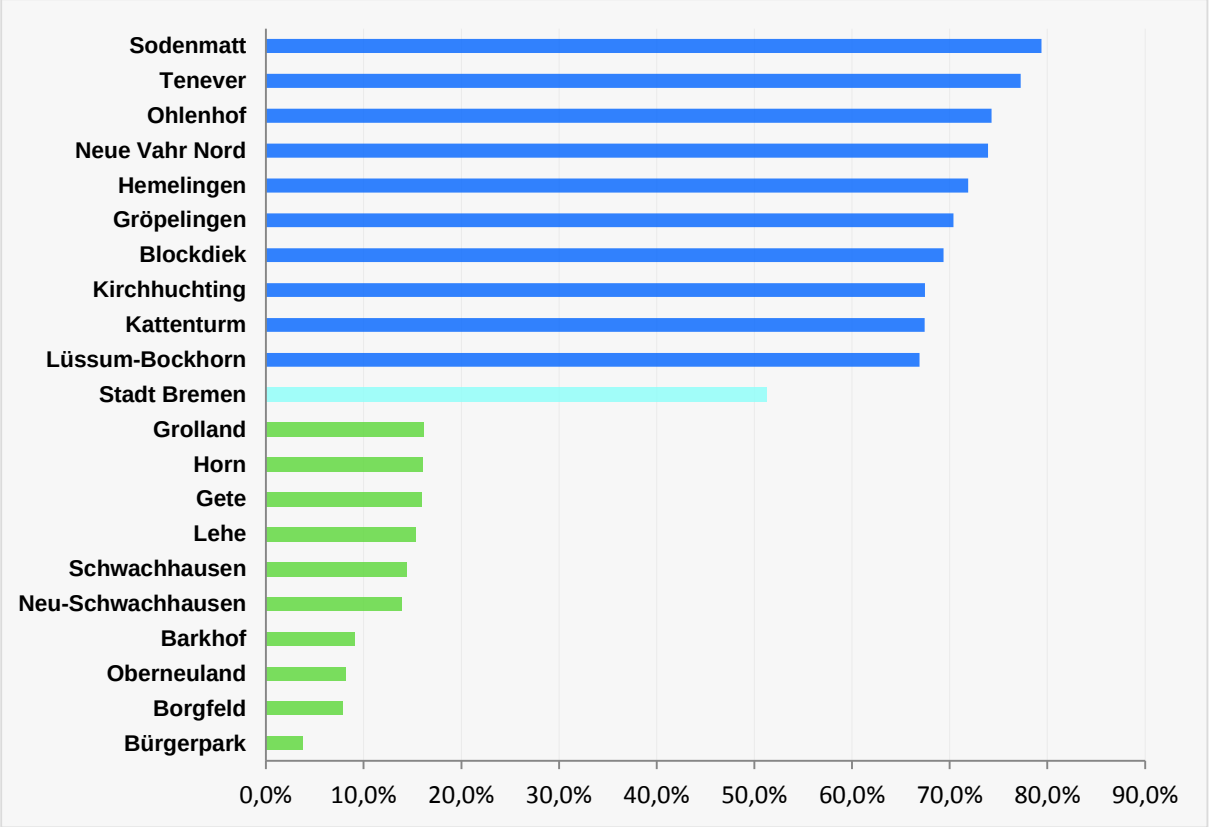
Vor dem Hintergrund der Kinderarmut soll betrachtet werden, welchen Zusammenhang es zwischen der Zahl der Haushalte mit Kindern und der Zahl der Personen unter 15 Jahren im Leistungsbezug nach dem SGB II auf der Ebene der Bremer Ortsteile gibt. Die Ergebnisse bestätigen den Befund der **Polarisierung in den Lebenslagen von Kindern**: Einerseits weisen viele kinderreiche Ortsteile zugleich einen hohen Anteil von unter 15-Jährigen in Haushalten mit SGB II-Bezug auf. Dazu zählen Gröpelingen, Tenever, Kattenturm, Kirchhuchting, Mittelshuchting, Blumenthal und die Neue Vahr Nord. Andererseits ist in den acht Ortsteilen in Bremen mit dem höchsten Anteil an Haushalten mit Kindern in sieben Ortsteilen (Osterholz, Arbergen, Mahndorf, Rekum, Seehausen, Arsten und Borgfeld) die Hilfequote der unter 15-Jährigen teilweise deutlich unter dem städtischen Mittel von ca. 30%.

Alleinerziehende in den Bremer Ortsteilen

Von den Familien mit Kindern haben die Alleinerziehenden in Deutschland das höchste Armutsrisiko. Die höchsten Quoten (ca. 37-43% der Haushalte mit Kindern) gibt es in den Ortsteilen Burgdamm, Fesenfeld, Regensburger Straße, Gartenstadt Süd, Hulsberg, Fähr-Lobbendorf, Sodenmatt, Alte Neustadt, Altstadt, Steffensweg, Gröpelingen sowie in den Quartieren der Neuen Vahr. Prozentual weniger Alleinerziehende (ca. 10-20% der Haushalte mit Kindern) leben dagegen in Borgfeld, Osterholz, Seehausen, Habenhausen, Oberneuland, Horn, Arbergen, Bürgerpark, Arsten, St. Magnus, Kattenesch, Gete und Grolland. Seit 2006 zeigen sich in einigen Ortsteilen gegensätzliche Entwicklungstendenzen: Während sich in Grohn, Burgdamm, Lüssum-Bockhorn und Schwachhausen der Anteil der Alleinerziehenden um ca. 20 % erhöht hat, sanken die Werte im Steintor, Ostertor, Buntentor und Barkhof sowie in Neu-Schwachhausen, der Gete und in Radio Bremen um ca. 15-20%. **Höhere Anteile von Alleinerziehenden gibt es dabei tendenziell in den Ortsteilen mit einem geringen Anteil an Haushalten mit Kindern**, während in den Sozialräumen mit überdurchschnittlich vielen Haushalten mit Kindern im Mittel die niedrigsten Anteile von Alleinerziehenden registriert werden.

Der Status «alleinerziehend» geht, wie der folgenden Grafik zu entnehmen ist, jedoch nicht in allen Ortsteilen selbstverständlich mit Armut und dem Bezug von Sozialleistungen einher. Vielmehr zeigen die Zahlen, dass die **Hilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden sozialräumlich erheblich streut**. Waren im Mittel der Stadt Bremen 2012 mehr als die Hälfte der Alleinerziehenden auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen, so schwankt diese Quote zwischen Werten von 3-8% im Bürgerpark, in Borgfeld und Oberneuland (dunkelgrüne Balken) und bis zu 80% in Tenever, Ohlenhof und Sodenmatt (dunkelblaue Balken). So ist zu vermuten, dass es Alleinerziehenden in sozial privilegierteren Ortsteilen demnach häufiger gelingt, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, ausreichende Unterhaltszahlungen zu erhalten sowie familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke zu akquirieren und zu nutzen. Deutliche Rückgänge in den Hilfequoten seit 2006 sind zudem eher in den Ortsteilen zu verzeichnen, in denen der Sozialleistungsbezug von Alleinerziehenden schon unterdurchschnittlich war (z. B. Bürgerpark, Oberneuland, Horn, Barkhof, Neu-Schwachhausen), während die Werte beispielsweise für Sodenmatt, Tenever, Hemelingen und Ohlenhof weiter zugenommen haben. Alleinerziehende in Arsten, Grolland, Lesum und Rablinghausen waren 2012 jedoch ebenfalls häufiger im SGB II-Bezug als noch 2006.

Grafik 4.2.4-4 Anteil der Hilfebedürftigen nach dem SGB II an den Alleinerziehenden in Prozent 2012



Dargestellt sich jeweils die 10 Ortsteile der Stadt Bremen mit der höchsten und niedrigsten Hilfequote der Alleinerziehenden 2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt 2012, eigene Bearbeitung

4.2.5 Sprachstand und Bildungserfolg in den Bremer Ortsteilen

Bildungspolitik und Bildungsprozesse finden im Spannungsfeld veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen statt. Der Bildungsbereich ist daher in den vergangenen Jahren in den Fokus der Diskussion um Armutsfolgen und Armutsprävention gerückt. Zahlreiche Großstädte haben in Bildungsberichten den Zusammenhang zwischen Spracherwerb, Bildungserfolg und sozialer Herkunft ausgewiesen und diese Daten auch sozialräumlich untersucht. In Bremen ist dies beispielsweise im Bericht von 2012 unter dem Titel «Bildung – Migration – soziale Lage» durch die Senatorin für Bildung und Wissenschaft vorgenommen worden. Über die Situation der Bildung in Deutschland wird ferner seit wenigen Jahren regelmäßig im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter Bezug auf Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes berichtet. Die Bildungsberichte[255] analysieren unter Berücksichtigung empirischer Daten u. a. auch die familiäre Situation der Schüler/-innen in Deutschland und deren Auswirkungen auf den Bildungserfolg.

So ist zunächst zu konstatieren, dass in Deutschland familiäre Lebensverhältnisse, Bildungsbeteiligung und Kompetenzerwerb besonders eng zusammenhängen. Einige Strukturmerkmale der Familien – Bildungsniveau, sozioökonomischer Status, Erwerbsbeteiligung – beschreiben Rahmenbedingungen für Bildungs- und Entwicklungsprozesse bei Kindern. Daraus werden drei Risikoarten abgeleitet: (1) Das soziale Risiko infolge der Arbeitslosigkeit der Eltern, (2) das Risiko eines bildungsfernen Elternhauses und (3) eine finanzielle Risikolage aufgrund eines Haushaltseinkommens unter der Armutsgefährdungsgrenze. Diese Lebenslagen haben oftmals Benachteiligungen für den Bildungserfolg der Kinder zur Folge.

[255] Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, 2012, 2014

2010 war mit 28,6% fast jedes dritte Kind in Deutschland mindestens einer dieser Risikolagen ausgesetzt, wobei die Quoten bei Kindern von Alleinerziehenden oder Eltern mit Migrationshintergrund mit ca. 58% bzw. ca. 48% deutlich höher ausfallen.

Bremen ist ein Bundesland mit einem vergleichsweise hohen Anteil von Personen, die in sozialen Risikolagen leben[256]: Erwerbslosigkeit, niedriger Bildungsstand und Armutsrisiko – diese drei Risikolagen sind in Bremen besonders stark ausgeprägt. Im Vergleich der Bundesländer nimmt Bremen - trotz erheblicher Rückgänge zwischen 2005 und 2012 - in diesen Kategorien immer eine 16. Position ein. Im Detail sind 2012 46% der Kinder und Jugendlichen im Land Bremen von mindestens einer dieser Risikolagen betroffen und 10,5 % von allen drei Risikolagen. 2005 waren jedoch noch 53 % der unter 18-Jährigen von mindestens einer Risikolage und mehr als 15% von allen drei Risikolagen betroffen. Räumliche Segregationseffekte, d. h. die ungleiche Verteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen im Stadtraum und in den Bildungsinstitutionen, verstärken jedoch die negativen Effekte prekärer Lebenslagen.

In der Diskussion um die Messung von sozialräumlicher Ungleichheit haben bildungsbezogene Indikatoren in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Sie gelten als Kennzahlen dafür, welche Auswirkungen sozial benachteiligte Lebenslagen auf die Zukunftschancen der Kinder haben und inwieweit es der lokalen Institutionenlandschaft gelingt, im Rahmen der Bildungsbiografie der Kinder kompensatorische Effekte zu erzielen.

In Bremen gab es zur Erfassung von ungleichen Bildungschancen bisher verschiedene Zugänge[257]. Nachfolgend soll auf Ortsteilebene über die Ergebnisse des Cito-Sprachtests sowie die Nicht-Abiturquote jeweils im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 berichtet werden.

[256] Prigge/Böhme 2014-1.

[257] **Sprachstand 0-1**: Die Beurteilung «Sprachstand = 0» bedeutete, dass Schüler/-innen am Unterricht aufgrund fehlender sprachlicher Kompetenzen nicht teilhaben können (oft trotz Förderung); «Sprachstand = 1» bedeutete, dass Schüler/-innen am Unterricht nur gestützt durch Sprachförderung teilhaben können. Der aus diesen Angaben gebildete Indikator hängt jedoch von der subjektiven Beurteilung der jeweiligen Lehrkraft ab und ist daher in vergleichenden Betrachtungen nur bedingt geeignet. Von einer weiteren Verwendung wird daher abgesehen.

Ergebnisse des Cito-Tests: Mit Hilfe des Cito-Sprachtests wird in Bremen seit dem Jahr 2008 ein Jahr vor der Einschulung festgestellt, welche Kinder eine zusätzliche Unterstützung benötigen. Der Test untersucht in drei ausgewählten Bereichen die sprachlichen Fertigkeiten der Kinder: Der aus den Cito-Ergebnissen gebildete Indikator gibt den Anteil der Kinder eines Ortsteils an, der nach dem Test einen zusätzlichen Bedarf zur kleingruppenorientierten Sprachförderung aufweist.

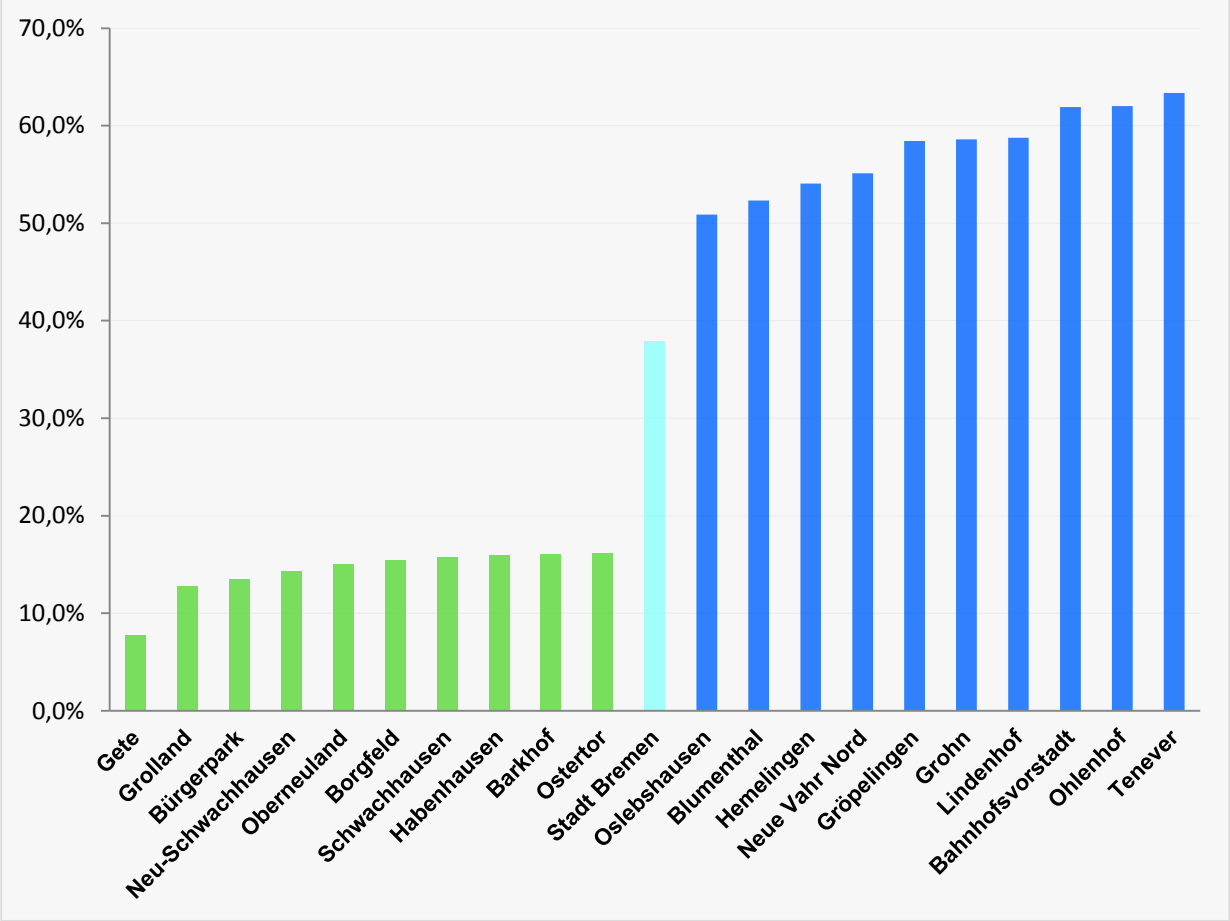
Relation der Schüler/-innen nach Schulformen: Im 1. Armuts- und Reichtumsbericht bildete das Verhältnis von Hauptschülern zu den Gymnasiasten einen Bildungsindikator. Durch die Schulstrukturreform (insbesondere die Einrichtung von Oberschulen) ist eine solche Unterscheidung aber nicht länger sinnvoll.

Bildungsabschlüsse: Letztendlich können die Bildungsabschlüsse der Schüler eines Ortsteils herangezogen werden, um Effekte von sozialer Benachteiligung deutlich zu machen. In diesem Zusammenhang wird oft die Nicht-Abiturquote verwendet. Hierbei muss aber darauf hingewiesen werden, dass nicht allein das Abitur *den* armutsfesten Bildungsabschluss darstellt. Besser geeignet wäre z. B. der Anteil der Schüler/-innen unterhalb eines mittleren Schulabschlusses. Es liegen jedoch nur bei der Nicht-Abiturquote ausreichend große Zahlen auf Ortsteilebene vor, weshalb dieser Wert als Indikator verwendet wird. Zur Absicherung werden zudem die Ergebnisse von drei aufeinanderfolgenden Jahrgängen gemittelt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Nicht-Abiturquote mit anderen bildungsabschlussbezogenen Indikatoren hoch korreliert.

Ergebnisse des Cito-Tests auf Ortsteilebene 2010-2012

Mit Hilfe des Cito-Sprachtests wird in Bremen seit dem Jahr 2009 in Kooperation von der Senatorin für Bildung und Wissenschaft und der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen ein Jahr vor der Einschulung festgestellt, welche Kinder eine zusätzliche Unterstützung in Form von Sprachförderung benötigen. Der aus den Cito-Ergebnissen gebildete Indikator gibt den Anteil der Kinder eines Ortsteils an, der nach dem Test einen zusätzlichen Bedarf zur kleingruppenorientierten Sprachförderung aufweist. Im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 wurde in der Stadt Bremen bei 37,9 Prozent der am Cito-Test teilnehmenden Kinder ein Bedarf zur additiven Sprachförderung festgestellt. Innerhalb der Ortsteile lässt sich eine **Spannweite zwischen 7,7 Prozent und 63,4 Prozent** feststellen. In den Ortsteilen Kattenturm, Mittelshuchting, Fähr-Lobbendorf, Neue Vahr Südost, Farge, Kirchhuchting, Oslebshausen, Blumenthal, Hemelingen, Neue Vahr Nord, Gröpelingen, Grohn, Lindenhof, Bahnhofsvorstadt, Ohlenhof und Tenever weist ca. jedes zweite getestete Kind einen zusätzlichen Sprachförderbedarf auf. In Habenhausen, Grolland, Oberneuland, Borgfeld sowie den Ortsteilen von Schwachhausen und der Östlichen Vorstadt trifft das lediglich auf 8 bis 20 Prozent der Kinder zu. Eine längerfristige Betrachtung der Werte ist dabei noch nicht möglich, da das Instrument erst seit 2009 im Einsatz ist. Es zeigen sich aber z. T. erhebliche Differenzen zu den Sprachstandseinschätzungen der Lehrkräfte.

Grafik 4.2.5-1 Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf nach dem Cito-Test in den Bremer Ortsteilen 2010-2012



Dargestellt sind jeweils die 10 Ortsteile der Stadt Bremen mit der höchsten und niedrigsten Sprachförderquote nach dem CITO-Test 2010-2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

Nicht-Abiturquote auf Ortsteilebene 2010 bis 2012

Im Mittel der Jahre 2010 bis 2012 erreichten in der Stadt Bremen 61,8% der Schüler/-innen des letzten Schuljahrgangs keine allgemeine Hochschulreife. Innerhalb der Ortsteile lässt sich eine **Spannweite zwischen 15,2% und 87,7%** feststellen. In den Ortsteilen Gartenstadt Süd, Ohlenhof, Hohentor, Gröpelingen, Altstadt, Bahnhofsvorstadt und Grohn schafft weniger als jeder/jede 5. Absolvent/-in das Abitur, während das in Borgfeld, Horn, Oberneuland sowie den Ortsteilen von Schwachhausen zwischen 57% und 85% der Jugendlichen gelingt. Im Vergleich zu den Werten der Jahrgänge 2005 bis 2007 **hat sich die Nicht-Abiturquote um ca. 15% verringert,** was u.a. durch eine systhemisch bedingte einmalige Erhöhung der Anzahl (und des Anteils) an Abiturient/-innen im Doppelentlassjahrgang 2012 nach Einführung des verkürzten gymnasialen Bildungsganges (G8) zurück zuführen ist. Trotz dieses die Vergleichbarkeit beeinflussenden Effektes, kann vermutet werden, dass diese Verbesserung eventuell auch mit einer **Zunahme von sozialräumlichen Disparitäten** einher gegangen sein könnte, weil sich in den Ortsteilen mit einer unterdurchschnittlichen Nicht-Abiturquote im Jahr 2006 die entsprechenden Werte um weitere 30-65% verringert haben, während sie in den übrigen Ortsteilen nahezu konstant geblieben sind oder lediglich um wenige Prozentpunkte abnahmen. Lediglich im Buntentor und Neuenland nahm die Nicht-Abiturquote im Vergleich der Mittelwerte von 2005-2007 und 2010-2012 leicht zu. **Positive Ausnahmen stellen Tenever und Steffensweg** dar. Hier hat sich die Zahl der Jugendlichen mit Abitur im Vergleich zum städtischen Mittelwert überdurchschnittlich erhöht. Aufgrund des oben dargestellten Effektes des Doppelentlassjahrganges und der damit deutlich erhöhten Anzahl von Abiturientinnen und Abiturienten im Jahr 2012 können die beschriebenen Entwicklungen aber auch teilweise schulstrukturell beeinflusst sein.

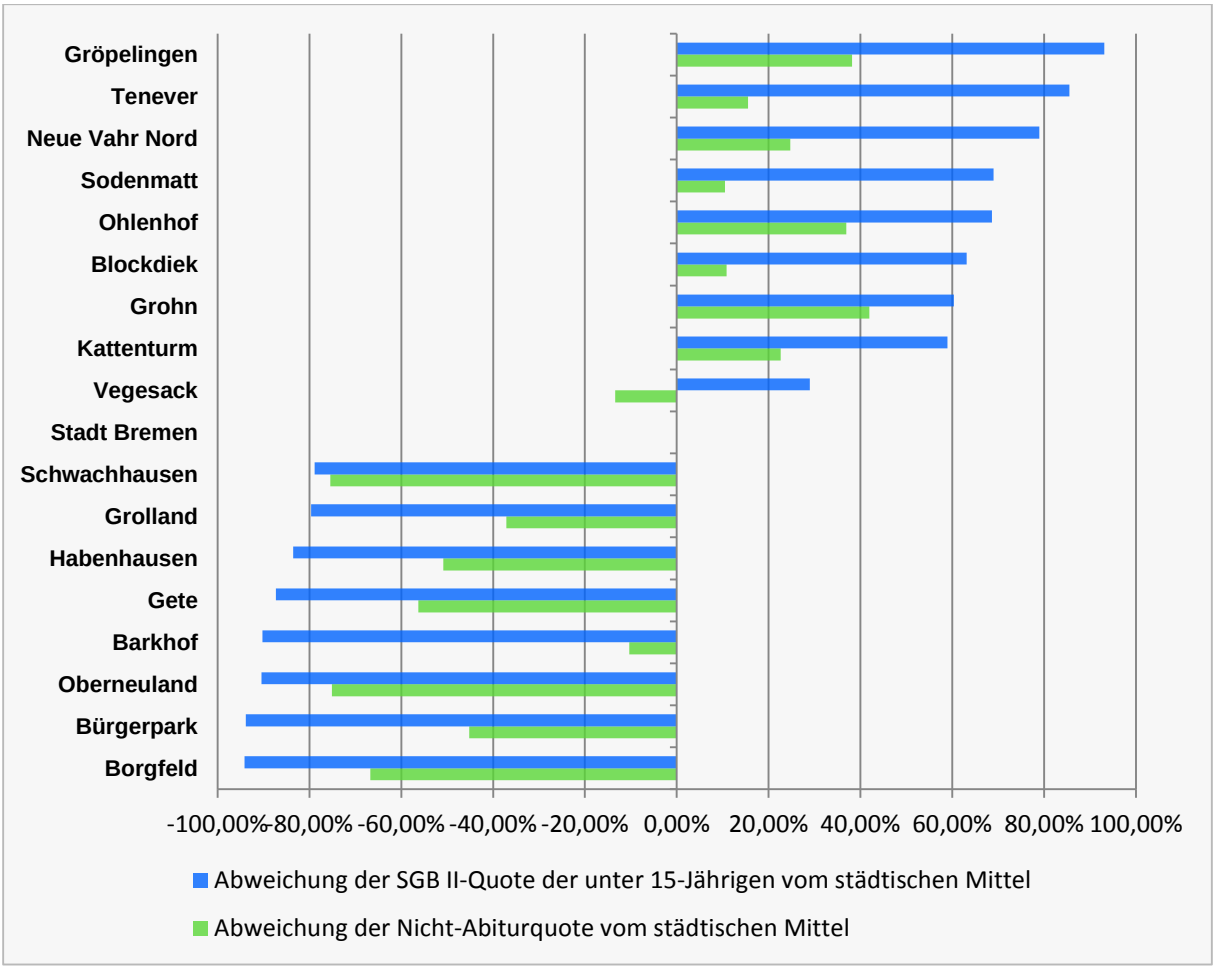
SGB II-Quote der unter 15-Jährigen und Nicht-Abiturquote im Vergleich

Armut und Arbeitslosigkeit der Eltern gelten als wesentliche Risikolagen für den Bildungserfolg der Kinder. Daher soll abschließend für den Bildungsbereich auf Ortsteilebene betrachtet werden, inwieweit sich dort ein Zusammenhang zwischen beiden Indikatoren abzeichnet. Es zeigt sich, dass **je höher die SGB II-Quote der unter 15-Jährigen eines Ortsteils, desto höher auch die entsprechende Nicht-Abiturquote**[258]. Ortsteile mit überdurchschnittlicher Kinderarmut weisen demnach auch eine überdurchschnittliche Nicht-Abiturquote auf. Trotz dieses zunächst eindeutigen Zusammenhangs zeigen sich in der Analyse einige Ortsteile, in denen die Nicht-Abiturquote vergleichsweise niedrig im Verhältnis zur SGB II-Quote der unter 15-Jährigen ausfällt[259]. Dazu zählen insbesondere **Vegesack** im Bremer Norden, **Tenever** und **Blockdiek** im Bremer Osten und **Sodenmatt** im Bremer Süden. Das heißt, dass in den genannten vier Ortsteilen im **Vergleich zur Zahl der Kinder in Haushalten mit Transferleistungsbezug nach dem SGB II verhältnismäßig viele Schüler/-innen das Abitur ablegen.**

[258] Wert der Korrelationsmatrix mit Daten von 2011: 0,78

[259] Verglichen wurden dabei die standardisierten z-Werte der SGB II-Quote der unter 15-Jährigen und der Nicht-Abiturquote eines Ortsteils.

Grafik 4.2.5-2 Abweichung der Nicht-Abiturquote und der SGB II-Quote der unter 15-Jährigen vom gesamtstädtischen Mittel in Bremer Ortsteilen



Dargestellt sind die acht Ortsteile der Stadt Bremen mit der höchsten und geringsten Kinderarmut sowie Vegesack; Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

4.2.6 Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen

Die zuvor getrennt behandelten Aspekte räumlicher und sozialer Segregation überlagern sich in der Lebensrealität der Menschen in den Bremer Ortsteilen. Diesem Sachverhalt wird durch die folgende Grafik mit einer zusammenfassenden (kumulativen) Berücksichtigung der zentralen Faktoren für Armutsrisiken und Wohlstandseffekte Rechnung getragen.

Für die Erstellung der Karte wurden entsprechend dem Lebenslagenansatz in Anlehnung an den 1. Bremer Armuts- und Reichtumsbericht aus dem Jahr 2009 acht zentrale Indikatoren berechnet und zu einem (kumulativen) Gesamtwert für jeden Ortsteil zusammengefasst. Veränderungen in der Indikatorenzusammenstellung waren dabei teilweise notwendig, da nicht alle Kennzahlen noch in der Weise von 2006 fortgeschrieben werden. Auch wurden einzelne Indikatoren präzisiert oder aufgrund besserer Datenlage inhaltlich weiterentwickelt. Folgende Faktoren wurden dabei berücksichtigt:

- (1) durchschnittliches Einkommen pro Steuerpflichtigem 2007,
- (2) Anteil der SGB II-Empfänger unter 15 sowie (3) zwischen 15 und 65 Jahren 2012,
- (4) Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund 2012,
- (5) Anteil der Alleinerziehenden im SGB II-Bezug 2012,
- (6) Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf nach dem CITO-Test 2010-2012,
- (7) Nicht-Abiturquote 2010-2012,
- (8) Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2011.

Für diese acht Indikatoren wurden die Werte der Ortsteile zunächst z-standardisiert und im Anschluss zu einem Benachteiligungsindex gemittelt. Aufgrund teilweise sehr hoher Standardabweichungen und der Verteilung des Einkommensindikators[260] bilden «-1», «0» und «0,75»[261] die Grenzwerte für die Klassifizierung. Davon ausgehend wurden alle 78 Ortsteile mit mehr als 1.000 Einwohnern nach ihrer sozialen Lage in die vier Gruppen **«soziale Privilegierung»**, **«unterdurchschnittliche soziale Problemlagen»**, **«überdurchschnittliche soziale Problemlagen»** und **«starke soziale Benachteiligung»** kategorisiert. Bei der Interpretation dieser Karte muss berücksichtigt werden, dass die Bewohnerschaft in den einzelnen Ortsteilen nicht durch eine einheitliche soziale und materielle Lage charakterisiert werden kann. Es handelt sich in den Ortsteilen immer um eine spezifische Mischung unterschiedlicher lokaler Milieus. Diese vielfältige Zusammensetzung erschwert eine Typisierung, die allen Bewohnergruppen gleichermaßen gerecht wird. Trotz dieser Problematik wurden die Ergebnisse zu vier typischen Konstellationen verdichtet. **Handlungsbedarf besteht demnach v. a. in den dunkelblauen Ortsteilen**, die durch Armut und verminderte Teilhabechancen charakterisiert werden. In den **hellblauen Ortsteilen** stellt sich vielfach eine differenzierte Situation dar. Hier sollte mit quartiersbezogenen quantitativen sowie mit qualitativen Methoden eine **regelmäßige Überprüfung** der lokalen Verhältnisse erfolgen, um den **dortigen Handlungsbedarf abschätzen** zu können. In den hellgrünen und v. a. in den dunkelgrünen Ortsteilen gibt es wenige bis keine Anhaltspunkte für erforderliche stadtpolitische Interventionen.

Nachfolgend sollen diese vier Typen von Ortsteilen näher beschrieben sowie Veränderungen in den Ortsteilen seit 2006 analysiert werden.

Tabelle 4.2.6-1 Überblick über die Kennzahlen der vier Ortsteilgruppen[262]

	soziale Privilegierung	unterdurchschnittliche soziale Problemlagen	überdurchschnittliche soziale Problemlagen	soziale Benachteiligung
Zahl der Ortsteile	**16**	**25**	**22**	**15**
Einwohner 2012	**100.840**	**163.763**	**156.183**	**127.255**
steuerpfl. Einkommen	**50.278 €**	**27.396 €**	**22.660 €**	**19.618 €**
SGB II-Quote 15-65	**4,1 %**	**9,6 %**	**17,2 %**	**25,2 %**
SGB II-Quote U15	**10,7 %**	**18,9 %**	**33,7 %**	**47,2 %**
Migrationsanteil	**15,8 %**	**22,4 %**	**31,2 %**	**48,3 %**
SGB II-Quote Alleinerz.	**17,9 %**	**38,0 %**	**55,1 %**	**69,8 %**
CITO-Sprachförderquote	**17,7 %**	**29,0 %**	**41,8 %**	**53,2 %**
Nicht-Abiturquote	**33,0 %**	**56,2 %**	**70,8 %**	**76,5 %**
Wahlbeteiligung	**69,6 %**	**60,2 %**	**52,0 %**	**45,0 %**

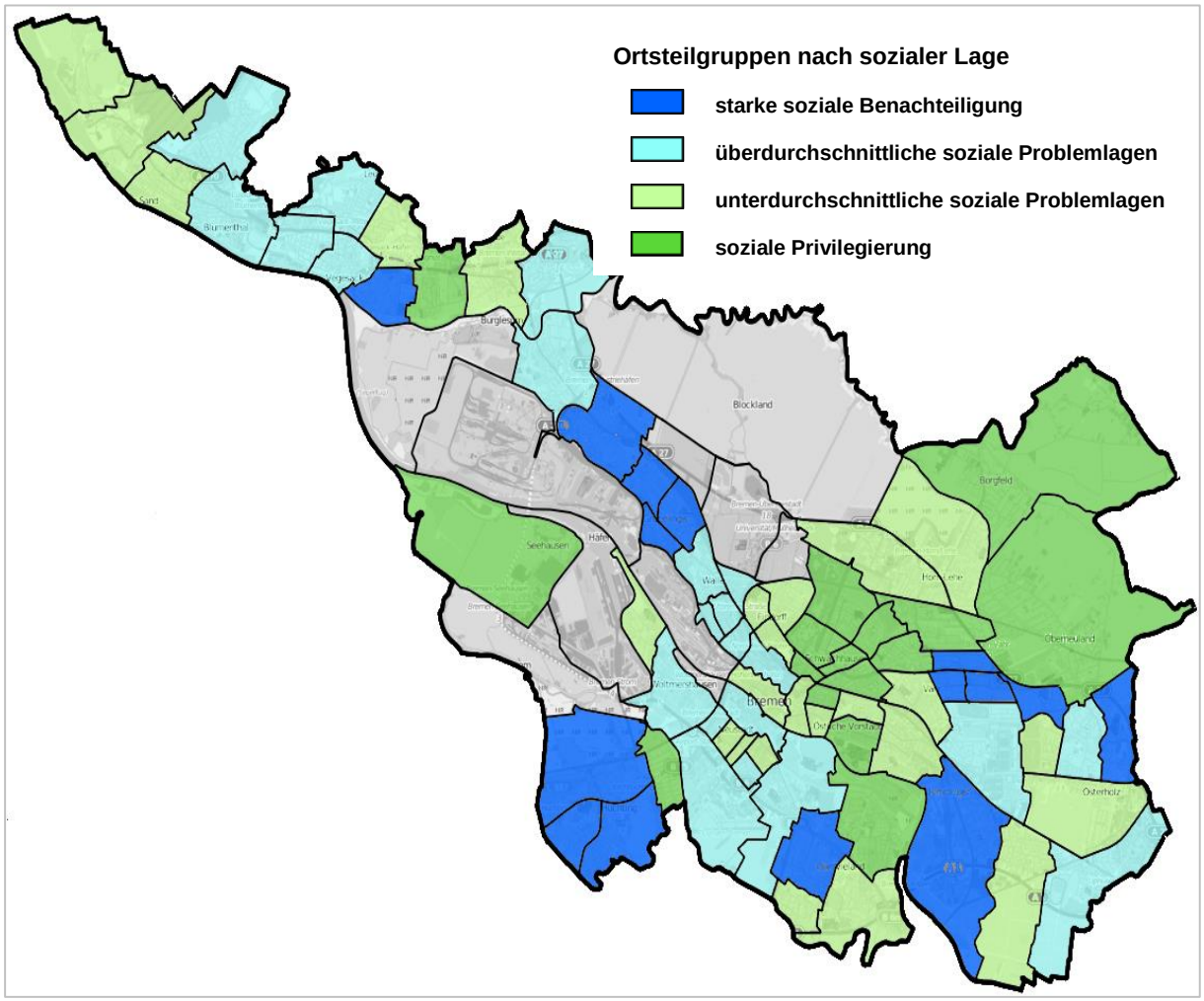
Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

[260] Die Verteilung der z-Werte des steuerpflichtigen Einkommens liegen zwischen -5,3 und 0,92; damit werden die Durchschnittswerte v. a. der benachteiligten Gebiete im Mittel deutlich reduziert.

[261] 0,75 wurde als Grenzwert gewählt, um eine ausgeglichene Verteilung der vier Cluster zu erhalten.

[262] Jeweils Mittelwerte über alle Ortsteile der entsprechenden Klassifizierung; Stand der Indikatoren: Einkommen (2007), SGB-II-Daten (2012), Migrationsanteil (2012), CITO und Nicht-Abiturquote (Mittel 2010-2012), Wahlbeteiligung (Bürgerschaft 2011)

Grafik 4.2.6-1 Kumulative Armuts- und Wohlstandseffekte in den Bremer Ortsteilen 2012



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2012. Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

In den **16 dunkelgrünen Ortsteilen** leben die meisten Bewohnerinnen und Bewohner in **privilegiertem und gesichertem Wohlstand**. Es handelt sich mit insgesamt 100.000 Bremerinnen und Bremern (18 %) um die kleinste der hier betrachteten Bevölkerungsgruppen. Alle ausgewählten Indikatoren liegen erheblich günstiger als das gesamtstädtische Mittel. Innerhalb dieser Ortsteilgruppe haben sich seit 2006 **Fesenfeld und Horn überdurchschnittlich positiv entwickelt**. Aber auch Grolland, Peterswerder und Gete zeigen eine leicht positive Dynamik. Die übrigen Ortsteile zeigen eine unauffällige Entwicklung.

In den **25 hellgrünen Ortsteilen sind soziale Problemlagen unterdurchschnittlich ausgeprägt**, ohne dass aber eine starke soziale Privilegierung erkennbar ist. Vielfach zeigen sich durchaus unterschiedlich ausgeprägte Lebenslagen in den Quartieren, in der Gesamtheit überwiegen jedoch gesicherte materielle Verhältnisse und soziale Teilhabe. Insgesamt leben rund 164.000 Bremerinnen und Bremer in diesen Ortsteilen (30 %), die größte der vier hier betrachteten Bewohnergruppen. Bis auf das steuerpflichtige Einkommen liegen die Durchschnittswerte der Indikatoren in dieser Ortsteilgruppe günstiger als das gesamtstädtische Mittel. Innerhalb dieser Ortsteilgruppe zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen: So haben sich seit 2006 einerseits **zahlreiche Ortsteile überdurchschnittlich positiv entwickelt**. Dazu zählen die Ortsteile Altstadt, Steintor, Ostertor, Hulsberg, Regensburger Straße, Farge, Rekum, Neustadt und Lehe. Eine **überdurchschnittlich negative Dynamik** fällt andererseits in **Lesum**, **Osterholz, Schönebeck** sowie im **Ellener Feld** auf.

In den **22 hellblauen Ortsteilen** lassen sich **überdurchschnittliche soziale Problemlagen** feststellen. Vielfach zeigen sich durchaus unterschiedlich ausgeprägte Lebenslagen in den

Quartieren; privilegierte Teilräume einerseits, andererseits aber auch prekäre Beschäftigung, geringe Einkommen und die Gefahr von sozialer Exklusion. In der Gesamtheit unterliegen bereits größere Bevölkerungsgruppen in diesen Gebieten erheblichen Armutsrisiken. In diesen Ortsteilen leben rund 156.000 Bremer/-innen und damit die zweitgrößte hier betrachtete Bevölkerungsgruppe in der Stadt (28%). Die Durchschnittswerte aller acht Indikatoren in dieser Ortsteilgruppe liegen ungünstiger als das gesamtstädtische Mittel. Innerhalb dieser Ortsteilgruppe zeigen sich ebenfalls ambivalente Entwicklungen: So ist eine **überdurchschnittlich positive Dynamik** für die Ortsteile **Neuenland, Südervorstadt, Huckelriede, Lüssum-Bockhorn, Hohentor und Gartenstadt-Süd** festzustellen, während für die **Bahnhofsvorstadt und Mahndorf** eine **negative Dynamik** zu konstatieren ist.

In den **15 dunkelblauen Ortsteilen** ist ein erheblicher Teil der Bewohner/-innen **hohen Armutsrisiken** ausgesetzt. Vielfach lassen sich verfestigte Strukturen und Langzeitarbeitslosigkeit erkennen. Die Folge sind **soziale Benachteiligungen in zahlreichen Lebensbereichen**. Insgesamt handelt es sich um ca. 127.000 Bremer/-innen (23%), die in diesen Ortsteilen leben. Die Durchschnittswerte aller acht Indikatoren in dieser Ortsteilgruppe liegen erheblich schlechter als das gesamtstädtische Mittel. Innerhalb dieser benachteiligten Gebiete haben sich einige Ortsteile in den vergangenen Jahren **überdurchschnittlich positiv entwickelt**: Dazu zählen die **Neue Vahr Südwest,** die **Neue Vahr Nord** und **Tenever**. Auch **Blockdiek** hat eine **leicht positive Dynamik**. Dagegen hat sich die soziale Lage im Vergleich zur Gesamtstadt in den Ortsteilen **Hemelingen, Lindenhof** und **insbesondere in Grohn weiter verschlechtert**. Auch in den übrigen Ortsteilen von Gröpelingen sowie in Mittelshuchting, Kirchhuchting, Rönnebeck und Osterfeuerberg gibt es negative Trendwerte, die jedoch etwas unter dem Grenzwert von «1,0» liegen.

Betrachtet man die räumliche Verteilung der vier zuvor charakterisierten Ortsteiltypen über das Bremer Stadtgebiet, entsteht folgendes «Gesamtbild», das grundsätzlich demjenigen aus dem 1. Bremer Armuts- und Reichtumsbericht ähnelt: Im **Bremer Norden dominieren die Ortsteile mit überdurchschnittlichen und unterdurchschnittlichen sozialen Problemlagen**. Lediglich der Ortsteil St. Magnus gehört zur Gruppe der privilegierten Ortsteile, der Ortsteil Grohn weist starke soziale Benachteiligungen auf. Der **Bremer Westen** ist **durchgängig von Gebieten mit überdurchschnittlichen sozialen Problemlagen** und mit **sozial stark benachteiligten Ortsteilen** geprägt. Das Gleiche gilt – jedoch mit Ausnahmen - für den Bremer Süden. Hier gibt es im Bereich der Neustadt sowie in Arsten und Kattenesch auch unterdurchschnittliche soziale Problemlagen. Habenhausen und Grolland zählen zu den privilegierten Gebieten. Das **Bremer Stadtzentrum**, namentlich die Stadtteile Findorff, Schwachhausen und die Östliche Vorstadt, **kennzeichnet eine günstige soziale und materielle Situation**. An diesen Wohlstandsgürtel schließen im **Nordosten die bürgerlichen Ortsteile** an, die alle durch **eine erhebliche soziale Privilegierung** charakterisiert sind. Unterhalb dieser Ortsteile mit privilegiertem oder gesichertem Wohlstand befindet sich im Osten und Südosten das «Band» der **Bremer Großsiedlungen mit der Neuen Vahr, Blockdiek und Tenever**. In diesen Ortsteilen dominieren **überdurchschnittliche soziale Problemlagen und soziale Benachteiligung**. Ähnlich ist auch die Situation in Hemelingen. Gleichwohl gibt es im Bremer Südosten mit den Ortsteilen Ellener Feld, Osterholz und Arbergen auch Sozialräume mit unterdurchschnittlichen sozialen Problemlagen.

Tabelle 4.2.6-2 Ortsteile mit überdurchschnittlich positiver und negativer Entwicklungsdynamik zwischen 2006 und 2012[263]

	soziale Privilegierung	unterdurchschnittliche soziale Problemlagen	überdurchschnittliche soziale Problemlagen	soziale Benachteiligung
Ortsteile mit einer überdurchschnittlich positiven Dynamik	**Fesenfeld** **Horn**	**Altstadt** **Steintor** **Ostertor** **Hulsberg** **Regensbur. Str.** **Farge** **Rekum** **Neustadt** **Lehe**	**Neuenland** **Südervorstadt** **Huckelriede** **Lüssum-Bockh.** **Hohentor** **Gartenstadt-S.**	**Neue Vahr SW** **Neue Vahr N** **Tenever**
Ortsteile mit einer überdurchschnittlich negativen Dynamik		**Lesum** **Osterholz** **Schönebeck** **Ellener Feld**	**Bahnhofsvorst.** **Mahndorf**	**Hemelingen** **Lindenhof** **Grohn**

Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen 2014, eigene Bearbeitung

Zahlreiche Ortsteile mit erheblichen Statusverbesserungen liegen in den **Stadtteilen Neustadt (6), Östliche Vorstadt (4) und der Vahr** (2). **Statusverschlechterungen** zeigen sich v. a. im **Bremer Norden** (Lesum, Grohn, Schönebeck) und im **Südosten** (Hemelingen, Ellener Feld, Osterholz, Mahndorf) der Stadt. Aber auch im **Bremer Westen** (v. a. Gröpelingen) und im **Süden** (v. a. Huchting) zeigen sich **negative Trendwerte**.

[263] Die Entwicklungsdynamik eines Ortsteils leitet sich direkt aus der Veränderung des Indexwerts dieses Ortsteils zwischen zwei Untersuchungsjahren ab. Wird dieser Schritt für alle Ortsteile unternommen, lassen sich die einzelnen resultierenden Werte wiederum durch Distanzmaß und dem der z-Standardisierung angelehnten Verfahren einordnen und indizieren. Bei einem Dynamikwert von über «1,0» bzw. kleiner als «-1,0» liegt demnach eine überdurchschnittlich positive bzw. negative Statusveränderung vor. Die Begriffe «positiv» und «negativ» geben Auskunft über die Entwicklungsrichtung und ob die Dynamik im städtischen Kontext als überdurchschnittlich einzuschätzen ist.

Ergebnisse

- Die Arbeitslosenziffer ist in Bremen von 2006 bis 2012 um 20% zurückgegangen. Die höchsten prozentualen Rückgänge erfolgten in den Ortsteilen, in denen die Arbeitslosigkeit gering war.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit ist geringer gesunken als die Arbeitslosigkeit, daher hat sich der Anteil an der Arbeitslosigkeit auf 45,6% erhöht.
- Die Zahl der SGB II-Leistungsempfänger/-innen hat sich kaum reduziert. Trend: Höhere Rückgänge in Ortsteilen mit geringerem Leistungsbezug und Stagnation bzw. Zunahme in Ortsteilen mit höheren Transferleistungsquoten.
- Der Anteil von Migranten/-innen hat sich von 2006 bis 2012 um 3,1 Prozentpunkte auf 29,5% erhöht. Räumliche Schwerpunkte bilden die Ortsteile, in denen bereits 2006 die höchsten Werte erreicht wurden: d. h. u. a. Tenever, Blockdiek, Kattenturm, Hemelingen Gröpelingen, Huchting.
- Der Einwohnerzuwachs Bremens basiert auf einem positiven Wanderungssaldo. Haushalte mit Kindern sind in Bremen unterdurchschnittlich, Alleinerziehendenhaushalte jedoch überdurchschnittlich vertreten. Der Anteil der älteren Menschen über 65 Jahren nimmt leicht zu.
- Alleinerziehende leben tendenziell in Ortsteilen mit geringen Haushaltsanteilen von Familien mit Kindern. Der Hilfebezug zwischen den Ortsteilen schwankt stark.
- Die Ergebnisse des Cito-Tests sowie die Nicht-Abiturquote streuen zwischen den Ortsteilen erheblich. In Ortsteilen mit einem hohen Anteil an Kindern in Haushalten mit Transferleistungsbezug fallen die Bildungsergebnisse deutlich schlechter aus. Die Zahl der Abiturienten und Abiturienten in Bremen hat sich erhöht. Gleichzeitig haben sich die Abiturquoten der Ortsteile aber weiter auseinanderentwickelt.

4.3 Soziale Lage und soziale Infrastruktur

Für eine wirksame Armutsprävention brauchen Kommunen eine **leistungsfähige soziale Infrastruktur**, um v. a. in benachteiligten Quartieren sowie bei Menschen in schwierigen Lebenslagen, wie zum Beispiel Alleinerziehenden und Langzeitarbeitslosen, Unterstützung anbieten und Teilhabe gewährleisten zu können. Dazu zählen z. B. Quartierszentren, lokale Angebote des sozialen Arbeitsmarkts, aber beispielsweise auch Altenbegegnungsstätten. Zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus armutsgefährdeten/sozial benachteiligten Lebenslagen erhalten zudem die Frühen Hilfen, die Kindertagesbetreuung und die Ganztagsschulen eine Schlüsselfunktion[264]. Nachfolgend soll **exemplarisch der Bereich der sozialen Infrastruktur für Kinder und Familien in den benachteiligten Gebieten** von Bremen aufgezeigt werden. Die Herausforderung besteht darin, dass Bremen eine verlässliche und bedarfsgerechte soziale Infrastruktur für Familien bereitstellt und darüber hinaus die Situation von Familien in besonderen Lebenslagen in den Bedarfsplanungen angemessen berücksichtigt[265]. Infolge des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels stehen die Einrichtungen und Dienstleistungsangebote zur Betreuung und Förderung von Kindern aus sozioökonomisch prekären Lebenslagen sowie zur Unterstützung von Familien vor der Herausforderung, diesen veränderten Anforderungen durch bedarfsgerechte und gebündelte Angebote zu entsprechen[266]. Vor diesem Hintergrund ist es empfehlenswert, dass sich die soziale Infrastruktur für Kinder und Familien an den folgenden Kriterien orientiert:

Bedarfsgerechtigkeit: Um Familie und Beruf vereinbaren zu können sowie im Sinne einer wirksamen kind- und familienbezogenen Armutsprävention ist eine bedarfsgerechte Infrastruktur für Kinder und Familien eine der zentralen Voraussetzungen. Um die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft zu befördern, sind Dienstleistungen des gesellschaftlichen Bedarfs in **ausreichender Menge und Qualität** so zu gewährleisten, dass sowohl ökonomischen wie sozialen und kulturellen Bedarfen entsprochen wird[267]. Aktuelle Diskussionen um Defizite der sozialen Infrastruktur deuten an, dass von Bedarfsgerechtigkeit bislang noch nicht gesprochen werden kann. Deutlich wird dies auch bei der Betrachtung von unterschiedlichen Versorgungsniveaus zwischen verschiedenen Großstädten einerseits und den Sozialräumen einer Stadt andererseits.

Integrierte Infrastruktur: Unter einer integrierten Infrastruktur kann verstanden werden, dass sich bislang fragmentierte und getrennt voneinander existierende Angebotsstrukturen hin zu vernetzten, unter einem Dach gebündelten oder zumindest aus einer Hand bereitgestellten integrierten bzw. multifunktionalen Angebotsformen entwickeln. Durch ein lückenloses Netz an kind- und familienbezogenen Unterstützungssystemen sollen armutsbedingte Benachteiligungen frühzeitig erkannt und kompensiert werden. Eng damit verknüpft ist die Debatte um die **Bündelung, Vernetzung und niedrigschwellige Ausgestaltung** von sozialen Dienstleistungen in wohnortnahen Quartierszentren[268]. Damit werden v. a. zwei Ziele verfolgt: Zum einen gilt es, durch Interventionen und lokale Aktivitäten die Lebensbedingungen in den Stadtteilen zu verbessern und zum anderen sollen Betreuungs-, Bildungs-, Beratungs- und Freizeitangebote wohnortnah und niedrigschwellig zur Verfügung gestellt werden[269].

Umwandlung von Komm- zu Gehstrukturen: Die herkömmliche Komm-Struktur erreicht oft die Familien, die sich gezielt über Angebote informieren und diese aufsuchen. Eine Verteilungsneutralität wird damit zumeist nicht erreicht. Im Rahmen von **Geh-Strukturen** werden daher Familien aufgesucht, indem Familienbildung und -beratung dort stattfinden, wo die Familien sind: Unmittelbar, indem die Familien zu Hause besucht werden oder mittelbar, in-

[264] Prigge/Böhme 2013

[265] Jordan/Hensen 2006: 60

[266] Diller/Heitkötter/Rauschenbach 2008

[267] Heintze 2013

[268] Groeger-Roth 2009; Prigge/Schröder 2010

[269] Baumheier/Schwarzer 2009

dem Familienbildung mit Einrichtungen kooperiert, die viele oder alle Eltern erreichen, wie beispielsweise Kindertageseinrichtungen oder Schulen.

Sozialraumorientierung: Des Weiteren wird in wissenschaftlichen Studien angeregt, die Dienstleistungen stärker am Sozialraum zu orientieren. Das Stadtgebiet ist hinsichtlich der Verteilung von Armutslebenslagen nicht homogen. Menschen in sozial schwierigen Lebenslagen konzentrieren sich oft in bestimmten Quartieren. Eine **sozialraumorientierte Dienstleistungsgestaltung** greift diesen Aspekt auf und entwickelt die Einrichtungen und ihre Dienstleistungsangebote spezifisch weiter. Das heißt, dass soziale Dienstleistungen gerade für benachteiligte Ortsteile qualitativ hochwertig ausgestaltet werden sollen.

Soziale Infrastruktur in den benachteiligten Stadtteilen von Bremen

Nachfolgend soll für die benachteiligten Sozialräume der Stadt Bremen exemplarisch die Ausstattung der sozialen Infrastruktur für Kinder und Familien betrachtet werden. Aufgrund der Datenlage werden dabei nicht die Orts-, sondern die Stadtteile herangezogen. Dabei konzentriert sich die Analyse auf die Stadtteile *Gröpelingen, Huchting, Vahr und Osterholz*. In diesen vier Stadtteilen liegen zwölf der fünfzehn in Kapitel 4.2.6 als sozial benachteiligte Ortsteile identifizierten Gebiete. Für diese ist in den Feldern der gesellschaftlichen Basisinstitutionen Kindertagesstätten und Ganztagsschulen sowie hinsichtlich der Quartierszentren die lokale Verfügbarkeit vor Ort zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Analyse stellt die Grafik 4.2.17 zusammengefasst dar[270]. Der Vergleich macht deutlich, dass es in allen vier Stadtteilen **zahlreiche Quartierszentren** gibt, welche niedrigschwellig und integriert soziale Dienstleistungen für Kinder und Familien wohnortnah bündeln. Dazu zählen Bürgerhäuser, Mütterzentren, Familien- und Quartierszentren sowie Häuser der Familie. Defizite gibt es dagegen v. a. im Bereich der grundständigen Institutionen Kindertagesstätte und Schule. Im Kontext des **Ganztagsschulausbaus** und der **Schulentwicklung** lassen sich jedoch in allen vier Stadtteilen **vielfältige Aktivitäten** feststellen. Das betrifft z. B. die weitere Einrichtung von Ganztagsgrundschulen, die Entwicklung von Quartiersbildungszentren[271] sowie Maßnahmen der interkulturellen Schulentwicklung. Mit überregionalen Preisen ausgezeichnete Schulen befinden sich ebenfalls in einigen der benachteiligten Stadtteile. Hinsichtlich der **Kindertagesbetreuung** ergibt sich in **allen vier Stadtteilen erheblicher Ausbaubedarf**. So sind die Versorgungsquoten im Mittel jeweils geringer als im gesamtstädtischen Durchschnitt, die Ganztagsanteile sind auffällig niedrig und es fehlt bislang an konsequenten Ansätzen der sozialräumlichen Entwicklung der Kindertagesstätten in diesen Stadtteilen wie beispielsweise im Rahmen eines Familienzentrumskonzepts. In keinem der vier Stadtteile wird der vom Deutschen Jugendinstitut auf Basis einer repräsentativen Elternumfrage ausgewiesene Betreuungsbedarf der Eltern für unter Dreijährige bereits befriedigt[272]. Das schlechteste Versorgungsniveau besteht 2013 in Gröpelingen. Gerade dort, wo Kinder am häufigsten mit Sprachentwicklungsproblemen groß werden.

[270] Quellen sind die Daten des Status III-Berichts der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zur Kindertagesbetreuung sowie Prigge/Böhme 2014-1, Lassek 2013, Prigge/Schröder 2010 sowie das Familiennetz Bremen

[271] Kooperationsverbund von Grundschule und Kindertagesstätte mit weiteren sozialen Diensten

[272] Kommunale Bedarfserhebung des DJI für Bremen aus dem Jahr 2013: Wursthorn 2014

Tabelle 4.2.6-1: Exemplarische Betrachtung der sozialen Infrastruktur für Kinder und Familien in benachteiligten Stadtteilen

	Kindertagesbetreuung	Grundschule	Quartierszentren
Gröpelingen	• niedrigste Versorgungsquote bei den unter 3-Jährigen • unterdurchschnittliche Versorgungsquote bei den 3- bis 6-Jährigen • niedrigster Anteil an Ganztagsplätzen	• überdurchschnittliche Versorgungsquote mit Ganztagsangeboten im Grundschulbereich, weiterer Ausbau geplant • Programmgebiet «Lernen vor Ort» • Quartiersbildungszentrum • Programmgebiet «Qualität in multikulturellen Schulen und Stadtteilen»	• Bürgerhaus Oslebshausen • Quartiersbildungszentrum Morgenland startet am 01.01.2015 • Nachbarschaftshaus Helene Kaisen • Gemeinschaftshaus Stuhmer Straße • Bewohnertreff Rostocker Straße
Huchting	• unterdurchschnittliche Versorgungsquote bei den unter 3-Jährigen • durchschnittliche Versorgungsquote bei den 3- bis 6-Jährigen • unterdurchschnittlicher Anteil an Ganztagsplätzen	• unterdurchschnittliche Versorgungsquote mit Ganztagsangeboten im Grundschulbereich, weiterer Ausbau geplant • Programmgebiet «Qualität in multikulturellen Schulen und Stadtteilen» • Quartiersbildungszentrum	• Bürger- und Sozialzentrum • Quartiersbildungszentrum Robinsbalje • Haus der Familie Huchting • Mütterzentrum Huchting
Vahr	• durchschnittliche Versorgungsquote bei den unter 3-Jährigen • leicht unter durchschnittliche Versorgungsquote bei den 3- bis 6-Jährigen • leicht unterdurchschnittlicher Anteil an Ganztagsplätzen	• unterdurchschnittliche Versorgungsquote mit Ganztagsangeboten im Grundschulbereich, weiterer Ausbau geplant	• Bürgerzentrum Neue Vahr • Familien und Quartierszentrum Neue Vahr Nord • Haus der Familie Vahr • Mütterzentrum Vahr
Osterholz	• durchschnittliche Versorgungsquote bei den unter 3-Jährigen • durchschnittliche Versorgungsquote bei den 3- bis 6-Jährigen • leicht unterdurchschnittlicher Anteil an Ganztagsplätzen	• überdurchschnittliche Versorgungsquote mit Ganztagsangeboten im Grundschulbereich, weiterer Ausbau geplant • Quartiersbildungszentrum	• Quartiersbildungszentrum Blockdiek • Haus der Familie Osterholz-Tenever • Mütterzentrum Blockdiek • Mütterzentrum Osterholz-Tenever • ZIBB – Zentrum für Information, Bildung und Beratung • Bewohnertreff „Am Siek“

4.4 Strategien und Handlungsfelder

In diesem Abschnitt sollen die im 1. Armuts- und Reichtumsbericht von 2009 genannten Strategien und Handlungsfelder bilanziert sowie weitere Maßnahmen empfohlen werden. Die Leitlinie der Stadt- und Stadtteilentwicklung bildet dabei die «Leipzig-Charta».

Leipzig-Charta als Leitlinie der Stadtentwicklung

Im Mai 2007 trafen sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft die für Stadt- und Raumentwicklung zuständigen Minister/-innen der EU-Staaten in Leipzig, um das Thema «Nachhaltige europäische Stadt» zu beraten. Im Rahmen dieser Konferenz wurde die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt verabschiedet[273]: Die Leipzig-Charta schafft die Grundlagen für eine neue Stadtpolitik in Europa und macht die Stadtentwicklung zu einem Thema mit europäischer Dimension. Sie konkretisiert das Modell der europäischen Stadt am Anfang des 21. Jahrhunderts, in dem sie die mit diesem Modell verbundenen Werte (Mit- und Selbstbestimmung der Bürger/-innen, Nutzungsmischung, soziale Integration, öffentlicher Raum) anerkennt. Zentral sind die in der Leipzig-Charta formulierten Ansprüche an die «Europäische Stadt». So wenden sich die Unterzeichner gegen Monotonie in der Stadtentwicklung, einseitige Besitzansprüche, verabsolutierte Einzelinteressen und die Ausgrenzung und Isolierung einzelner Stadtteile. Konkret wird das in der Selbstverpflichtung,

- die Strategie der integrierten Stadtentwicklung zu verfolgen und
- der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenzuwirken.

Die Leipzig-Charta setzt damit auf die soziale und kulturelle Integration benachteiligter Stadtteile und begreift diese Integration als eine der Hauptstrategien der internationalen Angleichung auf europäischer Ebene. Langfristiges Wirtschaftswachstum sei nur möglich, wenn Städte als Ganzes sozial ausgeglichen und stabil blieben. Zur Entwicklung benachteiligter Gebiete brauche es **integrierte, verschiedene Politikfelder umfassende Strategien**. In der Praxis zeichneten sich die Ansätze integrierter Stadtentwicklung durch eine Bündelung von Ressourcen, die intensive Einbeziehung eines breiten Akteursspektrums auch jenseits von Politik und Verwaltung (insbesondere lokale Bevölkerung und Unternehmen), den Aufbau dafür geeigneter Management- und Organisationsstrukturen in den Stadtverwaltungen und Quartieren sowie einem Gebietsbezug als kleinstem gemeinsamen Nenner aus[274].

Empfehlungen des 1. Armuts- und Reichtumsberichts: Eine Bilanz

Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht von 2009 wurden eine Reihe von Strategien und diesbezüglich zugeordneten Maßnahmen beschrieben, welche geeignet sind, den Folgen von Segregation und sozialer Benachteiligung in den Ortsteilen entgegenzuwirken. Dazu soll zunächst eine Bilanz gezogen werden:

- **Vermeidung von Segregation durch die Konzentration des Sozialen Wohnungsbaus**

Obwohl Segregation nicht politisch «abgeschafft» und soziale Durchmischung «verordnet» werden kann, so wurde im 1. Armuts- und Reichtumsbericht das Ziel formuliert, durch Aktivitäten des Wohnungsbaus eine weitere Segregation nicht zu befördern. Das heißt auch, dass bei Neubauvorhaben größerer Quartiere darauf geachtet werden muss, dass dort auch Wohnraum im unteren Preissegment entsteht. Dies ist vor allem für sozial privilegierte Ortsteile bzw. Ortsteile mit unterdurchschnittlichen sozialen Problemlagen relevant.

Deshalb sind im Rahmen des «**Bündnisses für Wohnen**» Regelungen dahin gehend getroffen worden, dass immer dann, wenn in der Stadt Bremen kommunale Grundstücke verkauft werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird, 25 % der neu geschaffenen Wohnun-

[273] BMVDI (Hrsg.) 2014

[274] BMVBS/BBR (Hrsg.) 2007: 18

gen Sozialwohnungen sein müssen. Davon muss wiederum ein Fünftel an Wohnungsnotstandsfälle, insbesondere an Wohnungslose, Flüchtlinge und Großfamilien vergeben werden. Die Vergabe erfolgt auf Vorschlag der Zentralen Fachstelle Wohnen.

Um diese Regelungen umsetzen zu können, hat der Senat für das Land Bremen ein **Wohnraumförderprogramm** mit einem Darlehensvolumen von 40 Millionen Euro beschlossen. Damit kann der Neubau bzw. die Modernisierung von rd. 700 Wohnungen gefrödert werde, davon rd. 560 in der Stadt Bremen und 140 in der Stadt Bremerhaven. Dadurch wird erreicht, dass auch für Menschen mit kleinen oder mittleren Einkommen bezahlbare Wohnungen angeboten werden. Die Fortsetzung des Förderprogramms ist geplant.

Des Weiteren muss abgewartet werden, welche Wirkungen die sog. «Mietpreisbremse», die von der aktuellen Bundesregierung geplant ist, auf der lokalen Ebene entfalten kann.

Der GEWOBA, an der die Stadt Bremen mit einem Aktienanteil von ca. 74 % beteiligt ist, kommt bei der Schaffung ausreichend bezahlbaren Wohnraums eine wichtige Rolle zu. Die GEWOBA hat ihre Neubauabteilung gerade neu aufgebaut und wird ihren Wohnungsbestand weiter erhöhen. **Gerade in den benachteiligten Quartieren sorgt die GEWOBA mit einer hohen Investitionsquote dafür, dass attraktive Wohnungsbestände in einem gepflegten Umfeld bestehen.** Das wird gerade im Kontrast zu Immobilienbeständen von «Real-Estate-Investment-Trusts» deutlich. Daher sind zukünftig verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, darauf hinzuwirken, dass bei Verkäufen von Immobilienaktiengesellschaften die GEWOBA den Zuschlag erhält.

- **Lokale Beschäftigung fördern**

Unter dem Aspekt von lokaler Beschäftigung und Ökonomie wurde im 1. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats von 2009 v. a. die Fortsetzung und Weiterentwicklung der Programme «Bremen produktiv und integrativ» sowie «Lokales Kapital für Soziale Zwecke» empfohlen. Das Landesprogramm «Lokales Kapital für Soziale Zwecke» wird sowohl in der Stadt Bremen, als auch in Bremerhaven weiterhin umgesetzt. Eine Fortführung bis 2020 ist geplant. Das Programm «Bremen produktiv und integrativ» wurde eingestellt. Das Nachfolgeprogramm «Geförderte Beschäftigung und soziale Stadtteilentwicklung» zielte auf die Verknüpfung von sozialer Stadtteilentwicklung und lokaler Arbeitsmarktpolitik. **Öffentlich geförderte Beschäftigung** kann Produkte und Dienstleistungen (mit Fokus auf die benachteiligten Quartiere) erzeugen bzw. erbringen, welche andernfalls nicht angeboten würden, obgleich ein gesellschaftlicher Bedarf bzw. Nutzen besteht[275]. Mit solchen Programmen kann die soziale Integration von langzeitarbeitslosen Menschen in die lokale Gemeinschaft befördert werden und gleichzeitig ein Mehrwert für das kommunale Gemeinwesen entstehen. Ein **sozialräumlich orientierter sozialer Arbeitsmarkt** ist in Anbetracht der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit eine wichtige Maßnahme der Armutsbekämpfung. Die entsprechenden Programme in Bremen sind in den vergangenen Jahren jedoch aufgrund von erheblichen Kürzungen der Bundesregierung bei den Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose zurück gefahren worden. Allerdings wurde die Landesarbeitsmarktpolitik im Rahmen des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) für die EU-Förderperiode 2014-2020 neu justiert. Zusätzlich zu Maßnahmeangeboten für un- und angelernte Arbeitslose, die der nachhaltigen Integration in Beschäftigung dienen, werden im BAP sozialräumlich orientierte, niedrigschwellige Maßnahmen zur Stabilisierung, beruflichen Orientierung, Qualifizierung und Beschäftigung gefördert.

Zu prüfen ist, welche Handlungsspielräume für **zusätzliche Landesprogramme zur Förderung von langzeitarbeitslosen Menschen** in Bremen bestehen[276]. Ferner sollte Bremen im

[275] Rosenthal/Sommer/Matysik 2012

[276] Große Beachtung erhält derzeit das Landesprogramm Baden-Württembergs für „Gute und sichere Arbeit“, das u. a. die Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarkts durch einen Passiv-Aktiv-Tausch vorsieht. Auch der Stadtstaat Hamburg legte 2012 ein gemeinsames Arbeitsmarktprogramm der Arbeitsagentur, des Jobcenters und der zuständigen Fachbehörde auf, welches projektbezogene Arbeitsgelegenheiten im Stadtteil im Rahmen eines sozialen Arbeitsmarktes vorsieht. Die Stadt Frankfurt hat 2013 als Konsequenz der Bundespolitik ein eige-

Bundesrat versuchen, eine Initiative zur stärkeren Förderung von Langzeitarbeitslosen zu initiieren.

Bremen war im Bundesrat und in der Arbeits- und Sozialministerkonferenz in den vergangenen Jahren Mitinitiator von Reformvorschlägen für eine intensivierte Förderung langzeitarbeitsloser Menschen, darunter zur Reform arbeitsmarktpolitischer Instrumente und einer verbesserten Finanzausstattung für die Eingliederungspolitik der Jobcenter. Sollten sich für den Fall reformierter arbeitsmarktpolitischer Instrumente und zusätzlicher Mittel des Bundes (z.B. im Rahmen von Modellprojekten zum Passiv-Aktiv Tausch) zusätzliche Spielräume für die Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung ergeben, können diese auch in Bremen genutzt werden.

- **Ortsteile und Quartiere stärken – Programm «WiN» weiterentwickeln**

Das kommunale Handlungsprogramm «Wohnen in Nachbarschaften (WiN)» wird seit 1998 in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt, das Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt» besteht seit 1999. Bremerhaven hat später ebenfalls ein eigenes kommunales Programm «WiN» aufgelegt mit anderen Umsetzungsvorgaben

Die allgemeinen Zielsetzungen beider Programme sind die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren. Sie sind geprägt durch ein gebietsorientiertes sozialräumliches Handeln, eine ressortübergreifende Arbeitsweise, die Bündelung von Ressourcen sowie eine intensive Bewohnerbeteiligung.

Der finanzielle Umfang des Programms «WiN» wurde auf 1,75 Mio. Euro p.a. erweitert. Die Gebietskulisse wurde von ehemals 10 «WiN-Gebieten» auf 11 aktive Gebiete erweitert, darüber hinaus werden weitere drei Gebiete mit unterschiedlichen Ansätzen aus dem Programm «WiN» gefördert. Die Fortführung des Programms «WiN» ist bis Ende 2016 beschlossen. Vor dem Hintergrund der Neuberechnung des Monitorings «Soziale Stadt Bremen» wurde das Programm «WiN» für die nächsten drei Jahre aktuell minimal umgesteuert[277]. Die Verausgabung der Mittel des Programms «Soziale Stadt » erfolgt einerseits über sogenannte «Gebietsbudgets» sowie andererseits im Rahmen der oft ressortübergreifenden Förderung größerer zentraler Projekte, wie z. B. des Quartierbildungszentrums Robinsbalje. Mittel des Programms Soziale Stadt können für städtebaulich relevante, investive Maßnahmen auf Basis von integrierten Entwicklungskonzepten eingesetzt werden.

- **Ortsteile und Quartiere stärken – Schaffung von weiteren Quartierszentren**

Weitere Aktivitäten zur Stärkung der sozial benachteiligten Quartiere betrafen die Einrichtung bzw. Weiterentwicklung von Quartierszentren in diesen Ortsteilen. Damit sollen niedrigschwellige Anlaufstellen, in denen soziale/kulturelle/bildungsbezogene und beschäftigungsgeförderte Dienstleistungsangebote gebündelt werden und für die Bürger/-innen dieser Quartiere zur Verfügung stehen. Im Detail zählen dazu z. B. das Familien- und Quartierszentrum Neue Vahr und das Quartiersbildungszentrum Robinsbalje (Huchting) sowie die Einrichtung eines Bewohnertreffs in Gröpelingen. Weitere Maßnahmen wie die Erweiterung des Familienzentrums Mobile in Hemelingen und die Neubauten des Quartiersbildungszentrums Gröpelingen und des Quartierszentrums Huckelriede befinden sich in der Umsetzung und sollen zwischen 2015 und 2016 abgeschlossen sein.

- **Stadtmonitoring weiterentwickeln**

Zur Stärkung der Sozialraumorientierung soll die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Stadtmonitoring fortgeführt und zu einem **integrierten Sozialmonitoring** weiterentwickelt werden. Ein entsprechendes System wird derzeit erarbeitet[278]. Eine Umsetzung ist 2015 zu erwarten.

---

nes Arbeitsmarktprogramm aufgelegt, welches u. a. Infrastrukturleistungen zur Stabilisierung der sozialen Siedlungen vorsieht.

[278] Vergleiche dazu Kapitel 4.3.

- **Senatsprogramme lokal verknüpfen**

Eine weitere kommunale Handlungsebene stellt die verstärkte quartiersbezogene Ausrichtung der Aktivitäten und Programme aller Senatsressorts dar. So werden beispielsweise die Programme «Wohnen in Nachbarschaften», «Soziale Stadt», «Lokales Kapital für Soziale Zwecke» sowie «Geförderte Beschäftigung und soziale Stadtteilentwicklung» lokal gebündelt um Synergieeffekte zu erzielen.

Des Weiteren werden bis Ende 2014 sozialraumbezogene Verknüpfungen im Rahmen des Projektes **«Zusammen gegen Armut und Benachteiligung»** exemplarisch entwickelt. Das Modellvorhaben soll in einem Stadtteil den sozialen Zusammenhalt Bremens fördern und Ideen für lokale Maßnahmen erarbeiten. Dabei konzentriert sich das Vorhaben auf vier zentrale Handlungsfelder, in denen kommunale Handlungsmöglichkeiten bestehen: Arbeit und Ausbildung; Bildung, Erziehung, Kinderbetreuung und Gesundheit; Wohnen und Stadtteilentwicklung, Umwelt und Verkehr sowie gesellschaftliche Teilhabe und Bürgerbeteiligung/Bürgerschaftliches Engagement, Kultur. Materielle Armut kann dabei nicht grundlegend kommunal beseitigt oder reduziert werden, sondern wird von den gesellschaftlichen Entwicklungen auf Bundesebene beeinflusst. Gleichwohl können aber lokale Angebote auch die materielle Lage verbessern. Es sollen durch das Vorhaben brachliegende Potentiale, Ideen und Ansätze, die in Richtung Prävention, Armutsfolgenbekämpfung und soziale Teilhabe wirken können, initiiert, aktiviert und ggfs. vernetzt werden, um zu einem verbesserten Angebot für die von Armut betroffene Bevölkerung zu führen. Im Kern geht es je nach Handlungsfeld um eine Zusammenführung der jeweiligen Akteure vor Ort und der entsprechenden Fachressorts.

Die Ergebnisse des Modellvorhabens «Zusammen gegen Armut und Benachteiligung» werden ausgewertet und in den Prozess der **Entwicklung einer zukunftsorientierten und langfristig angelegten Armutspräventionsstrategie** eingebracht.

Empfehlungen

Zusätzlich zu den beschriebenen Handlungsfeldern werden weitere Maßnahmen empfohlen, die der sozialen Benachteiligung einiger Ortsteile entgegenwirken können.

Die Übertragung der Erkenntnisse des Modellprojekts „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) auf alle Sozialzentren stellt eine Weiterentwicklung des Jugendamtes dar, bei die sozialräumliche Orientierung und Integration der Angebote, der Präventionsgedanke und die Zusammenarbeit mit den bestehenden Regelangeboten im Quartier die zentralen Elemente sind. Mit dieser angestrebten Weiterentwicklung des Jugendamtes werden auch Bedingungen geschaffen, die das Gelingen vieler der nachfolgend genannten Maßnahmen befördern und ermöglichen.

- **Sozialraumorientierte soziale Infrastruktur für Kinder und Familien**

Eltern und Kinder in Armutslebenslagen sind im besonderen Maß auf die Verfügbarkeit von sozialer Infrastruktur angewiesen. Ansätze zur Kinderarmutsprävention setzen dabei an, eine bedarfsgerechte Infrastruktur vorzuhalten und miteinander zu verzahnen. Das heißt, dass klare Zuständigkeiten i. S. einer lokalen Präventionskette geregelt sind. Bremen hat in den vergangenen Jahren seine soziale Infrastruktur verbessert. Frühe Hilfen wurden ausgebaut, die Möglichkeiten der Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige und 3- bis 6-Jährige erweitert und Schulen zu Ganztagsschulen umgewandelt. Dennoch bestehen nach wie vor z. T. **erhebliche Defizite in der Versorgung von Kindern aus benachteiligten Quartieren mit Angeboten sozialer Dienstleistungen**. Diese Lücken in den Betreuungsketten haben verminderte Teilhabechancen der Kinder zur Folge. Des Weiteren müssen die vorhandenen Strukturen (noch) besser im Sinne von Präventionsketten verzahnt werden. Es braucht einen „Lotsen“, der in verschiedenen Lebensphasen der Kinder die Hilfen bündelt. Zudem müssen

Zuständigkeiten im Quartier geregelt sein. Institutionen in diesen Ortsteilen benötigen eine «positive Diskriminierung». Vor diesem Hintergrund sind folgende Maßnahmen fachlich zu prüfen:

- ✓ Gewährleistung und Überprüfung einer **Präventionskette** von Geburt an: In den sozial benachteiligten Ortsteilen ist zu überprüfen, inwieweit eine Präventionskette bereits vorhanden ist. Das heißt, dass einzelne Angebotsstrukturen ineinandergreifen, Verantwortlichkeiten geregelt sind und Komm- in Gehstrukturen umgewandelt werden. Lücken sind zu identifizieren und mit Hilfen von Maßnahmen zu schließen. Vorbild können viele Großstädte von Nordrhein-Westfalen sein, in denen aktuell lokale Förderketten unter den Schlagworten «Kein Kind zurücklassen» entwickelt werden.
- ✓ **Ausbau und Weiterentwicklung der Krippenbetreuung für unter 3-Jährige in den benachteiligten Stadtteilen**: Der Ausbau der Kindertagesbetreuung ist ein zentrales Gestaltungselement einer Politik des sozialen Zusammenhalts und der präventiven Bekämpfung von Armut. Dafür müssen in allen Stadtteilen bedarfsgerechte und attraktive Angebote geschaffen werden, selbst wenn diese - wie in vielen sozial benachteiligten Ortsteilen - von den Eltern nicht eingefordert werden. Die Betreuungsbedarfe bei Familien mit Kindern unter drei Jahren in vielen benachteiligten Stadtteilen sind oft höher als die aktuellen Platzangebote. Eltern und Erziehungsberechtige finden oftmals kein wohnortnahes Angebot vor und schrecken dann von einer Anmeldung zurück. Auch Informationsdefizite oder Unsicherheiten können eine Ursache für ausbleibende Anmeldungen trotz vorhandenen Bedarfs sein. Daher greifen vergleichbare Großstädte zur Angebotsplanung auf die Ergebnisse von repräsentativen Elternumfragen zurück und berücksichtigen zusätzlich die sozialen Bedarfe in benachteiligten Quartieren. Eine solche Umfrage liegt mittlerweile auch für Bremen vor. Der Senat hat am 30.09.2014 mit seiner Ausbauplanung eine aufholende Entwicklung eingeleitet, um diese Situation in den benachteiligten Stadtteilen zu verbessern (s. dazu 2.2.2 und 2.2.5).
- ✓ **Ausbau der Ganztagsangebote in Schulen der sozial benachteiligten Ortsteile**: Bremen hat in den vergangenen Jahren große Fortschritte beim Ausbau der Ganztagsschulen, gerade auch in Osterholz und Gröpelingen gemacht. Dennoch gibt es noch immer einige Schulen in benachteiligten Quartieren, welche noch nicht Ganztagsschule sind. In den meist teilgebundenen Oberschulen und Gymnasien können die Klassenstufen 8 bis 10 nicht am Ganztag teilhaben, weil nur Mittel für 50 % der Schüler/-innen zur Verfügung stehen.[279] Deshalb ist ein weiterer Ausbau der Ganztagsschulen erforderlich. Darüber hinaus stellen die Verbesserung der Elternkooperation, eine Ausweitung der Sprachförderung, eine Rhythmisierung und die Einbindung von Stadtteilakteuren zentrale Herausforderungen für **Qualitätsentwicklung von Ganztagsschulen** dar[280].
- ✓ **Qualitätsentwicklung und Ausstattung von Institutionen in benachteiligten Quartieren**: Neben dem Vorhalten einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur ist es zudem erforderlich, die Institutionen im Stadtteil niedrigschwellig auszugestalten und mit gezielten Förderstrukturen in die Lage zu versetzen, auf die Herausforderungen der Kinderarmut zu reagieren. Das trifft v. a. auf die Kindertagesstätten und Schulen zu, da hier nahezu alle Kinder und deren Familien erreicht werden können. So arbeiten Kindertageseinrichtungen in benachteiligten Sozialräumen in vergleichbaren Großstädten nach einem speziellen Qualitätskonzept, das die besondere Situation von Kindern und Eltern in Armutslebenslagen berücksichtigt. Hierfür erhalten diese Einrichtungen eine **bessere Ausstattung mit Personal und Sachmitteln**. Gleiches gilt für Schulen: Neben einer verminderten Klassengröße sollte auch Schulsozialarbeit in allen benachteiligten Ortsteilen langfristig in der Schule verankert

[279] Die Jahrgänge 5-7 nehmen an der teilgebundenen Ganztagsschule in der Sekundarstufe I (Oberschulen und Gymnasien) teil. Es gibt Wünsche, dies auch auf die 8. Jahrgangsstufe auszudehnen.

[280] Prigge/Böhme 2014-1.

werden. In Bremen werden Personalverstärkungen für Kindertagesstätten und Schulen in benachteiligten Quartieren auf Basis von Sozialindikatoren teilweise umgesetzt. Diese sollten jedoch so weiterentwickelt werden, dass Personalverstärkungen mit **spezifischen Qualitäts- und Förderkonzepten** verbunden werden, so dass sich die Einrichtungen mit weiteren sozialen Diensten zu integrierten Unterstützungs- und Dienstleistungszentren für Kinder und Familien weiterentwickeln können.

Fundraising und soziale Stadtteilentwicklung

Wie in vielen anderen Kommunen stehen sich in Bremen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft keineswegs antagonistisch gegenüber, in vielen Fällen zieht man auch sozial- und bildungspolitisch an einem Strang. «Bürgerzeit, Bürgerwissen, Bürgergeld» sind die Ressourcen, die aus der Bürgergesellschaft (und aus den Reihen engagierter Unternehmerpersönlichkeiten) eingebracht werden können, und das Überblicks- und Einzelwissen und die vielfältigen Aktivitäten sowie die Haushaltsmittel der Kommune ergänzen[281]. Damit es aber zu gelingender Zusammenarbeit in ganz konkreten Situationen kommen kann, braucht es Plattformen des «institutionalisierten Austauschs» wie sie beispielsweise zwischen der Bremer Handelskammer, der Handwerkskammer und dem Bremer Rathaus bestehen. Aus diesen Austauschstrukturen heraus könnte das Modell der Stadtteilpatenschaft entwickelt werden. Ziele einer solchen Partnerschaft von öffentlichen und privaten Akteuren könnte - jeweils auf einzelne Stadt- oder Ortsteile bezogen - die Herstellung von Vernetzung und Kooperation, die Verbesserung der Wahrnehmung von Einrichtungen, die Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur und die Ermöglichung von gesellschaftliche Teilhabe sein – indem Angebote für benachteiligte Bevölkerungsgruppen ergänzt und neue Angebote geschaffen werden.

[281] Brenner/Brochier/Glaser/Prölß 2012

Literatur in Kapitel 4

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2010: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demographischen Wandel. Bielefeld 2010
Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2012: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld 2012
Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.): Bildung in Deutschland 2014: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderung. Bielefeld 2014
Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014

Baumheier, U. / Schwarzer, T.: Neue Ansätze der Vernetzung durch Quartierszentren in Bremen. Expertise im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft 2009
Baumheier/Schwarzer 2009

Bischoff, J. / Müller, B.: Wachsende Ungleichheiten im Finanzmarktkapitalismus: Die Beispiele USA und Deutschland. In: Sozialismus 12/2011, 32-38.
Bischoff/Müller 2011

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Berlin 2014

http://www.bmvi.de/DE/StadtUndLand/EuropaeischeStadt/europaeische-stadt_node.html
BMVDI (Hrsg.) 2014

Böhme, R. / Prigge, R. / Schwarzer T.: Die Soziale Stadtpolitik – Ein politisches Konzept für mehr Chancengerechtigkeit, in: spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft 2013: 5, 16-22
Böhme/Prigge/Schwarzer 2013

Bos, W. u. a. (Hg.): IGLU-E 2006. Die Länder der Bundesrepublik Deutsch-land im nationalen und internationalen Vergleich. Münster 2008
Bos u. a. 2008

Brenner, H. / Brochier, A. / Glaser U. / Prölß, R.: Die Stadtteilpatenschaft - Ein Modell öffentlich-privater Partnerschaft. Nürnberger Arbeitspapiere zu sozialer Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und „Good Governance“ Nr. 1 / Mai 2012
Brenner/Brochier/Glaser/Prölß 2012

Castel, R. / Dörre, K. (Hg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main 2009
Castel/Dörre 2009

DER PARITÄTISCHE (Hg.): Von Verhärtungen und neuen Trends: Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland. Berlin 2011
DER PARITÄTISCHE 2011

DER PARITÄTISCHE (Hg.): Zwischen Wohlstand und Verarmung: Deutschland vor der Zerreißprobe. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland. Berlin 2013
DER PARITÄTISCHE 2013

Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Difu-Bericht Segregation 1/2006 Berlin 2006
http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12006/segregation.html
Difu 2006

Diller, A. / Heitkötter, M. / Rauschenbach, T. (Hg.): Familie im Zentrum: Kinderfördernde und elternunterstützende Einrichtungen – aktuelle Entwicklungslinien und Herausforderungen. München 2008
Diller/Heitkötter/Rauschenbach 2008

Dohnke, J. / Krämer- Badoni, T. / Häussermann H.: Monitoring Soziale Stadtentwicklung: Endbericht. Bremen 2013
Dohnke/Krämer-Badoni/Häussermann 2013

Döll, S. / Stiller, S.: Deutsche Großstädte im Vergleich. In: Vhw FWS 5/2011, 269-272.
Döll/Stiller 2011

Duncan, O. / Duncan, B.: Methodological Analysis of Segregation Indexes. In: American Sociological Review, 20 (April 1955), 210-217.
Duncan/Duncan (1955)

Fuhr, G.: Armutsgefährdung von Menschen mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2010. Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2012
Fuhr 2012

Goebel, J. / Gornig, M. / Häußermann, H.: Polarisierung der Einkommen: Die Mittelschicht verliert. In: DIW Wochenbericht Nr. 24/2010 vom 16. Juni 2010.
Göbel/Gornig/Häußermann 2010

Gornig, M. (2012): Sozialräumliche Spreizungen auf Grundlage des SOEP. Referat auf der Konferenz „Gespaltene Stadtgesellschaften“ am 19. Juni 2012 in Siegburg/Bonn.
Gornig 2012

Groeger-Roth, F.: Hilfe und Unterstützung für Menschen in von Armut und Ausgrenzung bedrohten Verhältnissen. Armutsprävention durch Lokale Zentren in benachteiligten Stadtteilen. In: Spielräume. Pädagogische Zeitschrift zur Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien, Heft 44/45 2009, 35-37.
Groeger-Roth 2009

Haag, N. / Böhme, K. / Stanat, P. Zuwanderungsbezogene Disparitäten. In: Stanat, P. u. a. (Hg.): Kompetenzen von Schüler/-innenn am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Münster 2012, 209-236.
Haag/Böhme/Stanat 2012

Häußermann, H. / Kronauer, M.: Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto. In: Castel, R. / Dörre, K. (Hg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main 2009, 113-130.
Häußermann/Kronauer 2009

Heintze, C. Thesen zu „Bedarfsfelder gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen“. schriftliche Fassung des Expertengesprächs der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30. Januar 2013 in Berlin.
Heintze 2013

Jordan, E. / Hensen, G.: Kommunale Familienpolitik. in: Schmidt, N.: Handbuch Kommunale Familienpolitik. Berlin 2006
Jordan/Hensen 2006

Kommunale Statistikstelle Dresden (Hg.): Lebensgeborene und Geburtenziffern in deutschen Großstädten. Dresden 2013
http://www.dresden.de/de/02/06/09/Lebendgeborene.php
Kommunale Statistikstelle Dresden 2013

Pfaller, A.: Gesellschaftliche Polarisierung in Deutschland: ein Überblick über die Fakten und die Hintergründe; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2012
Pfaller 2012

Pöhlmann, C. / Haag, N. / Stanat, P.: Zuwanderungsbezogene Disparitäten. In: Pant, H. A. u. a. (Hg.): IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I. Münster 2013, 297-330.
Pöhlmann/Haag/Stanat 2013

Prigge, R. / Böhme, R.: Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg: Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen, Bremen 2013
Prigge/Böhme 2013

Prigge, R. / Böhme, R.: Bremen braucht ganztags Schule: Genese, Entwicklung und Ausbau ganztägigen Lernens in den Bremer Grundschulen, Bremen 2014
Prigge/Böhme 2014-1.

Prigge, R. / Böhme, R.: Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Bremen 2014
Prigge/Böhme 2014-2

Prigge, R. / Schröder, J.: Quartierszentren in der Stadtgemeinde Bremen: Gutachten über die Ausgangslage, Weiterentwicklung und Förderung. Bremen 2010
Prigge/Schröder 2010

Schwarzer, T.: Migration, Integration, Partizipation. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Bericht zur sozialen Lage 2012: Aus Vielfalt eigene Stärken entwickeln – Migrantinnen und Migranten in Bremen. Bremen 2012
Schwarzer 2012

Seils, E. / Meyer, D. Die Armut steigt und konzentriert sich in den Metropolen. WSI-Report 08, November 2012.
Seils/Meyer 2012

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.): Armutsgefährdungsquoten http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html
Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013

Statistisches Bundesamt (Hg.): Haushalte und Familien sowie Alleinerziehende- Ergebnisse des Mikrozensus - Fachserie 1 Reihe 3. Wiesbaden 2013
Statistisches Bundesamt 2013

Statistisches Landesamt Bremen: Online-Statistikangebot der Stadt Bremen 2014 http://www.statistik.bremen.de
Statistisches Landesamt Bremen 2014

Strohmeier, K. P. / Alic, S.: Segregation in den Städten. In: Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). Bonn 2006
Strohmeier/Alic 2006

Tschöpe, A.: Quartierseffekte in einem benachteiligten Wohngebiet – Der Fall East Worthing in Großbritannien. Diplomarbeit, Universität Oldenburg 2010
Tschöpe 2010

Vogel, B.: Wohlstandskonflikte: Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen. Hamburg 2009
Vogel 2009

Wursthorn, M.: Elternbefragung zum Betreuungsbedarf für unter 3-Jährige Kinder in der Stadt Bremen 2013. Statistisches Landesamt Bremen 2014
Wursthorn 2014

5 Zusammenfassung signifikanter Ergebnisse

5.1 Entwicklung der zentralen Armutsindikatoren von 2007 bis 2012

Bevölkerungsentwicklung/Migrationshintergrund

- Die Bevölkerung ist im Land Bremen leicht zurückgegangen und wird weiterhin abnehmen. Der Rückgang wird sich in allen Altersgruppen bis 65 Jahren vollziehen, hingegen wird eine Bevölkerungszunahme in den Gruppen ab 65 Jahren stattfinden. Durch die steigende Zuwanderung ist eine allerdings auch eine steigende Bevölkerungsentwicklung möglich.
- Auffällig ist die Zunahme von Männern in den Altersgruppen über 65 und über 80 Jahren.
- Insgesamt nahm die Zahl der Haushalte, insbesondere die der Einpersonenhaushalte, im Land Bremen wieder zu.
- Die Zahl der Alleinerziehenden stieg bis 2012 an und erreichte mit 28.000 Haushalten, darunter rd. 17.000 Allleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren, einen neuen Höchststand.
- Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist von 26,7% in 2007 auf 29,5% in 2012 angestiegen. Über die Hälfte der Kinder unter 6 Jahren hat einen Migrationshintergrund (53,8% in 2012 gegenüber 53,3% in 2007).
- Erziehungsberatung und Hilfen zur Erziehung werden von Familien mit Migrationshintergrund unterproportional in Anspruch genommen.
- Der Anteil der Schüler/-innen mit Migrationshinweis, die in der Stadt Bremen auf eine gymnasiale Oberstufe wechseln, fällt wesentlich geringer aus als bei den Schüler/-innenn insgesamt. Der Anteil an Schüler/-innen mit Migrationshinweis im Übergangssystem ist hingegen überdurchschnittlich hoch.

Armutsgefährdungsquote

Trotz positiver Konjunkturentwicklung und rückläufiger Arbeitslosenzahlen galten im Jahr 2012 23,1% aller im Land Bremen lebenden Menschen als armutsgefährdet. 2007 lag die Armutsgefährdungsquote im Land Bremen bei 19,1%. Das Land Bremen liegt damit weit über dem Bundesdurchschnitt von 15,1%. Im Großstadtvergleich liegt die Stadtgemeinde Bremen ebenfalls mit 22,3% im oberen Drittel und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 15,2%.

Die Daten verdeutlichen, dass trotz positiver Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt nach wie vor erhebliche soziale Problemlagen im Land Bremen bestehen.

- Im Land Bremen ist die Armutsgefährdungsquote um 4%-Punkte gestiegen.

Reichtum

- Die Vermögenseinkommen haben im Land Bremen um insgesamt 36,6% zugenommen.
- Die Arbeitsentgelte haben um 17,7% zugenommen.
- Bremen liegt mit einer Einkommensreichtumsquote von 6,9% im Mittelfeld der Bundesländer.
- Hohe Zunahmen von Spitzenverdienern/innen >250.000 € in Bremen Stadt.

- Die Anzahl der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von unter 2000 € ist zurückgegangen und die Anzahl der Haushalte mit einem Nettoeinkommen über 2000 € hat zugenommen.
- Die Entgeltlücke zwischen Frauen und Männern ist in Bremen mit 25% sehr hoch.

Transferleistungsbezug

Insgesamt ist die Zahl der Transferleistungsempfänger/-innen im Land Bremen, die im Jahr 2007 bei 111.190 lag, Ende 2012 um 3.709 auf 107.481 gesunken. Der Rückgang ist im Wesentlichen in der Stadtgemeinde Bremerhaven (3.400) zu verzeichnen.

- Der Rückgang der Transferleistungsempfänger/-innen hat vor allem in Bremerhaven stattgefunden.

Während die Zahl der Empfänger/-innen von Sozialgeld und Arbeitslosengeld II insgesamt gegenüber 2007 gesunken ist, ist die Zahl derer, die erwerbstätig sind und **ergänzend zum Einkommen Arbeitslosengeld II erhalten**, in den letzten Jahren **angestiegen**. Lag der Anteil 2007 bei knapp einem Viertel, so waren es Ende 2012 knapp 30%. Noch immer lebt fast ein Drittel der Kinder unter 15 Jahren im Land Bremen in einem Haushalt, der Leistungen nach dem SGB II erhält.

- Die Anzahl Erwerbstätiger mit ergänzendem Arbeitslosengeld II Bezug ist gestiegen.

Deutlich zugenommen hat insbesondere die Zahl der Menschen, die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** (GSiAE) erhalten. Hier spiegeln sich unterbrochene Erwerbsbiografien ebenso wie ein niedriges Einkommensniveau wider, das zur Folge hat, dass Renten nicht auskömmlich sind. Ende 2012 erhielten rd. 11.500 Personen diese Leistung, die Tendenz ist steigend.

- Die steigende Zahl von Menschen, die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beziehen, deutet auf zunehmende Altersarmut hin. Zwar ist die Anzahl der Frauen angestiegen, aber auch bei den Männern ist ein überproportionaler Anstieg zu verzeichnen.

Verschuldung

Gestiegen ist die Zahl der Personen, die laut Schufa in von Verschuldung geprägten finanziellen Verhältnissen leben: von rd. 60.000 in 2007 auf rd. 67.000 in 2011.

- Die Anzahl verschuldeter Personen hat um rd. 10% zugenommen.

5.2 Arbeit

Die Zahl der arbeitslosen Personen im Lande Bremen ist von rd. 41.000 im Jahr 2007 auf rd. 37.200 im Jahr 2013 gesunken. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 12,3 % (in Bremerhaven 16,4%, in Bremen 11,5%). Rd. 9.800 von ihnen sind älter als 50 Jahre, mehr als 16.000 sind langzeitarbeitslos (2007: rd. 18.000). Menschen mit Behinderungen sind nach wie vor stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Menschen ohne Behinderungen. Positiv festzustellen ist, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 2007 um ca. 17.800 gestiegen ist (auf rd. 296.600 gegenüber rd. 278.800 in 2007 und rd. 283.600 in 2000). Insgesamt arbeiteten rd. 212.700 Bremer/-innen auf einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz (gegenüber rd. 195.300 in 2007 und rd. 205.000 in 2000).

Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten am Wohnort ist gegenüber 2007 leicht rückläufig (41.843 im Juni 2013 gegenüber 42.185 im Juni 2007, das entspricht einem Rückgang um 342). Die Erwerbstätigenquote der Frauen ist 2011 auf 63,5% angestiegen (2007: 59,7%), liegt aber weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 67,7% (2001). Frauen weisen im Vergleich zu Männern eine deutlich höhere Teilzeitquote auf. Der durchschnitt-

liche Bruttoverdienst von Frauen z.B.im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich lag 2012 ca. 22,6% unter dem ihrer männlichen Kollegen (2007: ca. 24%).

- Die Zahl der Arbeitslosen im Land Bremen ist um rd. 10% gesunken.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist um rd. 5% gestiegen.
- Die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Land Bremen ist um rd. 12% zurückgegangen.
- Es besteht weiterhin ein hoher Sockel verstetigter Langzeitarbeitslosigkeit.
- Die Erwerbstätigenquote der Frauen ist um rd. 4%-Punkte angestiegen.
- Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist nahezu konstant. Rund 60% davon sind Frauen.

5.3 Bildung und Ausbildung

- Der Anteil der Abgänger/-innen von allgemeinbildenden Schulen ohne Schulabschluss ist von 9,2% in 2007 auf 6,8% in 2012 um 2,4%-Punkte gesunken.
- Im Land Bremen sind fast 40% der über 25-jährigen Personen mit niedrigem beruflichem Qualifikationsniveau armutsgefährdet. Diese Quote ist gegenüber 2007 um 10,3%-Punkte gestiegen.

5.4 Wohnen

Im Land Bremen gibt es z. Z. rd. 8.700 Sozialwohnungen, davon etwa 7.100 in der Stadtgemeinde Bremen und ca. 1.600 in Bremerhaven (Stand 31.12.2013). Im Jahr 2000 erreichte das Land Bremen noch die Zahl von 29.500 Sozialwohnungen (22.000 in Bremen, 7.500 in Bremerhaven).

- Hoher Rückgang von Sozialwohnungen seit 2000 bei gleichzeitig steigender Nachfrage auf dem Mietwohnungsmarkt.
- Hohe Wohnungsnachfrage von Ein- und Zwei-Personenhaushalten
- Hohe Nachfrage nach barrierefreiem bzw. eingeschränkt barrierefreiem Wohnraum

5.5 Gesundheit

- In benachteiligten Stadtteilen ist die Lebenserwartung trotz positiver Entwicklung weiterhin geringer als in privilegierten Stadtteilen. Sie differiert bei den Männern um ca. 8 Jahre und bei den Frauen um ca. 5 Jahre.

5.6 Teilhabe

- Eine kontinuierlich sinkende Wahlbeteiligung steht im Zusammenhang mit dem sozialen Status und mit Arbeitslosigkeit.
- 60-70% der Anspruchsberechtigten nehmen das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch. Bremen liegt bei der Inanspruchnahme an der Spitze aller Bundesländer.
- Ein weiterer Abbau bürokratischer Hürden für die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepaketes sowie des Kultur-Tickets ist erforderlich.
- Das StadtTicket (ÖPNV-Nutzung) wird zunehmend in Anspruch (2011: 118.000; 2013: 198.000) genommen.

5.7 Junge Menschen

- Der Anteil der jungen Menschen, die von Transferleistungen nach SGB II leben variiert im Jahr 2012 je nach Altersgruppe zwischen rund 23% bei den 15 – 18-Jährigen und etwa 34% bei den 3-6-Jährigen für das Land Bremen. Differenziert nach den beiden Städten weist Bremerhaven eine deutlich höhere SGB II-Quote auf.
- Im Vergleich zum Jahr 2007 haben sich die SGB II-Quoten in den jeweiligen Altersgruppen größtenteils verbessert.
- Seit August 2012 steigt in Bremen die Anzahl der unbegleitet eingereisten minderjährigen Flüchtlinge signifikant an. Dies stellt das Jugendhilfesystem, das Bildungssystem und das Gesundheitssystem vor große Herausforderungen.

5.8 Familien

- Der Anteil Alleinerziehender an den Familien mit Kindern macht in Bremen rd. 29% aus. Alleinerziehende nehmen Erziehungsberatung und Hilfen zur Erziehung überproportional in Anspruch.
- Alleinerziehende (Armutsgefährdungsquote Land Bremen 2012: 49,7%) sowie kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern (Land Bremen 2012: 45,3%) haben ein besonders hohes Armutsrisiko.
- Kinder und Jugendliche im Land Bremen haben die höchsten familiären Risikolagen, allerdings gab es einen positiven Trend zwischen 2007 und 2012.

5.9 Ältere Menschen

- Es besteht ein unterproportionales Armutsrisiko der älteren Bevölkerung in Deutschland und im Land Bremen. Perspektivisch ist jedoch von einer zunehmenden materiellen Armut in der Altenbevölkerung auszugehen.
- Der Anteil der Pflegebedürftigen an der Gesamtbevölkerung steigt weiter an. Dieses ist vor allem auch darin begründet, dass der Anteil der Über-80-Jährigen an der Bevölkerung weiter steigt (Ende 2012: 5,8% gegenüber 5,5% Ende 2007).
- Die Zahl der älteren Migrant/-innen ist im Zeitraum 2007 bis 2012 überproportional angestiegen. In der Stadt Bremen ist die Zahl der älteren Migranten/-innen (65+) von 2007 bis 2012 um rd. 27% gestiegen. Dies entspricht einem Anteil von ca. 11,5% an der Altenbevölkerung Bremens. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der älteren Menschen ohne Migrationshintergrund um 2,4% gesunken. 2030 wird der Anteil der Migranten/-innen an der Altenbevölkerung voraussichtlich bei 20% liegen.

5.10 Menschen mit Behinderungen

- Die Zugangschancen von Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Arbeitsmerkt sind trotz vielfältiger Bemühungen , einer negativen Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen entgegenzuwirken, nach wie vor schlechter als die Chancen von Menschen ohne anerkannte Schwerbehinderung.
- Im Land Bremen hat die Beschäftigung behinderter Menschen in Werkstätten zugenommen (im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich in 2012 rd. 2900, in 2006 rd 2.700 Menschen).
- Bremen hat sich im Bereich Bildung seit 2009 mit dem Beschluss des neuen Schulgesetzes an die Spitze der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems begeben.

5.11 Wohnungslose Menschen

- Anstieg der Notunterbringungen bei wohnungslosen Männern.
- Armut, soziale Ausgrenzung und Mangel an preiswertem Wohnraum treffen die Wohnungslosen besonders.
- Ambulant betreutes Wohnen im eigenen Wohnraum löst Übergangswohnheime ab.

5.12 Flüchtlinge

- Flüchtlinge unterliegen einer extremen Armutsgefährdung.
- Die Zugangszahlen sind gestiegen, die Tendenz ist weiterhin steigend.
- Flüchtlingen wird durch das tatsächliche oder faktische Arbeitsverbot in den ersten Monaten und Jahren ihres Aufenthalts die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt grundsätzlich untersagt bzw. deutlich erschwert.
- Das „Bremer Modell“ zur Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen wurde Mitte 2012 auch in Hamburg eingeführt und wird derzeit in mehreren Bundesländern diskutiert.

5.13 Armut und Reichtum in Quartieren

- Die Einkommensverteilung zwischen den Bremer Ortsteilen schlägt sich in einem spezifischen räumlichen Muster im Stadtgebiet nieder. Grob lässt sich ein Nordost-Südwest-Gefälle erkennen.
- Vor allem in einkommensstärkeren Ortsteilen sind die Einkünfte weiter gestiegen bzw. in Relation zum gesunkenen Durchschnitt der Stadt Bremen verhältnismäßig stabil blieben. Deutliche Rückgänge der mittleren Einkünfte sind dagegen vor allem in einkommensärmeren Gebieten zu verzeichnen.
- Die Arbeitslosenziffer ist in Bremen von 2006 bis 2012 um 20 % zurückgegangen. Die höchsten prozentualen Rückgänge erfolgten in den Ortsteilen, in denen die Arbeitslosigkeit gering war.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit ist geringer gesunken als die Arbeitslosigkeit, daher hat sich deren Anteil an der Arbeitslosigkeit auf 45,6% erhöht, insbesondere im Bremer Westen.
- Die Zahl der SGB II-Leistungsempfänger/-innen hat sich kaum reduziert. Trend: Höhere Rückgänge in Ortsteilen mit geringerem Leistungsbezug und Stagnation bzw. Zunahme in Ortsteilen mit höheren Transferleistungsquoten.
- Die Ergebnisse des CITO-Tests sowie die Nicht-Abiturquote streuen zwischen den Ortsteilen erheblich. In Ortsteilen mit einem hohen Anteil an Kindern in Haushalten mit Transferleistungsbezug fallen die Bildungsergebnisse deutlich schlechter aus.

Anhang: Verfahren der Armutsmessung

Verfahren der Armutsmessung im Überblick[282]

Eindimensionale Konzepte:

***Warenkorb-Konzept**:* Pro Person oder Haushalt werden **bestimmte Bedarfe festgelegt und preislich bewertet**, die als unbedingt notwendig für ein menschenwürdiges Leben gelten. Von Fachleuten werden hierfür Standards (physiologische, soziale & kulturelle Bedürfnisse) festgelegt. **Problem:** Werden bestimmte Waren von der betreffenden Bevölkerungsgruppe konsumiert, die keinen Eingang in den Warenkorb gefunden haben, steht ggfs. nicht mehr ausreichend Geld für die Erfüllung von Grundbedürfnissen zur Verfügung.

Politische Armutsgrenze/Sozialhilfe: Als Indikator für Armut gilt das **Unterschreiten der Bezugsschwelle** für den Bezug von Sozialhilfe. Bis 1990 war die Basis für die Berechnung der o. g. Warenkorb, seitdem orientiert sich der Bedarf an den Konsumausgaben der Bevölkerung. Die Bundesregierung betrachtete Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe nicht als arm, weil diese Unterstützung erhalten. Aus diesem Grunde wird von „bekämpfter Armut" gesprochen. **Probleme:** Die Armutsschwelle ist abhängig von politischen und finanziellen Entscheidungen, d. h. eine Kürzung der Sozialhilfe schmälert den Kreis der Berechtigten, ohne dass sich an der Situation der (dann ehemaligen) Hilfeempfänger/-innen etwas geändert hätte. Zudem wird die Sozialhilfe von vielen Institutionen als tendenziell zu niedrig angesehen, so dass auch Personen mit einem Einkommen oberhalb des Schwellenwerts als arm bezeichnet werden könnten. Ein weiteres Problem besteht für verschuldete Haushalte, deren verfügbares Einkommen nach Abzug der Schuldenrate unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt, die aber aufgrund der ursprünglichen Höhe ihres Einkommens aus dem Bezug fallen.

Relative Einkommensarmut: Nach EU-Standard gilt als armutsgefährdet, wer **weniger als 60% des Medians der Äquivalenzeinkomme**n (berechnet auf Basis der neuen OECD-Skala) der jeweiligen Bevölkerung zur Verfügung hat (**Armutsrisikoquote / Armutsgefährdungsquote**). Dieses Verfahren der Armutsmessung wird überwiegend angewandt. Die Vorteile liegen darin, dass der Berechnungsweg einfach und die Datenlage gut ist - bei vielen Datensätzen wird das Haushaltseinkommen standardmäßig erhoben. Darüber hinaus kann das Einkommen als wichtigste Ressource für Wohlstandsniveau angesehen werden und hat damit auch eine hohe Bedeutung für das Thema Armut. **Probleme**: Wie lässt sich von Einkommen auf Armut schließen, wo sind die Schwellenwerte anzusetzen? Wie können fehlerhafte und ungenaue Einkommensangaben ausgeschlossen werden? Wie geht man mit der Tatsache um, dass Einkommen Schwankungen unterlegen sind? Wie berücksichtigt man die Tatsache, dass Einkommen mit unterschiedlichen Steuersätzen und Abgaben belegt sind? Wie können auch andere finanzielle Ressourcen wie Vermögen, private Transfers, Schulden usw. angemessen berücksichtigt werden, die bislang ausgeblendet werden? Wie können spezifische Mehrbedarfe, beispielsweise bei Erkrankungen berücksichtigt werden? Gleiches gilt für nicht-monetäre Aspekte wie unentgeltlich verrichtete Hilfsleistungen, persönliche soziale Netzwerke usw.

Hinzu kommt, dass die Messung in der Regel mit vereinfachenden Setzungen erfolgen muss: Angenommen wird, dass alle Haushaltsmitglieder ihre Einkommen in das Gesamteinkommen des Haushalts einbringen. Das Gesamteinkommen wird anschließend auf alle Mitglieder verteilt. Dabei wird der Bedarf nach dem Alter gestaffelt und den einzelnen Haushaltsmitgliedern auch unterschiedliche Be-

[282] Vgl. u. a. **Olaf Groh-Samberg (2009):** Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden, S. 39ff.; **Ortrud Leßmann (2006):** Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), S. 30-42; **Wolf Wagner (2014)**: Paradoxien der Armutsdefinition. In: Soziale Arbeit 2.2014, S. 42-48; **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. ((2000):** AWO-Sozialbericht 2000: gute Kindheit - schlechte Kindheit; Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, S. 19ff. **Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Hg.) (2006):** Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung – Machbarkeitsstudie. S. 7ff.

darfsgewichte zugewiesen, wodurch es bspw. zu einer Unterbewertung des Bedarfs von Kindern oder alten Menschen kommen kann.

Ein weiteres Problem liegt in unterschiedlichen Erhebungsmethoden des Einkommens und der Auswahl des verwendeten Haushaltseinkommens. Üblich ist die Verwendung des Haushaltsnettoeinkommens. Eine weitere Möglichkeit ist die Verwendung des tatsächlich verfügbaren Einkommens. Hieraus lässt sich das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen der Bevölkerung berechnen, das wiederum als Maßstab für das individuelle Nettoäquivalenzeinkommen gilt. Aufgrund dieser Maßstabsfunktion kann es sinnvoll sein, wenn bestimmte soziale Gruppen nicht in die Berechnung einfließen, weil dadurch das Ergebnis verzerrt würde (z. B. bei Zuwanderern). Weiterhin sollten die Wohlstandsgefälle zwischen West- und Ostdeutschland bzw. auch zwischen dem Norden und Süden des Landes beachtet werden, wenn es darum geht Vergleiche anzustellen.

Die Armutsgrenzen werden als Relation zum Durchschnittseinkommen ermittelt. Zunächst wurde die Armutsgrenze bei 50% des arithmetischen Mittels gesetzt, mit Schwellenwerten bei 40% und 60%, die starke bzw. milde Armut markieren. Mittlerweile wird der Median verwendet und die Armutsrisikoschwelle auf 60% des Medians festgelegt. Problematisch bei der Verwendung des Medians ist die Tatsache, dass die Höhe der Einkommen keine Bedeutung hat, sondern nur die Anzahl der Einkommen, um die Armutsrisikoquote zu bestimmen. Konkret bedeutet dies, dass sich die Quote nicht verändert, wenn sich die Beträge der hohen Einkommen erhöhen. Der Median würde lediglich steigen, wenn die Anzahl der hohen Einkommen steigt. Das heißt, selbst wenn sich die höchsten Einkommen vervielfachen, hätte dies keine Auswirkung auf die Armutsrisikoquote. Daher wäre die Verwendung des arithmetischen Mittels sinnvoller, da es sich sowohl verändert, wenn sich die Anzahl als auch die Höhe der Einkommen verändert.

Mehrdimensionale Konzepte:

Lebenslagen-Ansatz: Dieser Ansatz wird in Deutschland explizit als **Ergänzung zur relativen Einkommensarmut** verwendet, da dieses mit einigen Problemen bezüglich der Einkommensmessung behaftet ist. Und es zudem geht um eine **Erweiterung des Armutsverständnisses** geht: Die Einkommenssituation ist zwar maßgeblicher Faktor für die Definition von Armut, dennoch wirkt sich Armut auch in weiteren Lebensbereichen wie Wohnen, Gesundheit, Haushaltsausstattung, Bildung, sozialen Beziehungen usw. aus. Der Lebenslagenansatz betrachtet Armut somit umfassender. Weiterhin wird mit diesem Ansatz auch versucht, die Ressourcen, die mit der Messung der relativen Einkommensarmut nicht erfasst werden können, zu erheben. Und schließlich sollen differenzierte Informationen über Unterversorgungen in den verschiedenen Lebensbereichen gewonnen werden. Der Begriff der „Lebenslage“ wurde Anfang des 20. Jahrhunderts von Otto Neurath eingeführt und in den nachfolgenden Jahrzehnten von verschiedenen Seiten (u. a. von Kurt Grelling und Gerhard Weisser) weiter entwickelt. Durchgesetzt hat sich die Definition, dass der Lebenslagen-Ansatz sowohl objektiv die Lebensbedingungen betrachtet als auch subjektive Deutungsmuster der Individuen einbezieht. **Problem:** Es besteht bislang eine Diskrepanz zwischen dem theoretischen Anspruch, Armut umfassender zu betrachten und der empirischen Operationalisierung, die diesem Anspruch noch nicht gerecht wird. Die Auswahl der Lebenslagen erfolgt bis dato eher ohne systematische, theoretisch fundierte Begründung. Zudem werden die Schwellenwerte, ab wann Armut vorliegt, eher konventionell festgelegt. Darüber hinaus werden die Auswirkungen von Armut in den einzelnen Lebenslagen derzeit noch nicht zu einem zu schlüssigen Gesamtbild zusammengefügt.

Konzept der Verwirklichungschancen: Begründet wurde es von Amartya Sen als Kritik auf Theorien zur Wohlfahrtsmessung. Seiner Ansicht nach waren weder der Begriff des Nutzens noch das Einkommen adäquate Maßstäbe zur Messung von Lebensstandards. Stattdessen entwickelte er den Ansatz, Wohlergehen daran zu messen, welche *Funktionen* (Nahrung, Gesundheit, Teilhabe am öffentlichen Leben usw.) eine Person durch die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen realisieren kann. Als **Funktionen** werden in seinem Konzept bspw. Gesundheit, Verfügbarkeit von Nahrung oder die Teilhabe am öffentlichen Leben bezeichnet. Als **Verwirklichungschance** wird bezeichnet, welche Bündel von Funktionen sich erreichen lassen. Verwirklichungschancen werden sowohl von individuellen als auch von gesellschaftlichen Aspekten beeinflusst, bspw. welche individuellen Potenziale eine

Person hat oder welche gesellschaftlich bedingten Zugänge oder Barrieren bestehen. Neben der Erreichbarkeit von Verwirklichungschancen spielt auch die Qualität dieser Chancen eine Rolle, d. h. die Bewertung der Qualität obliegt dem Subjekt. Sens Konzept wurde von Martha Nussbaum weiter entwickelt, die Funktion jedoch als „Ausmaß, in dem ein Individuum eine Fähigkeit ausschöpft“[283] bezeichnet und drei verschiedene Niveaus von Fähigkeiten definiert. Sie erklärt in ihrer Weiterentwicklung die Realisierbarkeit von Funktionen vor allem aus individuellen Veranlagungen von Personen und deren Unterstützung durch äußere Umstände.

Ähnlichkeiten zwischen Lebenslagen-Ansatz und Konzept der Verwirklichungschancen: Die beiden oben dargestellten Ansätze ähneln sich in weiten Teilen: Beide beinhalten einen multidimensionalen Ansatz, betrachten Einkommen als Maßstab für Armut bzw. Wohlergehen als eingeschränkt aussagekräftig und rücken Lebensbereiche in den Mittelpunkt. Des Weiteren werden das Individuum und sein Handlungsspielraum einbezogen. Sens Konzept der Verwirklichungschancen geht zwar über die Lebensbereiche des Lebenslagen-Ansatzes hinaus, jedoch bestehen im Kern Übereinstimmungen. Sens Konzept wird als ausgereifter angesehen, weil es z. T. eindeutiger in konzeptionellen Fragen erscheint und verschiedene sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Analysen und Empirie vereint. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung betrachtet das Konzept der Verwirklichungschancen in seiner Machbarkeitsstudie jedoch „als eine international verbreitete Variante des Lebenslagenansatzes“[284] (beispielsweise durch die Anwendung und Berichterstattung der Vereinten Nationen). Beide Verfahren haben Eingang in die Armuts- und Reichtumsberichterstattung gefunden, Sens Konzept wird eher im internationalen Kontext (bspw. im Rahmen von Veröffentlichungen und Projekten der Vereinten Nationen) angewendet, der Lebenslagen-Ansatz dagegen vorwiegend in Deutschland, bspw. in der Berichterstattung der Bundesregierung, aber auch in kommunalen Berichten.

Lebensstandard-Ansatz/Relative Deprivation[285]: Dieser Ansatz erhebt, welche **Deprivationen aufgrund von finanziellen Einschränkungen** vorliegen. Unterversorgungen in den verschiedenen Lebensbereichen wie z. B. Bildung, Gesundheit oder soziale Beziehungen lassen sich damit nicht abbilden. Durch ein eigens für diesen Ansatz entwickeltes Erhebungsinstrument lassen sich sowohl individuelle Lebensstilpräferenzen abfragen als auch kollektive Einschätzungen erheben, was als Minimum für einen akzeptablen Lebensstandard angesehen wird. Das Erhebungsinstrument besteht aus einer Liste von Items, die Güter, Dinge oder Aktivitäten enthalten, die als gesellschaftlicher Mindeststandard angesehen werden (sich neue Kleidung kaufen zu können, Gäste zum Essen einladen zu können, trockene Wände zu haben, einen Fernseher zu besitzen usw.). Für jedes Item kann geklärt werden, ob diese Dinge/Güter/Aktivitäten lebensnotwendig sind, ob die Befragungsperson diese besitzt/ausübt und falls dies nicht zutrifft, ob dies aus finanziellen oder anderweitigen Gründen geschieht. Deprivation ist nämlich nicht per se mit Armut gleichzusetzen, sondern kann auch aus einem Lebensstil resultieren, der nicht materiell ausgerichtet und nonkonformistisch ist. **Problem**: Bei diesem Ansatz lassen sich – wie eingangs erwähnt – verschiedene Lebensbereiche nicht abbilden (Bildung, Gesundheit, soziale Aspekte), die nicht monetär erfasst werden können. Zudem können wie oben erwähnt auch Deprivationen aufgrund eines gewählten Lebensstils vorliegen und nicht von einem Mangel an Ressourcen herrühren.

---

[283] Ortrud Leßmann (2006): Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), S. 35.

[284] **Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Hg.) (2006):** Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen) – Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung – Machbarkeitsstudie. S. 16.

[285] **Definition Deprivation**: Unter Deprivation wird materielle Benachteiligung verstanden, d. h. dass bestimmte Güter und Praktiken des Alltagslebens nicht vorhanden sind, die als „normaler“ Lebensstandard der jeweiligen Bevölkerung betrachtet werden. Deprivation ist dabei jedoch nicht immer Folge von materiellen Einschränkungen, sondern kann auch eine Entscheidung aufgrund eines Lebensstils sein (vgl. **Olaf Groh-Samberg (2009):** Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven, S. 45f.)

Stand: 28. Oktober 2014

Im Bericht benutzte Abkürzungen

- ▣ *Muss noch eingepflegt / erstellt werden*

Verzeichnis der Grafiken

Grafik 1.1.2-2 Armutsgefährdungsquoten nach ausgewählten deutschen Städten von 2007 bis 2012 in Prozent 14

Grafik 1.1.2-3 Armutsgefährdungsquoten nach Haushaltstypen für die Stadtstaaten und Deutschland im Jahr 2012 in % 15

Grafik 1.1.3-1 Trendentwicklung von Armut, Prekarität und Wohlstand 1984 - 2009 17

Grafik 1.2.2-1 Geldvermögen der privaten Haushalte (incl. Organisationen) in Milliarden Euro 21

Grafik 1.2.3-1 Entwicklung der Vermögenseinkommen 2005-2011 23

Grafik 1.2.3-2 Entwicklung der Vermögenseinkommen im Ländervergleich 2005-2011 24

Grafik 1.2.4-1 Reichtumsquoten im Bundesländervergleich 2012 nach Landesmedian 25

Grafik 1.2.4-2 Reichtumsquoten im Städtevergleich 2011 26

Grafik 1.2.5-1 Verteilung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens im Lande Bremen 2008-2010-2012 32

Grafik 1.2.5-2 Anzahl der Steuerfälle mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte > 125.000 € nach Stadtteilen 2007 34

Grafik 1.3.2-1 Entwicklung der Schuldnerquoten im Land Bremen, seinen beiden Stadtgemeinden und im Bund 2004-2013 38

Grafik 1.3.5-1 Entwicklung der kritischen Verschuldungsanzeichen in Bremen und Bremerhaven, sowie im Land Bremen (PVI) 44

Grafik 1.4.1-1 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen im Land Bremen 2007 - 2012 (3. und 4. Kapitel SGB XII, SGB II, AsylbLG) 49

Grafik 1.4.2-1 Entwicklung der Anzahl der Bezieher/-innen von Leistungen nach dem SGB II im Land Bremen 2007-2012 52

Grafik 1.4.4-1 Anteil der Frauen mit Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII (GSiAE a.v.E.) 58

Grafik 1.5.1-1 Bevölkerungsstand in Deutschland 1950 - 2060 65

Grafik 1.5.1-2 Unterschiede im Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland (Ist und Prognose) 66

Grafik 1.5.1-3 Bevölkerungsprognose für das Land Bremen 2020 und 2030 66

Grafik 1.5.2-1 Natürliches Bevölkerungssaldo und Wanderungssaldo als Einflussfaktoren auf das Gesamtbevölkerungssaldo im Land Bremen (1978 - 2012) 68

Grafik 1.5.3-1 Altersstruktur der Bevölkerung im Lande Bremen 69

Grafik 1.5.3-2 Veränderung der Bevölkerungsgruppen 2007-2012 in Prozent 71

Grafik 1.5.3-3 Anteile männlicher und weiblicher Bevölkerung im Lande Bremen 2007 und 2012 72

Grafik 1.5.3-4 Privathaushalte im Lande Bremen 1990-2012 72

Grafik 1.5.5-1 Familien nach Familientyp im Land Bremen 2007-2012 75

Grafik 1.5.6-1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund in der Stadt Bremen 2007-2012 76

Grafik 1.5.6-2 Kinder mit/ohne Migrationshintergrund unter 6 Jahren: Stadt Bremen 2007-2012 76

Grafik 2.1.1-1 Entwicklung der sv-pflichtigen Beschäftigung in Prozent gegenüber Vorjahresquartal 81

Grafik 2.1.1-2 Arbeitslosenquote im Land Bremen 1999-2013 82

Grafik 2.1.1-3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Differenz zur Zahl der Arbeitslosen des Vorjahresmonats 83

Grafik 2.1.1-4 Entwicklung der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit im Land Bremen 84

Grafik 2.1.1-5 Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit (Durchschnitt 2012) 86

Grafik 2.1.1-6 Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit Ausländern (Durchschnitt 2012) 87

Grafik 2.1.1-7 Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen (Abgänge eines laufendes Monats bezogen auf den Bestand, Januar 2007-Januar 2013) 88

Grafik 2.1.1-8 Anteil der Bevölkerung mit bzw. ohne Migrationshintergrund nach Alter. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Stand, 2013 89

Grafik 2.1.1-9 Anteil der Bevölkerung im Land Bremen mit bzw. ohne Migrationshintergrund nach schulischer und beruflicher Ausbildung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren 90

Grafik 2.1.1-10 Anteile der 15 bis unter 65 Jährigen nach beruflichem Anschluss 91

Grafik 2.1.1-11 Anteil der Arbeitslosenmit Migrationshintergrund nachberuflicher Qualifikation. 92

Grafik 2.2.2-1 Erwerbstätigenquote, Kinderarmut, Sprachförderbedarf und Versorgungsquote nach Bremer Stadtteilen in % 104

Grafik 2.2.2-2 Öffentlich betreute Kinder mit Migrationshintergrund 2007 und 2013 nach Altersgruppen in Prozent 106

Grafik 2.2.3-1 Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2007/2008 und 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremen gesamt und mit Migrationshinweis in Prozent 108

Grafik 2.2.3-2 Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2007/2008 und 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremerhaven in Prozent 109

Grafik 2.2.3-3 Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremen im Schuljahr 2013/2014 nach Geschlecht und Migrationshinweis in Prozent 109

Grafik 2.2.3-4 Verteilung der erfassten Übergänge nach dem Abschluss des Sekundarbereichs I 2012/2013 (inkl. Übergänge aus Gymnasien in gymnasiale Oberstufe) in der Stadt Bremerhaven im Schuljahr 2013/2014 nach Geschlecht in Prozent 110

Grafik 2.2.3-5 Schulabgang mit Studienberechtigung in den Stadtstaaten und im Bund von 2007 bis 2012 (vorläufig) in Prozent 113

Grafik 2.2.3-6 Studienberechtigtenquote in den Stadtstaaten, Bund und den Städten Bremen und Bremerhaven 2012 nach Geschlecht in Prozent 114

Grafik 2.3.3-1 Entwicklung des Bestandes der zweckgebundenen Mietwohnungen im Land Bremen....127
Grafik 2.4.1-1 Lebenserwartung in den Bremer Stadtteilen, Männer, 2003-2012....140
Grafik 2.4.1-2 Lebenserwartung in den Bremer Stadtteilen, Frauen, 2003-2012....141
Grafik 2.5.1-1 Wahlbeteiligung nach Ortsteilen in Prozent....149
Grafik 2.5.1-2 Zusammenhang von Wahlbeteiligung und Arbeitslosigkeit in Bremen (Gagné 2014)....150
Grafik 3.1.3-1 Absolute Zugänge an unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Land Bremen in den Jahren 2012 und 2013....167
Grafik 3.2.2-1 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren nach Risikolagen der Eltern in den Stadtstaaten und im Bund 2005 und 2012 in Prozent....175
Grafik 3.2.3-1 Hilfedichten außerhalb der Familie in der Stadt Bremen von 2010 bis 2013 in abs. Zahlen....177
Grafik 3.2.3-2 Hilfedichten ambulant und teilstationär in der Stadt Bremen von 2010 bis 2013 in abs. Zahlen....178
Grafik 3.3.3-1 Leistungen der Pflegeversicherung, Land Bremen SGB XI 2001-2011 ...187
Grafik 3.3.3-2 Ambulante und stationäre Pflege....188
Grafik 3.3.3-3 Leistungen Hilfe zur Pflege - Stadtgemeinde Bremen 2007-2011 190
Grafik 3.3.3-4 Leistungen Hilfe zur Pflege - Bremerhaven 2007-2011 190
Grafik 3.5.7-1 Zahl der Nutzer/-innen der Notunterkünfte für wohnungslose Menschen nach Teilgruppen in Bremen 2007-2012 208
Grafik 3.5.7-2 Zahl der Wohnungslosen in Einfachhotels 2007-2012....210
Grafik 4.2.1-1 Verteilung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2007 228
Grafik 4.2.1-2 Veränderung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens von 2001 zu 2007 in Prozent....229
Grafik 4.2.2-1 Arbeitslosenziffer 2006 und deren Veränderung von 2006 bis 2012....231
Grafik 4.2.2-2 Veränderung der Anzahl der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen zwischen 2006 und 2012 232
Grafik 4.2.3-1 Verteilung der Einwohner/-innen mit Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2012....236
Grafik 4.2.3-2 Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung in 20 ausgewählten Ortsteilen 2012....237
Grafik 4.2.3-3 Herkunftsländer von Zuwanderern in den drei Sozialräumen Neue Vahr, Gröpelingen und Huchting 2012 239
Grafik 4.2.4-1 Altersarmut in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2011 241
Grafik 4.2.4-2 Verteilung der Kinderarmut in den Bremer Ortsteilen, Stand: 2012 242
Grafik 4.2.4-3 Entwicklung der Kinderarmut in Haushalten mit SGB II-Bezug in ausgewählten Bremer Ortsteilen, Stand: 2006-2012 243
Grafik 4.2.4-4 Anteil der Hilfebedürftigen nach dem SGB II an den Alleinerziehenden in Prozent 2012....245
Grafik 4.2.5-1 Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf nach dem Cito-Test in den Bremer Ortsteilen 2010-2012 247

Grafik 4.2.5-2 Abweichung der Nicht-Abiturquote und der SGB II-Quote der unter 15-Jährigen vom gesamtstädtischen Mittel in Bremer Ortsteilen 249

Grafik 4.2.6-1 Kumulative Armuts- und Wohlstandseffekte in den Bremer Ortsteilen 2012.....251

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1.2-1 Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten in Bund und Ländern von 2007 bis 2012 in % mit Rangfolge 2007 und 2012 13

Tabelle 1.2.3-1 Entwicklung von Einkommensquellen im Land Bremen (in Mio. Euro) 22

Tabelle 1.2.4-1 Sozioökonomische Merkmale reicher Haushaltsvorstände in Bremen..... 27

Tabelle 1.2.5-1 Spitzenverdiener im Land Bremen 1998 – 2007..... 30

Tabelle 1.2.5-2 Hohe Einkommen und Spitzenverdiener in den Städten Bremen und Bremerhaven 2007..... 30

Tabelle 1.2.5-3 Verteilung der steuerpflichtigen Einkünfte und Steuerfälle 2007 - 2012..... 31

Tabelle 1.3.3-1 Regionale Schuldnerquoten Mittel 2004-2012 im Vergleich zu 2013 (Bremen und Bremerhaven)..... 39

Tabelle 1.3.4-1 Strukturmerkmale der Überschuldung im Land Bremen und in den beiden Stadtgemeinden 41

Tabelle 1.3.5-1 Privatverschuldungsindex (PVI) 43

Tabelle 1.4.1-1 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger außerhalb von Eirichtungen (a.v.E.) im Land Bremen 50

Tabelle 1.4.1-2 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen a.v.E. in der Stadt Bremen 51

Tabelle 1.4.1-3 Entwicklung der Anzahl der Transferleistungsempfänger/-innen a.v.E. in der Stadt Bremerhaven 51

Tabelle 1.4.2-1 Entwicklung der Anzahl der Leistungsempfänger/-innen SGB II 2007 - 2012 insgesamt und nach Geschlecht, Land Bremen 53

Tabelle 1.4.2-2 Zeitreihe 2007-2012 der Struktur der Leistungsempfänger/-innen nach SGB II nach Leistungsart (ALG II, Sozialgeld) 54

Tabelle 1.4.2-3 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften SGB II im Land Bremen, der Stadt Bremen und Bremerhaven..... 54

Tabelle 1.4.3-1 Zeitreihe Leistungsempfänger/-innen und Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII a.v.E. Stadt Bremen 2007-2012..... 55

Tabelle 1.4.4-1 Zeitreihe Leistungsempfänger/-innen, Bedarfsgemeinschaften für das 4. Kapitel SGB XII a.v.E. Stadt Bremen 2007-2012..... 56

Tabelle 1.4.4-2 Entwicklung der Bezieher/-innen von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen..... 57

Tabelle 1.4.4-3 Entwicklung Leistungsempfänger/-innen ab 65 Jahren (4. Kapitel SGB XII a.v.E.), Grafik nachfolgend 57

Tabelle 1.4.4-4 Entwicklung der Anzahl der ausländischen Leistungsempfänger/-innen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E. 58

Tabelle 1.4.4-5 Anteil der ausländischen Leistungsempfänger/-innen an allen Leistungsempfänger/-innen nach dem 4. Kapitel SGB XII a.v.E. in Prozent, Zeitreihe 2007-2012..... 59

Tabelle 1.4.4-6 Anteil ausländischer Leistungsbezieherinnen 4. Kapitel SGB XII ab dem 65. Lebensjahr an allen ausländischen Leistungsempfängern/-innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung, Zeitreihe 2007-2012..... 59

Tabelle 1.4.5-1 Zeitreihe Empfänger/-innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2007 - 2013 60
Tabelle 1.4.6-1 Entwicklung der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung 2007-2012 für das 3. und 4. Kapitel SGB XII und das SGB II 61
Tabelle 1.4.6-2 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften / Leistungsempfänger/-innen und der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII (HLU und GSiAE) a.v.E., Zeitreihe 2007 - 2012 62
Tabelle 1.4.6-3 Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften / Leistungsempfänger/-innen und der Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II, Zeitreihe 2007 - 2012 63
Tabelle 1.5.2-1 Bevölkerung im Land Bremen 2000-2012 67
Tabelle 1.5.3-1 Altersstruktur im Land Bremen und in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven 2012, 2020 und 2030 70
Tabelle 1.5.3-2 Bevölkerung nach Altersgruppen Vergleich 2007 - 2012 71
Tabelle 1.5.4-1 Haushalte (in Tsd.) Land Bremen 73
Tabelle 1.5.4-2 Haushalte (in Tsd.) Stadt Bremen 74
Tabelle 1.5.4-3 Haushalte (in Tsd.) Stadt Bremerhaven 74
Tabelle 1.5.6-1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Zeitreihe 2007-2012 77
Tabelle 2.1.1-1 Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2009 bis 2012 80
Tabelle 2.1.1-2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit 2009 bis 2013 83
Tabelle 2.1.1-3 Dauer der Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven (Jahresdurchschnitt 2012) 85
Tabelle 2.1.1-4 Arbeitslosigkeit unterschieden nach Vermittlungshemmnissen (Durchschnitt 2012) 86
Tabelle 2.2.2-1 Versorgungsquoten pro Alterskohorte von 2007/2008 bis 2014/2015 in % 105
Tabelle 2.2.2-2 Betreuungsplätze für 3-6-Jährige Kinder in Einrichtungen der Tagesbetreuung nach täglicher Betreuungszeit 2012 und 2014 107
Tabelle 2.2.3-1 Schulabgang ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher/-innen“) 2007, 2011 und 2012 in Prozent 111
Tabelle 2.2.3-2 Schulabgang ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher/-innen“) für das Land Bremen und seine beiden Städte 2007 und 2012 nach Geschlecht und in % 111
Tabelle 2.2.3-3 Junge Erwachsene ohne Abschluss der Sekundarstufe II („Frühe Schulabgänger“) in ausgewählten Ländern 2007 und 2012 112
Tabelle 2.2.3-4 Anteile der Absolvent/-innen nach Art ihrer Abschlüsse und nach Geschlecht und Migrationshinweis an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Bremen und Bremerhaven im Jahr 2013 in Prozent und alle Absolvent/-innen nach Art ihrer Abschlüsse im Jahr 2009 115
Tabelle 2.2.4-1 Armutsgefährdungsquoten nach Qualifikationsniveau (Personen im Alter von 25 Jahren und älter) in den Stadtstaaten und im Bund in den Jahren 2007 und 2012 im Vergleich 117
Tabelle 2.3.2-1 Wohnungen und Haushalte 2007 – 2013 125

Tabelle 2.3.7-1 Zusammensetzung der Wohngeldempfänger/-innen, Stand: 2012 132
Tabelle 2.3.7-2 *Anzahl der Haushalte mit Wohngeld 2007 - 2012* 133
Tabelle 2.3.7-3 Durchschnittliches monatliches Wohngeld je Wohngeldempfänger/-in (in Euro) 133
Tabelle 2.3.7-4 Durchschnittliche monatliche tatsächliche Miete/Belastung der Wohngeldempfänger (in Euro) 133
Tabelle 2.4.1-1 Lebenserwartung in Bremen und Deutschland 142
Tabelle 2.4.2-1 Entwicklung der in Bremen gemeldeten Bürger/-innen aus Bulgarien und Rumänien 147
Tabelle 2.5.1-1 Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen in der Stadt Bremen – Ortsteile mit niedrigsten und höchsten Beteiligungsquoten 1990-2013 148
Tabelle 2.5.4-1 Übersicht der Inanspruchnahme seit 01.01.2012 (im Jahr 2011 wurden die Zahlen noch nicht erhoben): 156
Tabelle 2.5.6-1 Darstellung der Inanspruchnahme des StadtTickets seit Einführung 2010: 162
Tabelle 3.1.1-1 Jugendeinwohner/-innen im Land Bremen und seinen beiden Städten 2007 und 2012 164
Tabelle 3.1.1-1 Junge Leistungsempfänger nach SGB II bis unter 21 Jahren im Land Bremen und seinen beiden Städten 2007 und 2012 absolut und in Prozent 165
Tabelle 3.1.4-1 Schulischer Erfolg und soziale Herkunft in der Stadt Bremen nach ausgewählten Bildungskennzahlen in „armen“ und „reichen“ Ortsteilen 2012/2013 abs. und in Prozent 169
Tabelle 3.3.3-1 Prognose der Pflegebedürftigkeit 2015, 2020 und 2030 186
Tabelle 3.3.4-1 Bevölkerung ab 65 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund 2007-2012 192
Tabelle 3.4.2-1 Schwerbehinderte Menschen im Land Bremen am 21.12.2011 nach Alter und in Prozent der Schwerbehinderten bzw. der altersgleichen Bevölkerung 194
Tabelle 3.4.4-1 Übersicht: Dauerhafter Übergang auf den allgemeinen Arbeitsmarkt 198
Tabelle 3.4.4-2 Übersicht: Ergebnisse Job-Budget, Stadtgemeinde Bremen 2012 und 2013 198
Tabelle 3.6.1-1 Bundesweite Zuweisungen nach dem Easy-Verwaltungsverfahren 2010-2014 217
Tabelle 3.6.1-2 Entwicklung der Leistungsempfänger/-innen nach dem AsylbLG 2010-2014 217
Tabelle 3.6.7-1 Entwicklung der Zahl der in Wohnraum vermittelten Flüchtlinge 2010-2014 222
Tabelle 4.2.6-1 Überblick über die Kennzahlen der vier Ortsteilgruppen 250
Tabelle 4.2.6-2 Ortsteile mit überdurchschnittlich positiver und negativer Entwicklungsdynamik zwischen 2006 und 2012 253
Tabelle 4.2.6-1: Exemplarische Betrachtung der sozialen Infrastruktur für Kinder und Familien in benachteiligten Stadtteilen 257

Stand: 28. Oktober 2014