

iaw-Projektteam

René Böhme  
Patrick Chojnowski  
Anna Overbeck  
Günter Warsewa

07/2018

## **Armutspolitik in Bremen**

Bilanzierung bisheriger Maßnahmen zur Beförderung von Teilhabe und sozialem Zusammenhalt sowie Empfehlungen für zukünftige Strategieentwicklung

# Inhalt

<b>1. Auftrag und Vorgehensweise</b>	1
<b>2. Debatten, Aktivitäten, Konzepte zur Armuts- und sozialen Stadtpolitik in Bremen</b>	7
2.1 Neue politische Aufmerksamkeit	7
2.2 Auswertung der Maßnahmenkataloge	11
<b>3. Kennzahlenanalyse zur Entwicklung von Armut</b>	13
3.1 Sozialstruktur und soziale Differenzierung	13
3.1.1 Einkommen und Beschäftigung	13
3.1.2 Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug	20
3.1.3 Bildung	27
3.1.4 Wohnen und Stadtentwicklung	32
3.1.5 Gesundheit	36
Zwischenfazit Sozialstruktur und soziale Differenzierung	39
3.2 Räumliche Verteilung von Armut und Ungleichheit (Segregation)	43
Zwischenfazit Räumliche Verteilung von Armut	58
3.3 Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt	59
Zwischenfazit Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt	72
3.4 Soziale Infrastruktur	73
Zwischenfazit Soziale Infrastruktur	75
3.5 Tabellarisches Zwischenfazit zur Kennzahlenanalyse	76
<b>4. Einschätzungen zur Praxis der Armutspolitik in Bremen und Bilanzierung</b>	78
4.1 Armut und (Langzeit)arbeitslosigkeit: Strukturelle Defizite müssen mit viel Aufwand ausgeglichen werden	78
4.2 Armut und Bildung: Wachsende Handlungsnotwendigkeiten – unzureichende Handlungskapazitäten	85
4.3 Armut als Herausforderung der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik: Nachholende Anstrengungen - anhaltende Segregation	95
4.4 Ergebnisübersicht	103
<b>5. Externe Bewertungsmaßstäbe für Armutspolitik</b>	105
5.1 Fachwissenschaftliche Empfehlungen	105
5.2 Armutspolitik im Großstädtevergleich	114
<b>6. Strategieempfehlungen</b>	117
Literatur und Quellenmaterialien	128
Anhang	138

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitleiste Maßnahmen der Armutsberichterstattungen und Aktivitäten in Bremen	10
Abbildung 2: Armutsgefährdungsquote 2015 im Bundesländervergleich (Bundesmedian)	14
Abbildung 3: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Ländervergleich 2009 bis 2015 (Bundesmedian)	14
Abbildung 4: Armutsgefährdungsquote 2015 im Großstädtevergleich (Bundesmedian)	15
Abbildung 5: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Großstädtevergleich 2009 bis 2015 (Bundesmedian)	16
Abbildung 6: Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen 2000 bis 2012	19
Abbildung 7: Entwicklung der Privatinsolvenzen je 100.000 Einwohner	20
Abbildung 8: Entwicklung der Arbeitslosenquoten (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) in Bremen und Bremerhaven	21
Abbildung 9: Entwicklung von SV-Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug im Land Bremen	21
Abbildung 10: Entwicklung der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen	25
Abbildung 11: Entwicklung der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich	25
Abbildung 12: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und schulische Bildung	26
Abbildung 13: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und berufliche Qualifikation	26
Abbildung 14: Schulabschlüsse im Land Bremen 2009 und 2015	29
Abbildung 15: Berufliche Qualifikationen Bevölkerung im Land Bremen 2009 und 2015	30
Abbildung 16: Zahl der Sozialwohnungen im Land Bremen	35
Abbildung 17: Sterbealter in Bremen und Bremerhaven im Zeitverlauf	39
Abbildung 18: Entwicklung des Nichtwähleranteils bei Bremer Wahlen seit 2009	45
Abbildung 19: Status der Bremer Ortsteile 2015	46
Abbildung 20: Entwicklungsdynamik der Bremer Ortsteile 2011 bis 2015	47
Abbildung 21: Verteilung der Bremer Ortsteile nach Statuswert und Entwicklungsdynamik	52
Abbildung 22: Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen in Bremerhaven nach Ortsteilen	53
Abbildung 23: Status der Bremerhavener Ortsteile 2016 und Entwicklungsdynamik der Bremerhavener Ortsteile 2016	55
Abbildung 24: Zentrale Zusammenhänge des Konzepts der Verwirklichungschancen	60
Abbildung 25: Entwicklung der Stadtticket-Nutzung im Zeitraum 2010 bis 2016	60
Abbildung 26: Preisentwicklung des Stadttickets für Kinder und Erwachsene im Zeitraum 2010 bis 2017	61
Abbildung 27: Dimension "Soziale Netze" auf Ortsteilebene	63
Abbildung 28: Dimension "Solidarität und Hilfsbereitschaft" auf Ortsteilebene	64
Abbildung 29: Durchschnittliche Abweichung der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen von 1990 bis 2013 in deutschen Großstädten	65
Abbildung 30: Spreizung der Wahlbeteiligung in den Bremer Ortsteilen	66
Abbildung 31: Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung in den Bremer und Bremerhavener Ortsteilen	67
Abbildung 32: Entwicklung der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets	68
Abbildung 33: Entwicklung der Nutzungszahlen der Stadtbibliothek	69

Abbildung 34: Entwicklung der Nutzung der Stadtbibliothek in Bremen durch unter 15-Jährige im Zeitraum 2009 bis 2016	70
Abbildung 35: Nutzung der Stadtbibliothek in Bremen durch Flüchtlinge im Zeitraum 2015 bis 2016	71
Abbildung 36: Nutzungszahlen der Bremer Bibliotheken 2009 und 2016 im Vergleich	71
Abbildung 37: Entwicklung ermäßigter Bibliothekskarten	72
Abbildung 38: Präventionskettenansatz	106

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Strukturmerkmale von Personen im SGB II-Bezug in Bremen 2009-2016	24
Tabelle 2: Strukturmerkmale von Personen im SGB II-Bezug in Bremerhaven 2009-2016	24
Tabelle 3: Zusammenfassung von Bildungsstudien für das Land Bremen	27
Tabelle 4: Personen mit niedrigem Bildungsstand nach Bundesländern 2009 und 2015	31
Tabelle 5: Indikatoren des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"	43
Tabelle 6: Gesamtstädtische Entwicklung nach Indikatoren des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"	44
Tabelle 7: Ortsteile mit überdurchschnittlich negativem Dynamikwert	48
Tabelle 8: Ortsteile mit überdurchschnittlich positivem Dynamikwert	48
Tabelle 9: Dynamikwerte 2015 (Gesamt und der einzelnen Indikatoren) / Indexwert 2015 der Körperverletzungsquote	49
Tabelle 10: Anzahl (n) und Anteil in % der Bremer Ortsteile nach Statuswert 2015 und Entwicklungsdynamik 2011 bis 2015	51
Tabelle 11: Entwicklung der sozialen Ungleichheit in Bremerhaven	56
Tabelle 12: Status- und Dynamikwerte der Ortsteile mit ausgeprägten sozialen Netzen und Solidarität	64
Tabelle 13: Zwischenfazit Sozialstruktur und soziale Differenzierung	76
Tabelle 14: Zwischenfazit Räumliche Verteilung von Armut	77
Tabelle 15: Zwischenfazit Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt	77
Tabelle 16: Zwischenfazit Soziale Infrastruktur	77
Tabelle 17: Arbeits(markt)politik und Beschäftigungsförderung	79
Tabelle 18: Bildungspolitik und Kinderbetreuung	85
Tabelle 19: Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik	95
Tabelle 20: Politikfeldvergleich	104

## Abkürzungsverzeichnis

ARB	Armuts- und Reichtumsbericht
BAP	Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven
BEK	Bremische Evangelische Kirche
BG	Bedarfsgemeinschaften
BLIK	Bremer Lese-Intensivkurse
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BRISE	Bremer Initiative zur Stärkung der frühkindlichen Entwicklung
CITO	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
ELB	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
EU	Europäische Union
ESF	Europäischer Sozialfonds
FAV	Förderung von Arbeitsverhältnissen
GEWOBA	Gemeinnützige Wohnungs-Baugenossenschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HB	Hansestadt Bremen
HH	Hansestadt Hamburg
iaw	Institut Arbeit und Wirtschaft
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IQHB	Institut für Qualitätsentwicklung in Bremen
KMK	Kultusministerkonferenz
LAZLO	Landesprogramm „Perspektive Arbeit“
LZB	Langzeitleistungsbeziehende
MSA	Mittlerer Schulabschluss
NEF	Nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte
PERS	Personen
PISA	Programme for International Student Assessment
PR	Public Relations
QBZ	Quartiersbildungszentrum
QR	Quick Response
ReBUZ	Regionales Beratungs- und Unterstützungszentrum
SFJFIS	Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StEG	Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen
SVB	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
SWAH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
WE	Wohneinheiten
WiN	Wohnen in Nachbarschaften
ZugABe	Zusammen gegen Armut und Benachteiligung
ZuP	Zentrum für unterstützende Pädagogik

# 1. Auftrag und Vorgehensweise

## **Auftrag**

Auf Grundlage des Senatsbeschlusses vom 03.11.2015 wurde das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) von der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SJFIS) mit der Bilanzierung bisheriger Aktivitäten und Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Lage von benachteiligten Menschen bzw. Gruppen in Bremen beauftragt. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen reagierte damit auf zwei vorgängige Entwicklungen: Zum einen wurde festgestellt, dass sich die problematische Entwicklung von Armut und ungleichen Teilhabechancen seit den gravierenden Strukturwandelumbrüchen der 1970er bis 1990er Jahre trotz relativer wirtschaftlicher Erholung auch während der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts in Bremen fortgesetzt, z. T. sogar noch verstärkt hatte. Zum anderen war gerade dieser Umstand Auslöser für intensivierete Debatten und Bemühungen, der regionalen Armutsentwicklung wirksame Maßnahmen entgegenzusetzen.

Angesichts der Vielfalt von z. T. neu etablierten, z. T. fortgeschriebenen und/oder modifizierten sozial- und armutspolitischen Anstrengungen in den relevanten Politikfeldern entstand ein Bedarf an systematischer Bewertung dieser politischen Initiativen. Vor diesem Hintergrund forderte die Bremische Bürgerschaft den Senat auf, bis zum Sommer 2016 einen Bericht vorzulegen, der über die Umsetzung der im Abschlussbericht des „Ausschusses zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung“ empfohlenen Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Armut Auskunft gibt. Dieser Bericht sollte die bisher eingeleiteten Strategien und Maßnahmen in fünf Handlungsfeldern aufführen, ihre Ergebnisse und Wirksamkeit benennen und darstellen, mit welcher Priorität der Senat die weiteren Umsetzungsschritte plant. Ferner hat auch der Senat in seinem 2. Armuts- und Reichtumsbericht den Bedarf einer Evaluation der Armutsbekämpfung in Bremen formuliert.

In dem Senatsbeschluss, der dieser Studie zugrunde liegt, wird mithin die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport um eine „Evaluation“ von Maßnahmen und Maßnahmevorschlägen gebeten. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitrahmen nur begrenzte Möglichkeiten einer Evaluation bestehen. Eine Untersuchung von strikten Kausalzusammenhängen zwischen Maßnahmen und Wirkungen ist im Bereich sozialer Verhältnisse kaum möglich bzw. wäre – zumal bei einer großen Zahl sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen – mit einem unverhältnismäßigen Erhebungsaufwand verbunden und zum anderen ist bei vielen sozialen/sozialpolitischen Interventionen damit zu rechnen, dass sie erst in längerfristigen Verläufen Wirkungen entfalten. Eine valide Prüfung der Wirkungen von bestimmten Maßnahmen setzt zudem einen enormen methodischen Aufwand – z. B. den Einsatz von Kontrollgruppen – voraus, der weder finanzierbar noch legitimierbar wäre. Zudem stehen Wanderungsbewegungen der Bevölkerung einem direkten Rückschluss von sozialstrukturellen Veränderungen auf gesamtstädtischer oder Ortsteilebene zu einzelnen Maßnahmen eher entgegen.

Insofern wurde die Aufgabenstellung dahin gehend präzisiert, dass – anhand ausgewählter Beispielbereiche – eine Bilanz der Armutspolitik in Bremen seit dem Ende der 2000er Jahre zu erarbeiten sei. In einer einjährigen Studie sollte daher geprüft und eingeschätzt werden, inwieweit die einschlägigen und während dieser Phase eingeleiteten Aktivitäten problemadäquat, zielgerichtet, wirksam und verhältnismäßig waren bzw. sind.

Auf dieser Grundlage sollten Hinweise für gegebenenfalls erforderliche Nachjustierungen erarbeitet und Vorschläge für zukünftige strategische Leitlinien der Armutspolitik in Bremen abgeleitet werden. Da bei der Umsetzung politisch begründeter Maßnahmen immer auch die institutionellen Praktiken und Verfahrensweisen eine wichtige Rolle spielen, wurden die Praktiker/-innen sowie strategischen Akteure in diesem Feld mit ihren Einschätzungen zur Steuerung und Umsetzung an der Bilanzierung intensiv beteiligt. Die Fragestellungen sind im Einzelnen:

1. Wie haben sich Angebotsstrukturen der Armutsbekämpfung entwickelt; welche Maßnahmen sind ergriffen worden?
2. Wie haben sich Armut und Ungleichheit in Bremen in den vergangenen Jahren, d. h. seit Beginn der „neuen politischen Aufmerksamkeit“ entwickelt?
3. Welche Zusammenhänge zwischen 1. und 2. können belegt/vermutet werden? Wie bewerten die beteiligten Akteure selbst den Erfolg?
4. Wie sind die Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen der Armutsbekämpfung zu bewerten? Gibt es Ansätze für Verbesserungsmöglichkeiten?
5. Wie sind die verfolgten und vorgeschlagenen Ansätze, Maßnahmen und Schwerpunktsetzungen vor dem Hintergrund eigener Zielsetzungen, fachlicher Empfehlungen und den Ansätzen anderer Großstädte insgesamt zu bewerten?
6. Welche Schlussfolgerungen/Empfehlungen lassen sich daraus ableiten?

### ***Operationalisierung***

„Armut“ ist gleichermaßen soziale Realität wie gesellschaftliche Konstruktion. Hergestellt wird Armut zum einen durch aktives Handeln – etwa durch die Zuteilung von Berufschancen im Bildungssystem oder durch Vernichtung von Arbeitsplätzen und Entlassungen aus Beschäftigungsverhältnissen – oder durch Unterlassen, beispielsweise bei mangelnder Vorsorge vor Altersarmut. Zum anderen kann es – auf der Ebene des Individuums – das Eintreffen oder gar Zusammentreffen von sozialen Risikoereignissen sein, das nicht von den sozialstaatlichen Vorsorgemechanismen kompensiert werden kann und deshalb zu Brüchen und Verwerfungen im biografischen Verlauf führt. Konstruiert wird Armut aber auch in einem zweiten Sinne, denn alle konkreten Fragen und Bewertungen rund um Armut sind kontingent und niemals unumstritten. Selbst die vermeintlich klaren rechtlichen Festlegungen von beispielsweise „Bedürftigkeit“ oder „Leistungsberechtigung“ in der Sozialgesetzgebung unterliegen stetigen Veränderungen und werden keineswegs überall akzeptiert. Was für Recht und Gesetz gilt, gilt erst recht für soziale Normen: Welches Niveau der Lebensführung als „Armut“ bezeichnet wird und welche sozialen Lagen sich oberhalb oder unterhalb eines wie auch immer definierten Armutsniveaus bewegen, ist Gegenstand anhaltender und kaum je abgeschlossener sachlicher und methodischer Debatten.

Vor dem beschriebenen Hintergrund erscheint es unmittelbar einleuchtend, dass Armut nicht durch Politik beseitigt werden kann und unter den aktuellen Bedingungen sind auch die Sozialsysteme in Deutschland nicht in der Lage, Individuen beim Eintreten sozialer Risiken dauerhaft und wirksam vor dem Abrutschen in Armut zu schützen. Wenn also von „Armutsbekämpfung“ die Rede ist, geht es – zumal auf lokaler oder regionaler Ebene – im We-

sentlichen um drei Optionen: Möglich erscheint es immerhin, mittels politischer Maßnahmen und Interventionen (analog Holz 2010: 109):

- **Armutsprävention** zu betreiben, d. h. die Bürger/-innen zu befähigen, sich selbst in der Gesellschaft einen sozialen Status jenseits von Armutslagen zu erarbeiten. Unter diesem Gesichtspunkt der Armutsprävention ist für lokale Politik vor allem die Vermittlung einer Chancen eröffnenden Bildung und Ausbildung von Bedeutung – zumal die erkennbaren Entwicklungen in Arbeitswelt und Gesellschaft in die Richtung gehen, dass Bildung für jede Art von gesellschaftlichem Status zunehmend wichtig wird. Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Studie die Kita- und Grundschulversorgung als exemplarisches Politikfeld betrachtet.
- **Auswege aus Armut** lassen sich anbieten und fördern, indem betroffenen und benachteiligten Personen der Zugang zu gesellschaftlich integrierenden und sozial stabilisierenden Institutionen ermöglicht bzw. erleichtert wird. Da für die allermeisten Menschen Einkommen und sozialer Status in entscheidendem Maße nach wie vor von der Erwerbsintegration abhängen, ist die Eingliederung in eine organisierte Beschäftigung hier von zentraler Bedeutung. Unter diesem Gesichtspunkt sind insbesondere die Bemühungen um die Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen ein besonders wichtiges Politikfeld, das daher als Beispiel für die Praxis der Beschäftigungsförderung herangezogen wird.
- **Armutslagen und –folgen abzumildern**, erscheint schließlich als notwendige gesellschaftliche Aufgabe, um die häufig mit Armut verbundenen Erfahrungen von alltäglichem materiellen Mangel und gesellschaftlicher Nichtbeachtung, Ausgrenzung, Benachteiligung sowie Diskriminierung möglichst gering zu halten und demgegenüber die Potenziale zur Selbstorganisation, Selbstachtung und Selbstwirksamkeit von Individuen und sozialen Gruppen zu fördern. Ein wesentlicher Bereich der Benachteiligung durch Armut ist die Wohnungsversorgung, durch die sich zum einen die soziale Lage in unzulänglichen Wohnverhältnissen ausdrückt und zum anderen die Verteilungsmechanismen des Wohnungsmarktes für eine räumliche Konzentration von Armutslagen sorgen. Insofern sind neben der Wohnungs(bau)politik auch die Potenziale der sozialen Stadtpolitik bzw. der Stadtentwicklungspolitik zu betrachten, wenn es darum geht, Armutfolgen einzugrenzen.

Ziele, Ressourcen, Handlungsspielräume und Erfolge bzw. Misserfolge von lokaler Armutspolitik lassen sich nur mit Blick auf konkrete stadtpolitische Handlungsfelder bestimmen und bewerten. In einer **Programmdimension** werden daher mittels datengestützter Analyse und Auswertung relevanter Dokumente die Ziele und politischen Begründungen, die Projekte und Programme der beteiligten Akteure und Institutionen sowie die tatsächliche Entwicklung von Armut im Lande Bremen betrachtet. Anhand von Indikatoren und statistischen Daten für die drei Bereiche Bildung, Arbeit und Wohnen/Stadtentwicklung (ergänzt um einige Daten zum Bereich Gesundheit) wird zunächst die allgemeine Entwicklung der Sozialstruktur und der sozialen Spreizung während des Untersuchungszeitraums in den Blick genommen. Ein weiteres Kapitel widmet sich der Entwicklung von Segregation, d. h. der räumlichen Verteilung von Armut und Ungleichheit über die Städte Bremen und Bremerhaven. Die Entwicklung von politischer und kultureller Partizipation, der Teilhabechancen und des sozialen Zusammenhalts, die für Entstehung wie auch für Formen und Folgen von Armut von großer Bedeutung sind, sind schließlich ebenfalls Gegenstand der Darstellung in der Programmdimension.



Eine rein daten- und dokumentengestützte Analyse erbringt allerdings nur wenig Aufschlüsse über die Umsetzungsbedingungen, unter denen politisch gewollte bzw. beschlossene Interventionen entstehen und durchgeführt werden. Zur Bewertung und Bilanzierung von Armutspolitik in den exemplarischen Handlungsfeldern gehören daher auch Fragen nach der praktischen Umsetzung bzw. den Umsetzungsbedingungen von armutspolitischen Maßnahmen. Diese **Prozessdimension** – Verfahrensweisen, Regeln, Strukturen, Organisationsformen etc. – ist von enormer Bedeutung für die praktische Wirksamkeit von Maßnahmen, also für die Zielerreichung. Diese Dimension von Armutspolitik wurde in der vorliegenden Studie vor allem durch die Befragung von Experten bzw. Expertinnen aus exemplarischen Politikfeldern beleuchtet: Qualität der Kita- und Grundschulversorgung als Beispiel für armutspräventive Interventionen, Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitleistungsbeziehende als Beispiel für Erwerbsintegration sowie Wohnungs- und Stadtteilpolitik für die Kompensation von Armutfolgen (siehe Interviewdokumentation im Anhang).

Dabei war von Interesse, an welchen Ziel- und Qualitätskriterien die einschlägigen Institutionen selbst ihre Arbeit bemessen, ob Informationen, Evaluationen und andere Entscheidungsgrundlagen ausreichend für eine evidenzbasierte Politik erscheinen, ob Planungs- und Steuerungsprozesse als effizient eingeschätzt werden oder ob die zur Verfügung stehenden Ressourcen den Aufgaben und Zielen als angemessen beurteilt werden.

## **Methodik**

Armutspolitik gehört fraglos zu denjenigen Themen und Gegenständen, die immer gesellschaftlich umstritten sind und sich aus der Perspektive verschiedener Akteure bzw. Institutionen teilweise recht unterschiedlich darstellen. Dies gilt im Zusammenhang der vorliegenden Studie umso mehr als nicht zuletzt auch Bewertungen und Einschätzungen zu Erfolgen und Misserfolgen in einem schwierigen Politikfeld gefragt sind.

Die Aufgabe von Wissenschaft kann hier nur darin bestehen, mit geeigneten methodischen Vorkehrungen und kritischer Analyse dafür zu sorgen, dass ein plausibles Bild der Wirklichkeit jenseits individueller Sichtweisen und Einschätzungen erkennbar wird. Zur Umsetzung des Vorhabens kam daher ein Mixed-Method-Design zur Anwendung; es wurden unterschiedliche Typen von Daten aus verschiedenen Quellen - Kennzahlen aus diversen statistischen Quellen, inhaltsanalytische Auswertungen von Dokumenten, wie beispielsweise Deputationsvorlagen, Parlamentsanfragen, Berichten etc. sowie ausführliche direkte Interviews und ergänzende Telefoninterviews mit zahlreichen Expertinnen und Experten aus den relevanten gesellschaftlichen Bereichen – erhoben und ausgewertet. Die einzelnen Auswertungsschritte sind dabei aufeinander bezogen, so dass sich die verschiedenen Datentypen und Erhebungsmethoden gegenseitig ergänzen und kontrollieren. Insofern basieren die in den Kapiteln 4 und 6 formulierten Einschätzungen, Ergebnisse und Empfehlungen in keinem Fall lediglich auf den Darstellungen singulärer Akteure, sondern stellen Positionen des Untersuchungsteams dar, die nach kritischer Abgleichung und Würdigung aller verfügbaren Informationen - und intensiver Rückkoppelung mit den zuständigen Verwaltungsressorts in thematischen Round-Table-Gesprächen - gewonnen wurden.

Im Einzelnen wurden die folgenden Erhebungsmethoden kombiniert (eine genauere Beschreibung der einzelnen Arbeitsschritte, Erhebungsinstrumente, Indikatoren ist der Dokumentation im Anhang zu entnehmen):

### *Kennzahlenanalyse*

Verschiedene Kennzahlen zur Armutsentwicklung in Bremen wurden in ihrer mittelfristigen Entwicklung und im Vergleich zu anderen Großstädten analysiert. Dazu gehören (1.) Indikatoren, die über Art und Umfang von Armut sowie die Entwicklung der Sozialstruktur insgesamt und insbesondere über die soziale Spreizung in Bremen Auskunft geben (z. B. Daten zur Einkommensentwicklung). Um (2.) das Ausmaß der räumlichen Verteilung von Armut über das Land Bremen einschätzen zu können, wurde in Anlehnung an den 2. Armuts- und Reichtumsbericht für die Stadt Bremen derjenige Indikatorensatz zur Beurteilung der Entwicklung von Ortsteilen zwischen 2011 und 2015 herangezogen und aufbereitet, der auch im „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ genutzt wird. Für Bremerhaven wurde das mit vergleichbaren Indikatoren berechnete „Sozialräumliche Monitoring für die Stadt Bremerhaven“ der Jahre 2014 und 2017 herangezogen. Die (3.) mit Armutslagen eng verknüpften Benachteiligungen bei politischer und kultureller Teilhabe sowie sozialer Integration stellen schon für sich genommen ein komplexes Problemfeld dar. Zentrale Aspekte dieses Problemfelds wurden exemplarisch mithilfe von Kennziffern zur Wahlbeteiligung, zur Nutzung der städtischen Bibliotheken und zum sozialen Zusammenhalt in der Stadt erschlossen.

### *Quellenanalyse*

Auf Basis vorliegender Dokumente wurde eine Systematisierung der laufenden Armutspräventionsmaßnahmen in Bremen entwickelt. Ziel der Analysen ist grundsätzlich eine Bewertung von Zielerreichungsgraden. Ziele und Bewertungskriterien und -maßstäbe können dabei allerdings sehr unterschiedlich gewählt und gehandhabt werden. Deshalb ist es für das Verständnis von Evaluationsstudien von zentraler Bedeutung, diese Maßstäbe offen zu legen. In der vorliegenden Studie kommen folgende Bewertungsmaßstäbe zur Anwendung:

*Selbst gesetzte Ziele:* In relevanten Dokumenten (Bürgerschafts- und Senatsbeschlüsse zur Armutsprävention bzw. -bekämpfung, Programm- und Controllingdokumente etc.) werden explizite oder implizite Zielformulierungen identifiziert und mit den Zielformulierungen der befragten Experten und Expertinnen abgeglichen.

*Qualitätskriterien in der einschlägigen Fachliteratur:* Der Erfolg (oder Misserfolg) von durchgeführten oder eingeleiteten Interventionen zur Armutsbekämpfung kann auch mittels fachlicher Empfehlungen und theoretischer Erwägungen zu den normativen Grundlagen von Armutspolitik(en) bewertet werden. Beispielsweise lässt sich die Qualität der Ausgestaltung von Kindertagesbetreuung im Kontext der Armutsprävention mithilfe von sechs Analysekr iterien (Böhme 2016; Böhme 2017) einschätzen. Das gleiche gilt etwa für den Ausbau von Ganztagsgrundschulen (Willems 2013; Prigge/Böhme 2014a; Baumheier/Fortmann/Warsewa 2013) sowie für Ansätze der Sprachförderung (Schründer-Lenzen 2009; Koch/Löser/Lütje-Klose 2010; Lisker 2011) und andere fachpolitische Interventionen.

*Zielerreichung in vergleichbaren Großstädten:* Schließlich ergibt sich ein relativer Qualitätsmaßstab aus dem Vergleich mit durchgeführten bzw. vorgeschlagenen Konzepten und armutspolitischen Strategien anderer Großstädte (z. B. Dortmund, Nürnberg, Hannover). Die dort verfolgten Ansätze und Strategien sowie deren berichtete oder evaluierte Wirksamkeit werden mit entsprechenden Praktiken in Bremen verglichen (analog Prigge/Böhme 2013).

### *Experten-/Expertinneninterviews*

Auf dieser Grundlage wurde der Einfluss der institutionellen und organisatorischen Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen – etwa der ressortübergreifenden Kooperation – auf den

Erfolg von Maßnahmen der Armutsbekämpfung bewertet. Aus rund 30 teilstandardisierten Leitfadeninterviews mit Repräsentant/-innen aus einem breiten Spektrum von einschlägigen Senatsressorts, Trägerinstitutionen und Verbänden bis zu Stadtteilinitiativen und Quartiersmanager/-innen konnten wesentliche Erkenntnisse über die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Umsetzungsbedingungen in den drei exemplarischen Handlungsfeldern (Bildung, Arbeit, Wohnen/Stadtentwicklung) gewonnen werden. Ergänzt wurden die Expertengespräche durch acht ausführliche Telefoninterviews mit den Ortsamtsleitern und -leiterinnen von Ortsteilen mit besonders auffälligen Entwicklungsdynamiken.

#### *Round-Table-Gespräche mit Akteuren der Armutsbekämpfung*

Auf Basis von Programmanalyse und Prozessanalyse fanden schließlich drei Fachgespräche mit Praktiker/-innen aus zentralen Feldern der Armutsbekämpfung statt. Darin wurden die Befunde aus den vorangegangenen Erhebungsschritten vorgestellt und vor dem Hintergrund von Praxiserfahrungen aus verschiedenen Bereichen ergänzt und kontrolliert. Maßnahmen und Aktivitäten des Senats bzw. der Senatsbehörden und weiterer Akteure wurden hierbei nicht nur im Hinblick auf Wirkungen, sondern auch auf konkrete Stärken und Schwächen bewertet, um daraus Hinweise für zukünftige Strategien zu destillieren.

## **2. Debatten, Aktivitäten, Konzepte zur Armuts- und sozialen Stadtpolitik in Bremen**

### **2.1 Neue politische Aufmerksamkeit**

Zum Thema Armutsbekämpfung lassen sich in Bremen seit etwa 2009/2010 vermehrt Initiativen und Programme sowie zahlreiche Einzelmaßnahmen identifizieren. Darüber hinaus liegen mehrere Positionspapiere und Vorschläge zur zukünftigen Ausrichtung der Armutsbekämpfung vor. Dazu gehören beispielsweise im Einzelnen:

#### *Erster und Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht des Senats*

Im Jahr 2009 legte der Bremer Senat erstmals einen Armuts- und Reichtumsbericht zu den Lebenslagen in Bremen vor. Nachdem der Senat den Bericht vorgelegt und veröffentlicht hatte, wurden weitergehende Senats- und Bürgerschaftsbeschlüsse gefasst. So wurden die Ressorts beauftragt, die im Bericht genannten Maßnahmen weiterzuentwickeln und einen Vorschlag für eine bessere Verzahnung der dargestellten Maßnahmen – mit einem Schwerpunkt auf der Stadtteilebene – vorzulegen. Ein weiterer Beschluss wurde zu der Forderung der Bürgerschaft gefasst, die im Bericht „Lebenslagen in Bremen“ dargestellten Strategien gegen Segregation und Ausgrenzung in ressortübergreifende Maßnahmen zu überführen und der Bürgerschaft Prioritäten für die Umsetzung der Maßnahmen vorzuschlagen.

Im Januar 2015 legte der Bremer Senat den 2. Bremer Armuts- und Reichtumsbericht vor. Dieser enthält neben einer Datenfortschreibung auf gesamtstädtischer und sozialräumlicher Ebene auch eine Zusammenfassung mit einem Ausblick. Darin werden die aus der Gesamtsituation abzuleitenden Strategien auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene dargestellt. Als Zusammenfassung und Ausblick wird im Kapitel 5 eine Evaluation empfohlen, um die im Bericht explizit und implizit genannten Ziele und Maßnahmen zu überprüfen, damit die vorhandenen Handlungsansätze des Landes Bremen zur Armutsprävention und Armutsbekämpfung künftig noch zielgerichteter und wirksamer ausgestaltet werden können. Die Bürgerschaft hatte darüber hinaus Prüfaufträge zu einzelnen Punkten an den Senat gegeben. Auf diese Fragen antworteten die zuständigen Fachressorts. Ein ressortübergreifendes Pilotprojekt zur exemplarischen Entwicklung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung mit dem Titel „Zusammen gegen Armut und Benachteiligung“ (ZugABe) wurde in einem Stadtteil (Huchting) durchgeführt. Darüber hinaus wurden Kennzahlen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht zu den einzelnen Lebenslagen in einem Datenreport fortgeschrieben.

#### *Sessionsthema Armut der Bremischen Evangelischen Kirche*

Die Bremische Evangelische Kirche wählte für die Session 2007 bis 2013 das Thema „Armut und Reichtum in Bremen – Gemeinsam für eine soziale Stadt“ aus. In diesem Zusammenhang fanden 30 Projekte in 26 Gemeinden und eine Vielzahl an Veranstaltungen statt. Exemplarische Beispiele stellen das „Zuhause für Kinder“ als offenes Angebot für Kinder und Jugendliche in Huchting, die Bremer Suppenengel oder das Multiplikatorenprojekt „Stadtteilmütter und Stadtteinväter“ dar.

#### *Erste, zweite und dritte Bremer Armutskonferenz*

Parallel zu den Aktivitäten des Senats, der Bürgerschaft und der BEK begann 2012 ein trägerübergreifendes zivilgesellschaftliches Bündnis mit der Organisation der 1. Bremer Armutskonferenz. Diese fand am 19.11.2013 unter dem Titel „Chancen für Kinder“ statt. Ziel

war es, eine Bestandsaufnahme zur Armutsprävention in Bremen mit dem Fokus auf Kinderarmut vorzunehmen und in der Diskussion von Wissenschaft und Praxis Perspektiven für die strategische Ausrichtung der Armutsbekämpfung in Bremen zu entwickeln. Das Konferenzpapier systematisierte verschiedene Forderungen in Hinblick auf die Kinderarmutsprävention in Bremen. Dabei wurde u. a. die Einrichtung einer Steuerungs- und Koordinierungsstelle für das Thema Armutsbekämpfung, die Verbesserung der sozialen Infrastruktur für Kinder in sozial benachteiligten Quartieren, eine Verstärkung von Förder- und Unterstützungsstrukturen in Kindertagesbetreuung und Schule sowie die Stärkung der Teilhabemöglichkeiten von Kindern empfohlen.

Im Februar 2016 fand unter dem Motto „Alle Jugendlichen befähigen“ die 2. Bremer Armutskonferenz des trägerübergreifenden Initiativkreises statt. Ziel war es, an das Thema der 1. Bremer Armutskonferenz anzuschließen und mithilfe von Fachvorträgen und thematischen Workshops die Gefährdung von Jugendlichen durch Armut in ihren verschiedenen Lebens-, Bildungs- und Ausbildungssituationen zu diskutieren und erforderliche Maßnahmen zu erörtern. Die Veranstalter/-innen mahnen in ihrem Abschlusspapier u. a. Verbesserungen in der Berufsvorbereitung, im Ausbildungssystem, bei der stadtteilbezogenen Jugendarbeit und für junge Geflüchtete an. Ferner werden die Rahmenbedingungen des SGB II für unter 25-Jährige kritisiert.

Die dritte und bisher letzte Bremer Armutskonferenz wurde im Februar 2018 unter dem Titel „Armut macht krank – Krankheit macht arm“ durchgeführt. Hierbei ging es darum, den engen Zusammenhang von prekären Lebenslagen und gesundheitlichen Defiziten aufzuzeigen, um hieraus Forderungen für die kommunale Gesundheitspolitik abzuleiten. Vorschläge betreffen eine verbesserte Landesgesundheitsberichterstattung, eine gerechtere sozialräumliche Verteilung von Ärzten/Ärztinnen, die Verzahnung von Gesundheitsförderung mit Regeleinrichtungen wie z. B. Kindertagesstätten, Schulen und Senioreneinrichtungen sowie die Bündelung und Koordinierung von Aktivitäten in einem Bündnis für Gesundheit.

#### *Bündnis für sozialen Zusammenhalt*

Als Reaktion auf die 1. Bremer Armutskonferenz initiierte der damalige Bürgermeister Böhrnsen gemeinsam mit Sozialsenatorin Stahmann das „Bündnis für sozialen Zusammenhalt“. In diesem Gremium wurden die Empfehlungen der Armutskonferenz gemeinsam mit Fachverwaltungen, Bürgerschaftsfraktionen sowie Verbandsvertretern und -vertreterinnen diskutiert. Unter anderem wurden in der Phase des Bündnisses der sozialräumliche Ausbau und die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung, die Ausweitung der Sprachförderung, die Schaffung von Ausbildungsplätzen für geflüchtete Jugendliche sowie die Einführung des Bremen-Passes initiiert. Nach der Bürgerschaftswahl 2015 endete das Bündnis.

#### *Ausschuss der Bremischen Bürgerschaft zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung*

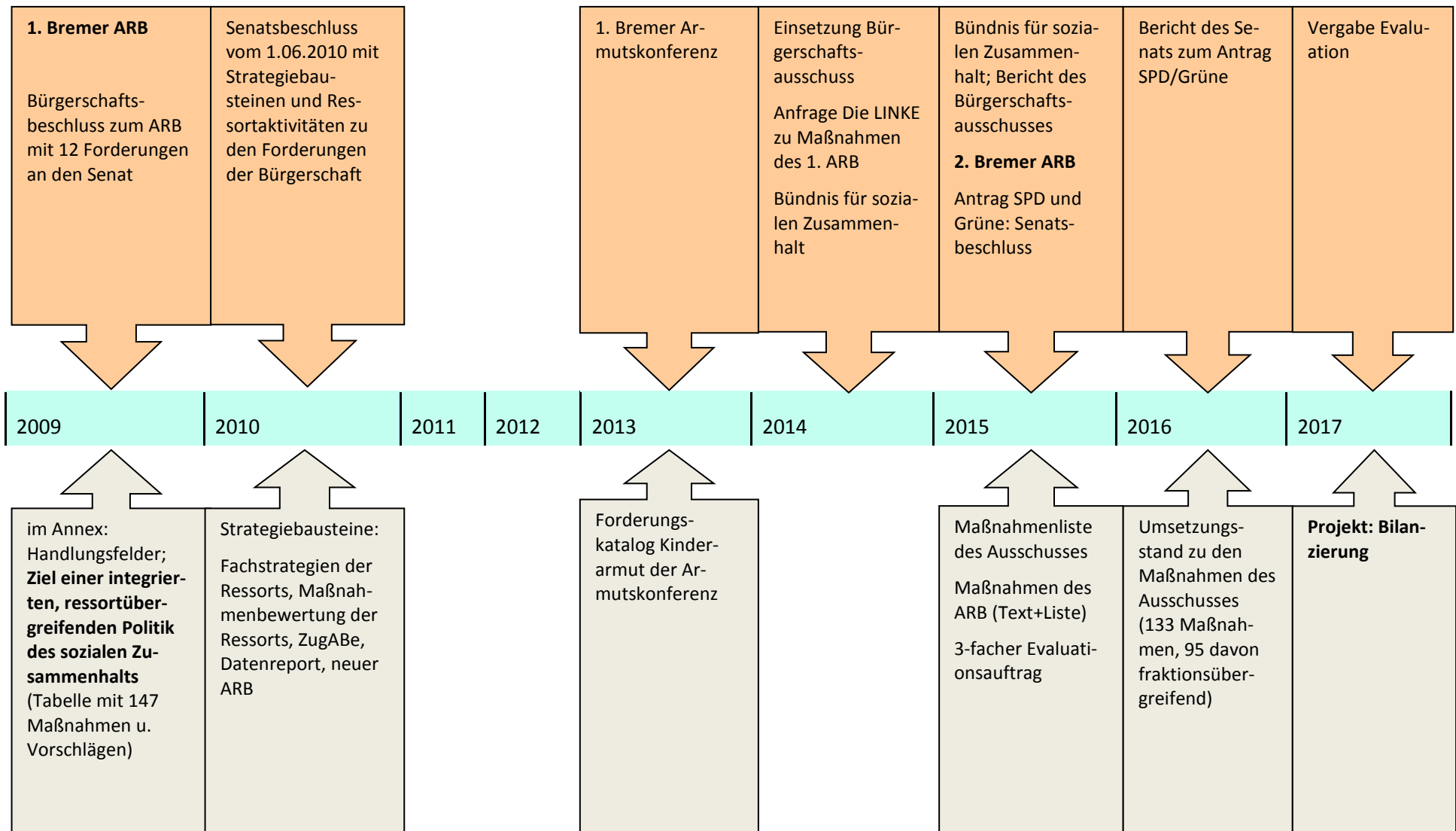
Um Armut entschieden entgegenzutreten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, setzte die Bremische Bürgerschaft in der letzten Legislaturperiode den „Ausschuss zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung“ ein. Der Ausschuss befasste sich ein Jahr lang ausführlich mit den Ursachen der Entstehung von Armut und beriet gleichzeitig Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Armut. Dabei wurde insbesondere die Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen sowie der Bevölkerung mit Migrationsbiografie in den Blick genommen. Zudem wurde untersucht, welche Rolle der (frühkindlichen) Bildung, der Beschäftigungssituation und den sozialräumlichen Strukturen

zukommt. Die Ergebnisse und Empfehlungen, die in hohem Maße fraktionsübergreifend beschlossen wurden, liegen im Abschlussbericht des Ausschusses vor (Drs. 18/1815). Sie zeigen auf, dass Menschen, die von finanzieller Armut betroffen sind, oftmals auch eine Häufung von Problemlagen aufweisen, welche die persönlichen Entwicklungschancen wie auch die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft stark gefährden. Außerdem benennt der Bericht Handlungsempfehlungen, wie die Armutsbekämpfung und -prävention aus Sicht des Ausschusses in Zukunft erfolgen sollte. Zu vielen der Empfehlungen, die der Ausschuss formuliert hat, sind bereits Maßnahmen eingeleitet worden, die aber auf ihre Wirksamkeit überprüft und entsprechend fortgeschrieben werden müssen.

#### *ZUKUNFT.BREMEN 2035: Struktur- und Landesentwicklungspolitik für die folgenden Jahre*

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finzen ergeben sich für Bremen ab 2020 neue Gestaltungsspielräume (Projektbüro Zukunftskommission 2018): Durch die zusätzlichen Finanzmittel werden Bremen und Bremerhaven in die Lage versetzt, die Strategie der „wachsenden Städte“ weiter zu intensivieren und die Selbstständigkeit des Bundeslandes finanzpolitisch dauerhaft abzusichern. Dafür gilt es, die Attraktivität und Anziehungskraft von Bremen und Bremerhaven weiter zu erhöhen, um sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten dauerhaft zu verbessern. Um dies zu erreichen, müssen Bremen und Bremerhaven die Leistungen, Standards und Qualitäten attraktiver Wohn-, Wirtschafts-, Bildungs-, Wissenschafts- und Arbeitsorte bieten, die Bindungskraft der Wirtschafts- und Wohnstandorte stärken und neue Bürger/-innen und Unternehmen gewinnen. Um bremenspezifische Antworten zu finden, wie Bremen gleichwertige Lebensverhältnisse im Land Bremen gewährleisten, die entwickelten Standortqualitäten erhalten und ausbauen, die Lebensqualität verbessern, die soziale Spaltung und die verfestigte Armut in Teilen unserer Städte reduzieren, gesellschaftliche Veränderungsprozesse gestalten und auf ökologische Aspekte reagieren kann, hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen 2017 eine Zukunftskommission 2035 eingerichtet. In den drei Kernthemen: Infrastruktur, Stadtentwicklung und Qualifizierung sollen unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure und bisher vorliegender Konzeptpapiere der Senatsressorts bis Herbst 2018 entsprechende Vorschläge zur Entwicklung Bremens erarbeitet werden. Wenngleich Armut dabei nicht dezidiert in der Themenstruktur verankert ist, so fließt es doch als Querschnittsthema implizit in die drei genannten Handlungsfelder ein. Unter anderen befasste sich die Perspektivgruppe Stadtentwicklung in ihrem Fachhearing mit Fragestellungen der Urbanisierung und des sozialen Wohnungsbaus, der Bildungsgerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts. Zu erwarten ist daher, dass die Ergebnisse der Zukunftskommission auch Vorschläge in Bezug zum Thema Armutsprävention umfassen werden.

Abbildung 1: Zeitleiste Maßnahmen der Armutsberichterstattungen und Aktivitäten in Bremen



Eigene Darstellung, iaw

## **2.2 Auswertung der Maßnahmenkataloge**

Sowohl der 2. Armuts- und Reichtumsbericht (2015; ARB) als auch der Bericht des Bürgerchaftsausschusses zur Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Spaltung verzeichnen eine umfangreiche Liste von Maßnahmen, die die gesamten Handlungsfelder einer kommunalen und Landesarmutspolitik abdecken. Während der Maßnahmenkatalog des 2. Armuts- und Reichtumsberichts auch die bereits 2009 im 1. Armuts- und Reichtumsbericht aufgeführten Maßnahmen enthält und auf der Grundlage einer Umfrage bei allen Senatsressorts deren Umsetzungsstand beschreibt, verzeichnet der Bericht des Parlamentsausschusses die dort verabschiedeten Maßnahmenempfehlungen.

Beide Kataloge dokumentieren allein durch ihren Umfang einen beeindruckenden Einfallsreichtum der zuständigen politischen Akteure wie auch der bremischen Verwaltung, auch wenn sie sich - verständlicherweise - in manchen Bereichen überschneiden. Allerdings reduziert sich die politisch-praktische Relevanz beider Kataloge erheblich, wenn lediglich konkrete Aktivitäten von zumindest potenziell realer Wirksamkeit in Bezug auf Armut in den Blick genommen werden, denn

- eine ganze Reihe von Einzelpunkten formuliert lediglich allgemeine Glaubenssätze / Banalitäten (Beispiel: „Intensivierung der konkreten Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Alltag“);
- mehrere Punkte betreffen Forderungen, die von der bremischen Politik kaum zu beeinflussen sind (Unternehmen, Tarifpartner, Bundespolitik; Beispiel: Abschaffung des Kooperationsverbots auch im allgemeinen Bildungswesen);
- bei zahlreichen Punkten ist der Zusammenhang zur Armutspolitik sehr indirekt und nur schwer nachzuvollziehen (Beispiele: Anpassung von Erzieherinnen- und Erzieherausbildung an neue Anforderungen);
- etliche Punkte sind inhaltlich redundant und tauchen in unterschiedlichen Formulierungen mehrfach auf (Beispiel: positive Diskriminierung benachteiligter Stadtteile bzw. dortiger Einrichtungen);
- einige Maßnahmen waren bei Berichtserstellung bereits abgeschlossen bzw. sollten nicht weiter finanziert werden.

Obwohl mithin im 2. ARB (Senat der Freien und Hansestadt Bremen 2015) rund 200 und im Ausschussbericht rund 100 Maßnahmen verzeichnet sind, bleibt am Ende eine deutlich geringere Zahl von real umgesetzten bzw. geplanten Aktivitäten (ca. 50 bis 60%), wobei nicht immer ersichtlich wird, in welchem Stadium der Planung bzw. Umsetzung sie sich befinden und ob es sich hier eher um Wünsche, Absichten und Vorschläge oder um konkrete Umsetzungs- und Handlungsanweisungen bzw. Projekte handelt. Zudem haben die einzelnen Vorhaben recht unterschiedliche Reichweiten, Adressaten und Zuschnitte. Zum Teil besitzen sie auch nur einen Modellcharakter und/oder sind so klein dimensioniert, dass kaum eine flächendeckende Wirkung vermutet werden kann. Einige der benannten Ziele und Maßnahmen sind in den planungsorientierten Kapiteln des 2. ARB zwar zusammengefasst (beispielsweise zu Arbeit S. 111-113; zu Bildung 132-141; vgl. unten Kap. 4), welche Prioritätensetzungen oder Gewichtungen nach welchen Kriterien dabei eine Rolle gespielt haben, wird indes nicht ersichtlich.



**Befund:** Insgesamt zeigt der Überblick über die von Bürgerschaft und Senat vorgestellten Maßnahmenkataloge eine Vielzahl von Maßnahmen, Projekten und Vorhaben sehr unterschiedlicher Qualität, von denen weniger als zwei Drittel tatsächlich als zumindest potenzielle Beiträge zu einer ernsthaften Armutspolitik zu betrachten sind. Ein systematischer/strategischer Ansatz der Armutspolitik müsste auf dieser Grundlage erst noch entwickelt werden.

Allerdings werden im 2. ARB stellenweise durchaus auch „Maßnahmen“ benannt, die aus einer Mehrzahl von Einzelprojekten bestehen. Dies gilt insbesondere für das Handlungsfeld „Wohnen, Stadtentwicklung, sozialräumliche Instrumente“ (z. B. bei der Einrichtung von Stadtteil-, Familien- oder Quartierszentren in verschiedenen Stadtteilen), sodass gerade in diesem Bereich durchaus beträchtliche Anstrengungen unterstellt werden können, obwohl dies in der Aufzählung der „Maßnahmen“ nicht unmittelbar erkennbar wird.

Eine eindeutige thematische bzw. inhaltliche Zuordnung ist zudem in vielen Fällen schwierig, aber auch wenn Abgrenzungen nicht immer eindeutig sind, ist es im Großen und Ganzen durchaus möglich, thematische Schwerpunkte in den Maßnahmenkatalogen grob zu identifizieren. Die häufigsten Nennungen in dieser Programmdimension betreffen die Problem- bzw. Handlungsfelder

- Bildung (rund 30 unterschiedliche Maßnahmen inkl. Kinderbetreuung und Ausbildung),
- Arbeit (rund 60 Vorhaben), und
- Wohnen, Stadtentwicklung, sozialräumliche Instrumente (rund 30 unterschiedliche Maßnahmen, zum Teil bestehend aus mehreren konkreten Einzelprojekten).

Neben den unmittelbar auf bestimmte soziale Problem- oder Risikolagen gerichtete Maßnahmen und Planungen betrifft ein Großteil der angeführten „Maßnahmen“ - vermutlich erfahrungsgesättigte - Kommentare zur Praxis der Planung, Steuerung und Umsetzung von Armutspolitik. In dieser Prozessdimension werden allein im Bericht des Bürgerschaftsausschusses 18mal Maßnahmen genannt, die sich auf eine Verbesserung von - offenbar als unzureichend empfundener - Kooperation/Verzahnung/Abstimmung zwischen verschiedenen Akteuren der Armutspolitik beziehen. Mindestens zehnmal wird hier die Notwendigkeit von Evaluationen und Wirkungskontrollen erwähnt und eine Reihe von Maßnahmen (6) macht Vorschläge für eine verbesserte Dokumentation und Verarbeitung gemachter Erfahrungen. Hierzu könnten weitere Punkte gezählt werden, die beispielsweise den wenig nachhaltigen Umgang mit Modellprojekten thematisieren.

Der Umstand, dass die Themen und Problematiken der Prozessdimension im 2. ARB trotz dessen größerer Detailliertheit vergleichsweise selten auftauchen, kann durchaus auch als bezeichnender Befund interpretiert werden: Während der 2. ARB Vorschläge, Absichten und Maßnahmen der Senatsressorts, d. h. im Wesentlichen der zuständigen Fachverwaltungen präsentiert, versammelt der Bericht des Bürgerschaftsausschusses Empfehlungen und Erwartungen der zuständigen Parteienvertreter/-innen im Parlament, die sich eben auch auf die Effizienz der Planungs- und Umsetzungsprozesse richten.

**Befund:** Die in der Programmdimension am stärksten betonten Problemfelder der Armutspolitik sind Arbeit, Bildung und Wohnen bzw. Stadtentwicklung. Ein weiterer zentraler Problembereich der Armutspolitik wird bei der Prozessdimension gesehen, d. h. bei der Planung, Steuerung, Regulierung und Koordination von Maßnahmen und Projekten.

### 3. Kennzahlenanalyse zur Entwicklung von Armut

#### 3.1 Sozialstruktur und soziale Differenzierung

In diesem Abschnitt erfolgt die sekundäranalytische Aufbereitung verschiedener Daten Grundlagen zur Sozialstruktur des Landes und der Stadt Bremen. Dabei werden gemäß dem Lebenslagenansatz in der Armutsberichterstattung vier verschiedene Dimensionen betrachtet: Armutsgefährdung, Einkommen und Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen und Stadtentwicklung sowie Gesundheit. Jeweils wird dabei auf Veränderungen im Betrachtungszeitraum (2009 bis 2016/17) hinsichtlich der Bremer Bevölkerung Bezug genommen und – sofern vorhanden – Vergleichswerte anderer Bundesländer und Großstädte herangezogen.

##### 3.1.1 Einkommen und Beschäftigung

###### *Armutsgefährdung*

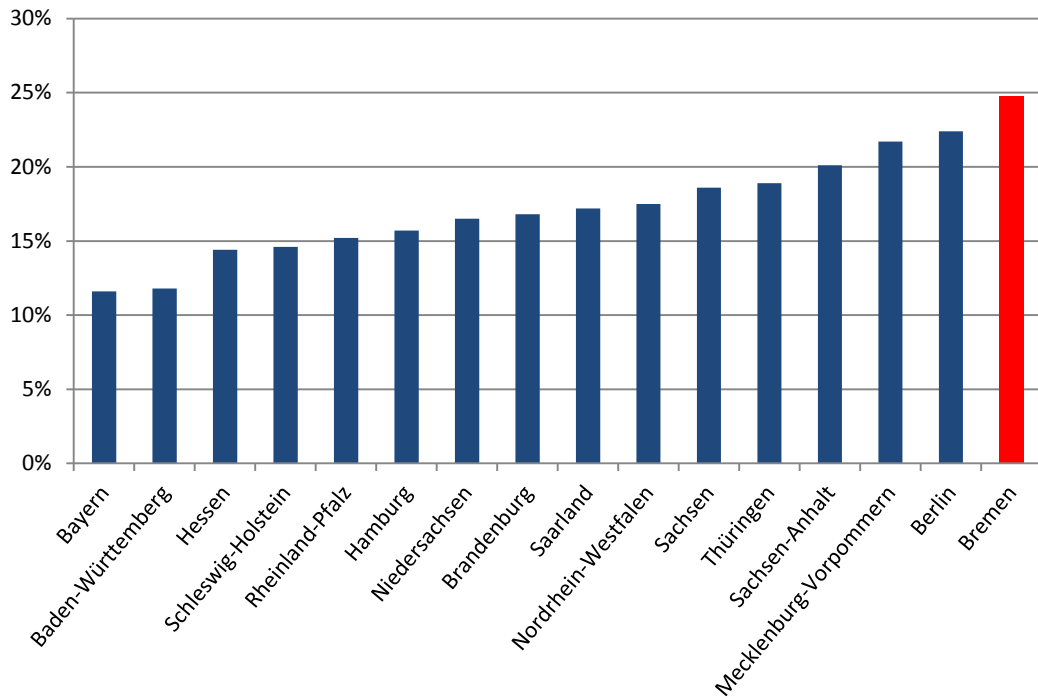
In der Armutsberichterstattung dominiert in der öffentlichen und politischen Debatte vielfach der Ansatz der Armutsgefährdungsquote auf Basis von 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens<sup>1</sup> der Bevölkerung (sog. „relative Armut“). Diese modellhafte Annäherung an die Verteilung von Einkommen in der Gesellschaft ist zwar teilweise umstritten und wird regelmäßig von einigen Kommentatoren als ungeeignet zur Messung von Armut angegriffen (z. B. Bohsem 2015; Cremer 2015; Rudzio 2015; Dönch 2015)<sup>2</sup>, letztendlich hat sich dieser Ansatz aber in der Europäischen Union und Deutschland durchgesetzt. Schneider (2015) hat zudem in seiner Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten wesentliche Argumente entkräftet. Gemeinhin dient dabei das mittlere haushaltsgewichtete Einkommen auf Bundesebene als Bezugspunkt. Hierzu wird der Mikrozensus herangezogen. Das Statistische Bundesamt weist jedoch ebenfalls Armutsgefährdungsquoten auf Basis von Landesmedian- und Großstadtmedianeinkommen aus. Ferner wird in den Analysen oftmals zwischen Bundesländern und Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern unterschieden.

---

<sup>1</sup> Dieser Wert wird auch das mittlere Einkommen genannt und stellt das personengewichtete Haushaltseinkommen dar, bei dem exakt 50 Prozent der Haushalte über mehr und 50 Prozent über weniger Einkommen verfügen. Eine Verzerrung durch sehr hohe Einkommen wie beim Durchschnitt wird dadurch vermieden.

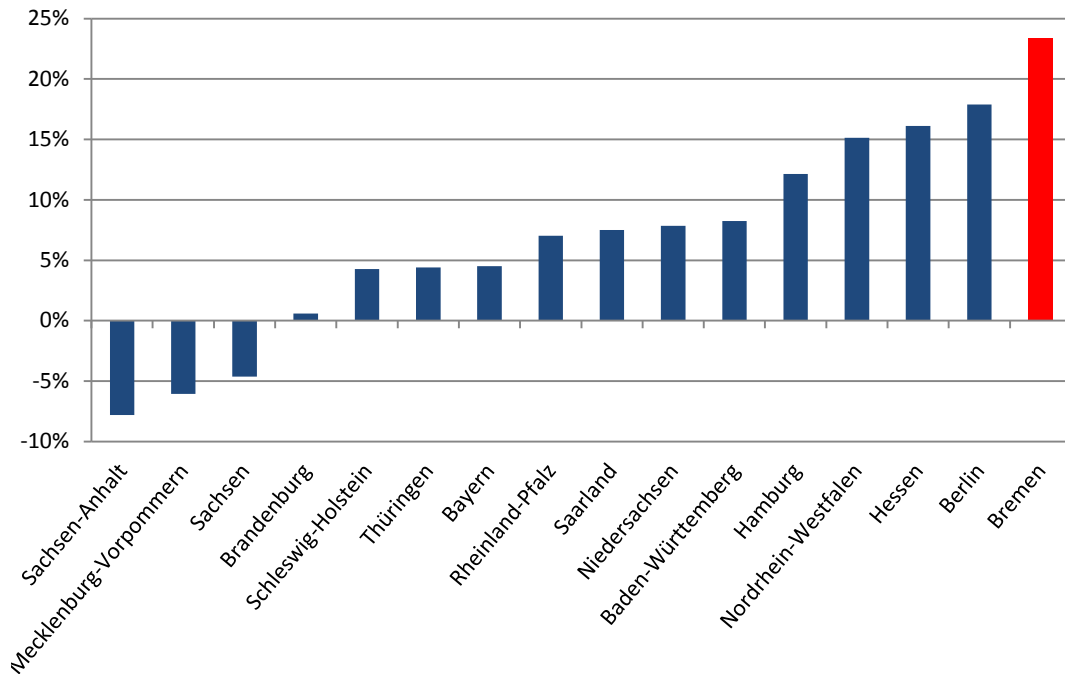
<sup>2</sup> Kritisiert wird erstens, dass nicht Armut, sondern Ungleichheit mit dem Konzept gemessen werde, sodass ein Anstieg der relativen Armutsgefährdungsquote nicht zwangsläufig eine gestiegene Armut, sondern auch eine gewachsene Ungleichheit bedeuten könne. So führt eine infolge wachsenden gesellschaftlichen Wohlstands steigende Armutsschwelle zu einer steigenden Zahl von armutsgefährdeten Haushalten, ohne dass sich an der Einkommenssituation der nun als armutsgefährdet geltenden Haushalte etwas geändert haben muss. Dabei wird unterstellt, dass bei einem Einkommen von fast 1.000 EUR für einen Einpersonenhaushalt in Deutschland durchaus ein „gutes Leben“ möglich sei, was nicht als Armutslebenslage bezeichnet werden sollte. Zweitens wird in vergleichenden Betrachtungen eine Kaufkraftbereinigung gefordert, da sich das Preisniveau in Deutschland vor allem im Bereich Wohnen stark unterscheidet. Drittens verzerrt die zunehmende Zahl von Studierenden die Armutsgefährdungsquote, da bei Studierenden schließlich nur von einer vorübergehenden Armutslebenslage auszugehen sei. Viertens weisen Kritiker darauf hin, dass der Bezug von Sozialleistungen grundsätzlich nicht als Armut bezeichnet werden sollte, weil ansonsten die Gefahr bestehe, dass die Armutsdebatte den Sozialstaat diskreditiere. Und fünftens wird in den Diskursen auf vermeintliche Irrationalitäten verwiesen: So bleibe die Armutsgefährdungsquote auch bei einer Verzehnfachung aller Einkommen konstant. Ferner sei in Griechenland durch die Wirtschaftskrise die Armutsgefährdungsquote gesunken, während sie in Deutschland selbst in Phasen wirtschaftlicher Prosperität weiter steige.

**Abbildung 2: Armutsgefährdungsquote 2015 im Bundesländervergleich (Bundesmedian)**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017a

**Abbildung 3: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Ländervergleich 2009 bis 2015 (Bundesmedian)**



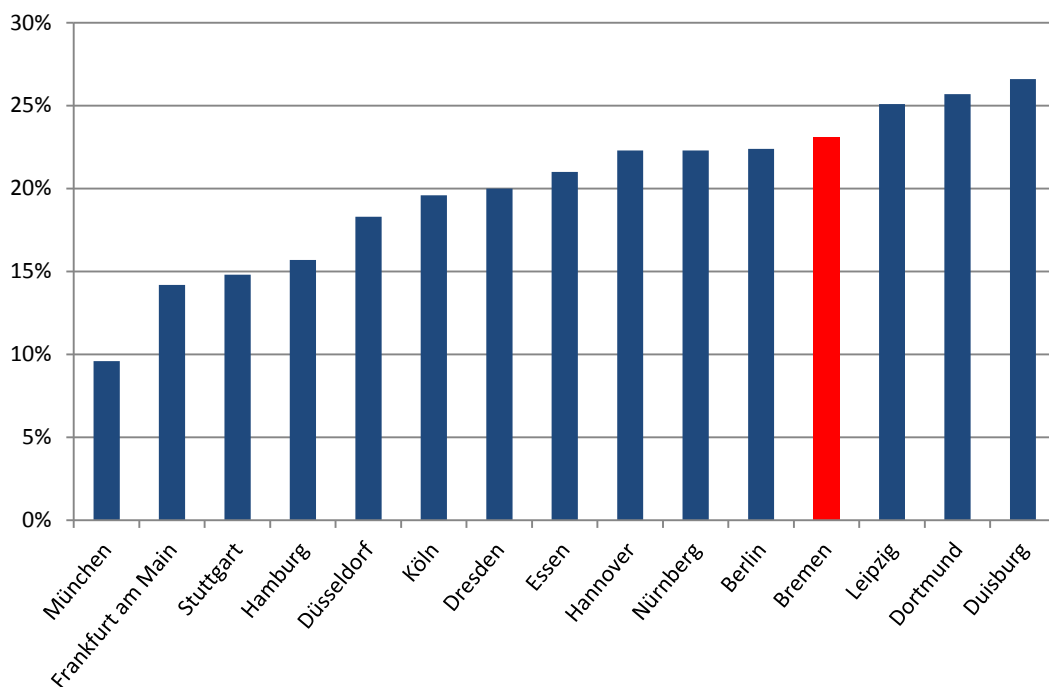
Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017a

Wie Abbildung 2 zeigt, hat das Bundesland Bremen – gemessen am Bundesmedian – im Vergleich aller Länder die höchste Armutsgefährdungsquote. Diese Platzierung erreicht das Land Bremen durchgängig seit 2012. Der Abstand zum bundesdeutschen Mittelwert (15,7 Prozent) hat sich dabei von 5,5 Prozentpunkten im Jahr 2009 auf 9,1 Prozentpunkte im Jahr 2015 erhöht. Abbildung 3 stellt dagegen die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote aller Bundesländer zwischen 2009 und 2015 dar. Hierbei ist zu erkennen, dass das Land Bremen mit einer Zunahme um fast ein Viertel die negativste Entwicklung aufweist.

Neben der Betrachtung von Bremen als Stadtstaat (Bremen und Bremerhaven) ist in Hinblick auf die Entwicklung der Armutsgefährdung auch eine Analyse von Bremen als Großstadt möglich. Diese Herangehensweise bietet die Möglichkeit zu überprüfen, ob es sich bei gewissen Entwicklungen in Bremen, die beim Ländervergleich als Besonderheiten herausstechen, um typische Großstadtphänomene handelt. Dass Armut (operationalisiert in der Armutsgefährdungsquote) sich zunehmend in Großstädten konzentriert, wurde schließlich bereits von Seils und Meyer (2012) nachgewiesen.

Abbildung 4 stellt vor diesem Hintergrund die Armutsgefährdungsquote der 15 größten deutschen Städte für das Jahr 2015 dar. Dabei zeigt sich, dass die Armutsgefährdungsquote in den betrachteten Städten (mit Ausnahme von München, Frankfurt, Stuttgart und Hamburg) jeweils über dem Bundesmittel liegt. Ferner wird deutlich, dass der Wert für die Stadt Bremen (23,1 Prozent) zwar für Großstädte überdurchschnittlich ist, jedoch keinesfalls als auffällig hoch einzustufen wäre. In neun der fünfzehn betrachteten Städte verfügen zwischen jedem vierten bis jedem fünften Haushalt über weniger als 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens.

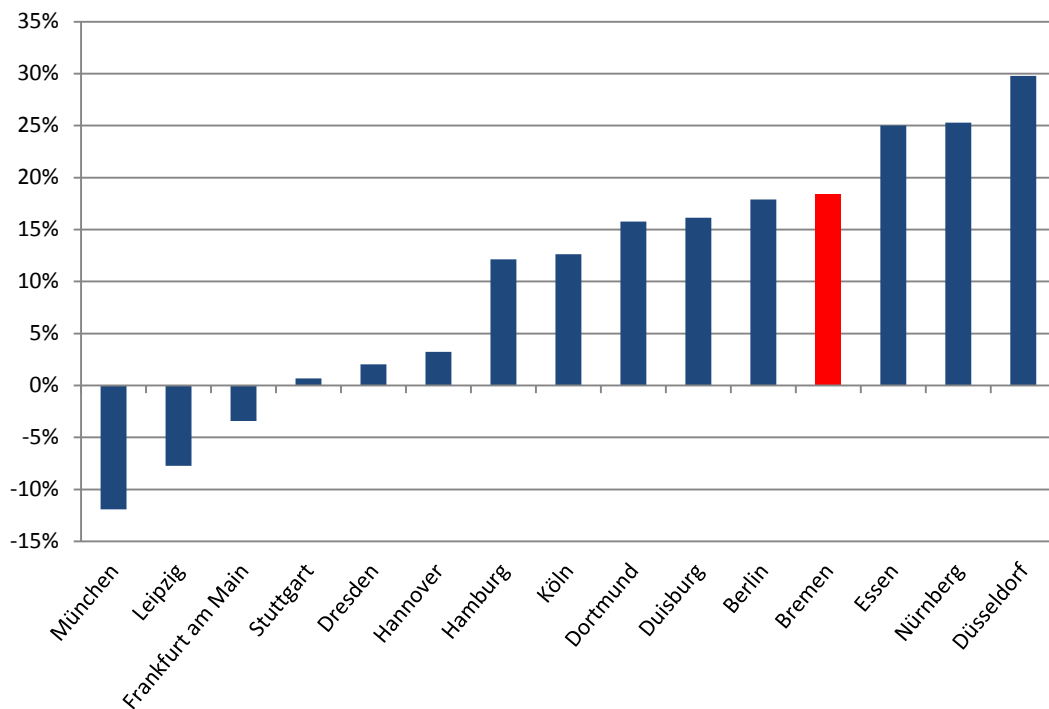
**Abbildung 4: Armutsgefährdungsquote 2015 im Großstädtevergleich (Bundesmedian)**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017a

Analog zur Herangehensweise auf Bundesländerebene stellt Abbildung 5 die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote zwischen 2009 und 2015 für die betrachteten Großstädte dar. Hierbei zeigt sich, dass die Armutsgefährdung in vielen Großstädten zuletzt weiter zugenommen hat und dass Bremen dabei einen leicht überdurchschnittlichen Anstieg (+18,5 Prozent) zu verzeichnen hat. Auffällig ist zudem eine wachsende Spreizung zwischen den Großstädten in der Weise, dass die Armutsgefährdung in den Städten stärker wächst, in denen sie bereits überdurchschnittlich hoch ist.

**Abbildung 5: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote im Großstädtevergleich 2009 bis 2015 (Bundesmedian)**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017a

#### Exkurs 1: Armutskennziffern für das Jahr 2016

Seit Ende August 2017 liegen zusätzlich zu den bisher dargestellten Zahlen für 2009 bis 2015 auch die Armutsgefährdungsquoten für das Jahr 2016 vor. Die Zahlen sind jedoch aufgrund einer Umstellung der Stichprobe nicht mit den Vorjahren vergleichbar, sodass hier von der Verwendung in vergleichenden Zeitreihen abgesehen wurde. Hintergrund ist ein Komplettaustausch der Teilnehmer/-innen im Mikrozensus (100 Prozent statt wie sonst üblich 25 Prozent). Zudem wurde die Bevölkerung geschätzt, da zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch keine Fortschreibung der Bevölkerungsstatistik vorlag. Auch werden Geflüchtete in Übergangwohnheimen zwar in der Bevölkerungszahl berücksichtigt, im Mikrozensus sind sie jedoch nicht repräsentiert. Ferner können Neubaugebiete sich gerade in Großstädten in den 2016er Zahlen stärker auswirken als in vorherigen Jahreswerten. So weisen auch die Zahlen für 2016 ein insgesamt niedrigeres Gesamtniveau der Armutsgefährdung für fast alle Großstädte aus, während der Bundesdurchschnitt konstant bleibt. Bremen bleibt im Ländervergleich allerdings mit 22,6 Prozent das Bundesland mit der

höchsten Armutsgefährdungsquote<sup>3</sup>. Im Großstadtvergleich beträgt die Armutsgefährdungsquote 2016 in der Stadt Bremen 20,9 Prozent, was einen durchschnittlichen Wert darstellt<sup>4</sup>.

### *Exkurs 2: Berücksichtigung des Landesmedians/Großstadtmedians*

Ungeachtet des Fokus auf die Verwendung des Bundesmedians in der Berechnung der Armutsgefährdungsquoten weisen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2017a) auch die entsprechenden Werte bei Verwendung des Landesmedians bzw. des jeweiligen Großstadtmedians aus. Hintergrund dieser Herangehensweise ist die Annahme regional höchst unterschiedlicher Einkommenshöhen, sodass eine relative Armutsgefährdung ebenfalls in regionalem Vergleichskontext bestimmt wird. Eine solche Berechnung führt zu erheblich anderen Ergebnissen<sup>5</sup>. So weist die Stadt Bremen bei Verwendung des Landesmedians 2016 mit 16,7 Prozent den fünftgeringsten Wert bei der Armutsgefährdung im Vergleich der Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern auf. Bei Nutzung des Einkommensmedians der jeweiligen Großstadt landet die Stadt Bremen mit 18,7 Prozent genau im Mittelfeld. Jeweils ist aber ein Anstieg der Armutsgefährdungsquote seit 2009 zu konstatieren. Deutlich wird, dass eine Bewertung der Armutsgefährdungsquote stark davon abhängt, welche Einkommensgrundlage zur Berechnung herangezogen wird. Gelten Bundesstandards, schneiden viele Großstädte vergleichsweise schlecht ab, werden regionale Vergleichsmaßstäbe herangezogen, relativieren sich die Ergebnisse. Letztendlich muss daher in der Armutsberichterstattung geklärt werden, ob im Sinne „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ aus Artikel 72 Grundgesetz *ein* bundesweites Einkommensmittel gelten soll oder ob sich das Maß der relativen Armutsgefährdung an den jeweiligen lokalen Einkommensverhältnissen orientieren soll.

### *Exkurs 3: Berücksichtigung von Kaufkraft*

Ein häufiger Kritikpunkt am relativen Armutsbegriff betrifft die Nichtberücksichtigung von Kaufkraftunterschieden. Vor diesem Hintergrund haben Schröder und Röhl (2016) entsprechende kaufkraftbereinigte Analysen für die 402 Landkreise und kreisfreien Städte vorgenommen. Sie variierten in ihren Modellrechnungen die Einkommensarmutsschwelle so, dass letztgenannter überall die gleiche Kaufkraft entspricht<sup>6</sup>. In einer solchen Betrachtung nivellieren sich vor allem die Unterschiede in den Armutsgefährdungsquoten zwischen den neuen und alten Bundesländern. Dagegen tritt bei der Kaufkraftarmut ein starkes Stadt-Land-Gefälle zutage. Ist die Quote der rein städtischen Gebiete bereits bei der Einkommensarmut um 4,7 Prozentpunkte höher als in ländlichen oder teilurbanen Regionen, beträgt der Unterschied bei der Kaufkraftarmut sogar 7,9 Prozentpunkte und ist damit deutlich höher als die Ost-West-Differenz. Im Mittel kommen die rein städtischen Gebiete auf eine Kaufkraftarmutsquote von annähernd 22 Prozent. Auch scheinbar wohlhabende Städ-

---

<sup>3</sup> Sachsen-Anhalt erreicht den zweithöchsten Wert mit 21,4 %, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit 20,4 %.

<sup>4</sup> Für Essen (21,2 %), Hannover (22,0 %), Leipzig (22,4 %), Duisburg (22,8 %), Nürnberg (23,3 %) und Dortmund (24,2 %) werden 2016 höhere Armutsgefährdungsquoten als für Bremen ausgewiesen.

<sup>5</sup> Duisburg erreicht bei Verwendung des Großstadtmedians mit 14,8 % den besten Wert, während die Stadt bei Verwendung des Bundesmedians mit 22,8 % an vorvorletzter Stelle liegt.

<sup>6</sup> Somit ist ein Single in München noch bis zu einem Einkommen von 1.106 Euro kaufkraftarm, während ein Alleinstehender in Tirschenreuth bereits bei einem Monatseinkommen von 818 Euro nicht mehr zu den Kaufkraftarmen zählt.

te weisen nach der Preisbereinigung ein hohes Armutsrisiko auf, sodass sich die Differenzen zwischen den Großstädten erheblich reduzieren. So hat Köln mit fast 27 Prozent die höchste Kaufkraftarmutsquote hinter Bremerhaven. Die Quote Frankfurts von über 22 Prozent liegt nicht viel niedriger als jene der Ruhrgebietsstädte Dortmund und Duisburg, in denen zwischen 23 und knapp 25 Prozent der Bevölkerung relativ kaufkraftarm sind. Berlin hat mit 22,7 Prozent nur eine marginal höhere Quote als Frankfurt. Bremen kommt mit einem Wert von 24 Prozent ebenfalls auf eine überdurchschnittliche Kaufkraftarmut. In den meisten anderen wirtschaftsstarken Städten sind ebenfalls viele Menschen relativ kaufkraftarm<sup>7</sup>.

#### *Ökonomische Kennziffern, Beschäftigung und Einkommensstrukturen, Verschuldung*

Ungeachtet des Anstiegs der Armutsgefährdung im Land Bremen haben sich verschiedene Kennziffern in den Bereichen Wirtschaft, Beschäftigung und Einkommen durchaus sehr positiv entwickelt. Das trifft insbesondere auf das Wirtschaftswachstum zu. Hier schneidet das Land Bremen insbesondere in den Jahren 2010, 2012 sowie 2015, 2016 und 2017 überdurchschnittlich gut ab. Seit 2015 gehört das Land Bremen in dieser Kategorie sogar in die Spitzengruppe der Bundesländer (Muscheid 2017a: 15). Diese starke wirtschaftliche Entwicklung schlägt sich allerdings bisher nicht in gleicher Weise auf die Zunahme von Beschäftigung nieder. Hier ist im Betrachtungszeitraum vor allem seit 2012 im Vergleich zum Bundesmittel eine unterdurchschnittliche Zunahme der Erwerbstätigen am Arbeitsort festzustellen. Trotz allein fast 8.000 zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im Land Bremen im Jahr 2016 ist zu konstatieren, dass sich die Arbeitsplatzentwicklung Bremens zunehmend vom Gesamttrend der übrigen alten Bundesländer abkoppelt (Muscheid 2017a: 17). Auch die Zunahme der SVB am Wohnort ist im Vergleich der Großstädte mit mindestens 500.000 Einwohnern in Bremen eher unterdurchschnittlich. Wenngleich die Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2017b) die Daten nur für den Zeitraum vom 30.06.2012 bis 30.06.2015 vorhält, so deuten die vorliegenden Werte doch darauf hin, dass die Beschäftigung am Wohnort in München, Frankfurt, Leipzig und Berlin (ca. 10 bis 12 Prozent) etwa doppelt so hohe Zuwachsraten hatte wie in Bremen (ca. 6 Prozent), das in dieser Hinsicht auf einem vergleichbaren Niveau wie etwa Dortmund und Düsseldorf wächst.

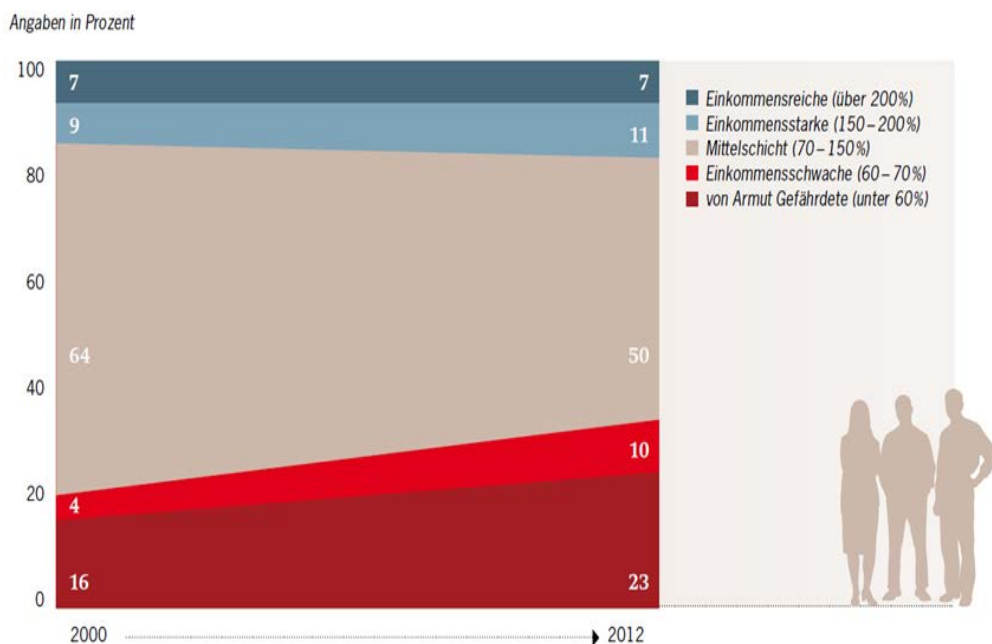
Zur Einordnung der Armutskennziffern ist zudem interessant, inwieweit sich die wirtschaftliche Entwicklung auch in der Einkommensentwicklung in Bremen niederschlägt. Hierbei ist festzustellen, dass die bremischen Arbeitnehmer/-innen im Ländervergleich im Jahr 2016 mit 3.755 EUR je Vollzeitbeschäftigten überdurchschnittlich hohe Einkünfte erzielten (Muscheid 2017b: 23). Die Entwicklung der Bruttomonatslöhne im Zeitverlauf ist zudem positiv. Den Daten zufolge werden vor allem im verarbeitenden Gewerbe sehr hohe Löhne in Bremen erzielt. Den Zahlen des Statistischen Landesamts Bremen (2017) zufolge sind im produzierenden Gewerbe und bei der Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen zudem die Bruttomonatsverdienste vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer/-innen von 2009 bis 2015 besonders stark gestiegen (Zuwachsraten von mehr als 20 Prozent, inklusive Sonderzahlungen). Diese Werte mögen in Anbetracht der vergleichsweise hohen Armutsgefährdungsquoten zunächst überraschen. Aus diesem Grund ist eine Betrachtung der Einkommensstrukturen interessant. Eine solche Analyse hat Hotze (2015) für die Arbeitnehmerkammer Bremen mit den Daten aus den Jahren 2000 und 2012 durchgeführt. Die Daten bis 2012 zeigen jedoch bereits – wie Abbildung 6 zu entneh-

---

<sup>7</sup> Hamburg: 20,9 %; Düsseldorf: 21,6 %; Stuttgart: 20,4 %; München: 18,0 %

men ist – eine erhebliche Zunahme der Polarisierung in den Haushaltseinkommen im Land Bremen. Demnach ist der Anteil der Einkommensreichen und -starken weitgehend stabil bzw. hat sich sogar leicht erhöht, gleichzeitig ist jedoch eine erhebliche Zunahme von einkommensschwachen und von Armut gefährdeten Haushalten zu verzeichnen. Eine Fortschreibung dieser Daten von Rosenthal und Wolnik (2018) zeigt allerdings, dass sich die Mittelschicht in Bremen zwischen 2012 und 2015 (v. a. durch Entwicklungen bei der Migrationsbevölkerung) konsolidiert hat und keine weitere Abnahme zu verzeichnen ist. Allerdings ist der Anteil der von Armut gefährdeten Haushalte auch zwischen 2012 und 2015 weitgehend konstant groß geblieben.

**Abbildung 6: Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen 2000 bis 2012**



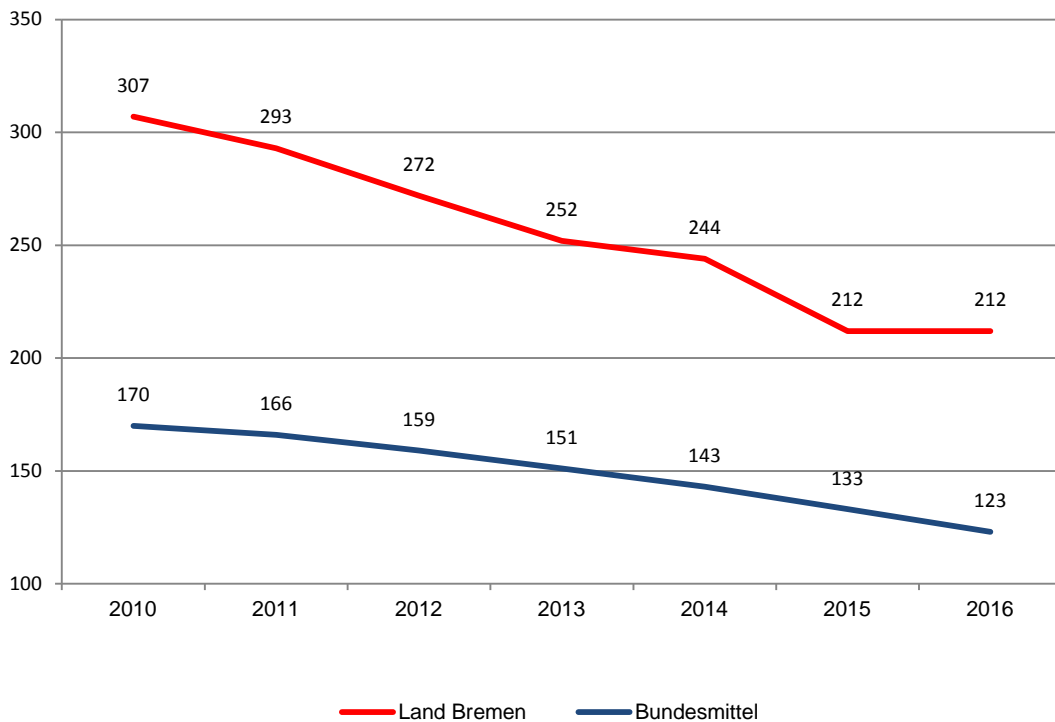
Darstellung der Arbeitnehmerkammer Bremen 2015; Datengrundlage: Mikrozensus

Diese Befunde stehen jedoch in Einklang mit bundesweiten Untersuchungen. Hier wird in zahlreichen Studien seit einigen Jahren eine stetig zunehmende Einkommensungleichverteilung festgestellt (Grabka/Goebel 2017). Dabei ist eine nachhaltige Erosion der Mittelschicht (Grabka/Frick 2008; Goebel/Gornig/Häußermann 2010) zu konstatieren, wenngleich Rosenthal und Wolnik (2018) auch bundesweit ab 2012 eine Konsolidierung der Mitte ausmachen.

Eine weitere Analysedimension in Hinblick auf Armut stellt der Aspekt der Verschuldung dar. Hierbei ist – wie Abbildung 7 zeigt – das Ausmaß an Privatinsolvenzen je 100.000 Einwohner in Bremen zwar nach wie vor überdurchschnittlich hoch – und das im Länder- wie im Städtevergleich – dennoch ist im Vergleichszeitraum ein überdurchschnittlicher Rückgang um 30,9 Prozent im Land Bremen im Vergleich zu 27,6 Prozent im Bundesmittel zu verzeichnen. Allerdings liegt beim Anteil der privat Verschuldeten über 18-Jährigen an allen Einwohnern über 18 Jahren im Vergleich der 69 größten deutschen Städte Bremen (2015: 12,8 Prozent) weiter im hinteren Mittelfeld (Platz 43), während Bremerhaven mit 20,8 Prozent sogar den letzten Platz belegt (Wirtschaftswoche 2016).



**Abbildung 7: Entwicklung der Privatsolvenzen je 100.000 Einwohner**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Bürgel Schuldenbarometer 2017

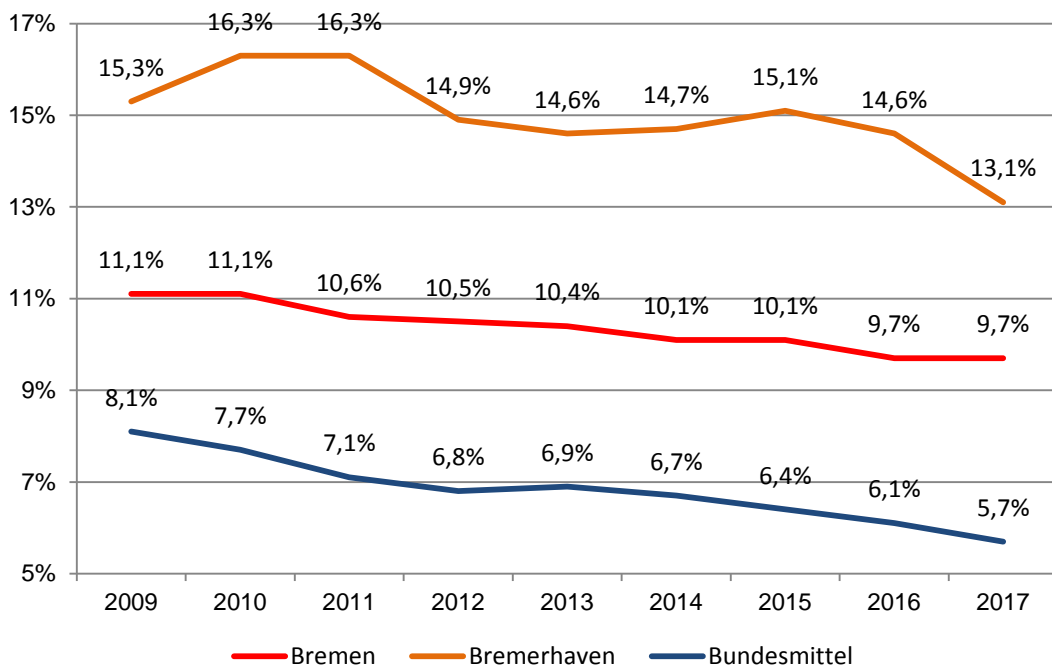
### 3.1.2 Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug

#### *Arbeitslosigkeit und SGB II-Bezug im Land Bremen*

Eine Ursache des vergleichsweise hohen Anteils von einkommensschwachen Haushalten stellt eine in Bremen überdurchschnittliche hohe und in Teilen verfestigte Arbeitslosigkeit dar. Nachfolgend werden daher zur Charakterisierung des Arbeitsmarkts verschiedene Daten herangezogen:

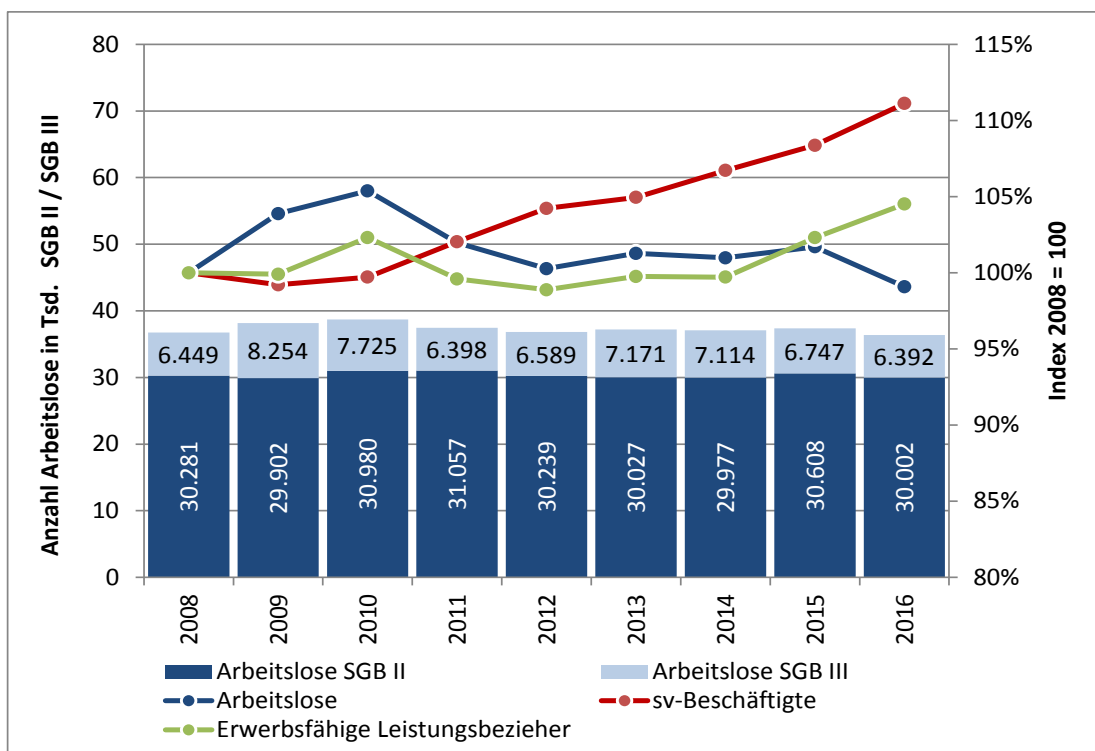
Die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) ist im Land und der Stadt Bremen im Vergleichszeitraum leicht gesunken. Betrug der Wert der Stadt Bremen 2009 noch 11,1 Prozent im Jahresmittel, so lag die Arbeitslosenquote im Mittel des Jahres 2016 bei 9,7 Prozent, ein Rückgang von fast 13 Prozent (siehe Abbildung 8). In Bremerhaven liegt die Arbeitslosenquote erheblich höher als in der Stadt Bremen, sie schwankte im Betrachtungszeitraum auch teilweise innerhalb weniger Monate stark zwischen knapp 13 und über 16 Prozent. Der Rückgang der Arbeitslosenquote ist in Bremen im Ländervergleich allerdings unterdurchschnittlich. So hat das Land Bremen mittlerweile die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote aller Bundesländer, Bremerhaven ist nach Gelsenkirchen gar die Gebietskörperschaft mit der zweithöchsten Arbeitslosenquote bundesweit (Bundesagentur für Arbeit 2017). Während Bundesländer wie Berlin, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt ihre Arbeitslosenquoten gerade in den letzten zwei Jahren auf deutlich einstellige Werte reduzieren konnten, verharrt die Arbeitslosenquote im Land Bremen weitgehend bei ca. 10 bis 11 Prozent.

**Abbildung 8: Entwicklung der Arbeitslosenquoten (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) in Bremen und Bremerhaven**



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2017

**Abbildung 9: Entwicklung von SV-Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug im Land Bremen**



Darstellung des SWAH 2018; Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 9 stellt in Ergänzung dazu die Entwicklung der SVB, Arbeitslosigkeit und des SGB II-Leistungsbezugs im Land Bremen dar. Hierbei fällt einerseits der Rückgang der Personen im Rechtskreis des SGB II auf, während die absolute Zahl der Arbeitslosen im SGB II zumeist zwischen 30.000 und 31.000 schwankt. Andererseits zeigt sich, dass sich Arbeitslosenzahlen und die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter unterschiedlich entwickeln.

Allerdings relativieren sich diese Befunde mit dem Blick auf andere Großstädte mit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten<sup>8</sup>.

Schröder (2017) hat in den 15 größten deutschen Städten den Bestand der SGB II-Bedarfsgemeinschaften (BG), der Personen (PERS), darunter der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) und der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von unter 15 Jahren (NEFu15) in diesen Bedarfsgemeinschaften in den Jahren 2010 bis 2016 analysiert (absolut und im Vergleich zur altersgleichen Bevölkerung). Dabei wird deutlich, dass sich seit 2010 eine zunehmende Spaltung bei den Städten in Hinblick auf die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähigen Hilfeberechtigten (unabhängig von der Ausgangshöhe) feststellen lässt. Bremen gehört dabei zu der Gruppe der Großstädte, in denen es nach zwischenzeitlichen Rückgängen bei der Zahl der ELB in den Jahren 2011 und 2012 v. a. in den Jahren 2015 und 2016 zu einer so erheblichen Zunahme der ELB (v. a. durch den Zuzug von Geflüchteten) gekommen ist, dass die Gesamtzahl der ELB 2016 höher liegt als 2010. In Duisburg, Dortmund und Frankfurt am Main sind dabei ähnliche Entwicklungen feststellbar. Für Essen lässt sich sogar ein noch deutlicher negativerer Trend aufzeigen. Während in Dresden und Leipzig die Zahlen der ELB stark und kontinuierlich zurückgingen, ist für eine Vielzahl der Großstädte lediglich ein leichter Rückgang seit 2010 erkennbar. Auffällig dabei ist aber, dass trotz des Zuzugs von Geflüchteten in Berlin, Düsseldorf und Nürnberg die Zahl der ELB 2016 unter dem Niveau von 2014 liegt.

Diese Befunde werden durch die Analysen von Böhme und Fortmann (2018) bestätigt. Sie kommen zum Stand Juli 2017 zum Ergebnis, dass die Zahlen der arbeitssuchenden Geflüchteten je 10.000 Einwohner in Bremen (134) und Bremerhaven (153) weit über den Werten vergleichbarer Großstädte liegen<sup>9</sup>. Damit sind die Herausforderungen für Bremen bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten wesentlich größer als in vielen anderen Großstädten. Die Ursachen dieser ungleichen Verteilung von Geflüchteten sind weitgehend unklar. Einerseits obliegt die Verteilung der nach Königsteiner Schlüssel zugewiesenen Geflüchteten den Bundesländern. Hierbei haben vor allem Flächenländer eher ländlich-peripherer Regionen zu Erstaufnahmezentren erklärt. Andererseits ist anzunehmen, dass Geflüchtete verstärkt den Weg in größere Städte suchen, um die dort oftmals besseren Infrastrukturen nutzen zu können, aber auch um Kontakt zu Menschen der eigenen Muttersprache zu suchen. Die Wohnungsmärkte in Großstädten bieten hierfür aber unterschiedlich Möglichkeiten. Inwieweit die seit April 2018 intensiv diskutierten „Vorfälle“ in der Bremer BAMF-Außenstelle ebenfalls für die hohen Fallzahlen in Bremen verantwortlich sind, kann an dieser Stelle noch nicht abgeschätzt werden.

---

<sup>8</sup> So lagen im Dezember 2017 die Arbeitslosenquoten (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) beispielsweise in Gelsenkirchen (13,7 %), Duisburg (11,7 %), Wilhelmshaven (10,9 %), Oberhausen (10,4 %), Mönchengladbach (10,4 %), Dortmund (10,2 %), Krefeld (10,1 %), Salzgitter (9,8 %) und Delmenhorst (9,6 %) über jener der Stadt Bremen (9,5 %).

<sup>9</sup> Beispielsweise liegen die Werte in München bei 34, in Frankfurt/Main bei 45 und Stuttgart bei 57. In den Städten Duisburg, Dortmund und Essen werden Werte zwischen 83 und 117 erreicht. Salzgitter (189), Hof (189) und Halle/Saale (159) liegen noch über dem Niveau von Bremerhaven.

Des Weiteren soll die Dynamik in der Struktur der Arbeitslosigkeit mithilfe einiger Kenndaten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dargestellt werden. Hierzu wird zum einen auf die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017) zu den Jahreswerten<sup>10</sup> der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) und nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (NEF) am Arbeitsmarkt für Bremen und Bremerhaven Bezug genommen (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2). Zum anderen wird auf Auswertungen des SWAH zurückgegriffen.

Wie Tabelle 1 und Tabelle 2 zu entnehmen ist, gibt es hinsichtlich der groben Struktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Bremen und Bremerhaven zwischen 2009 und 2016 kaum Veränderungen. Die absoluten Zahlen sowohl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) als auch die SGB II-Quoten sind innerhalb der letzten sieben Jahre weitgehend stabil auf hohem Niveau verblieben und liegen 2016 leicht über den Werten von 2009. Auch der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den ELB ist mit 65 bis 70 Prozent ebenso wie der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit etwa 50 Prozent nahezu unverändert. Wird wie von Geraedts (2017) der Anteil der Langzeitleistungsbeziehenden betrachtet – also diejenigen, die in den letzten zwei Jahren mindestens 21 Monate beim Jobcenter gemeldet waren – wird ersichtlich, dass sogar etwa zwei Drittel der SGB II-Empfänger/-innen zu den Langzeitleistungsbeziehenden gehören. Bemerkenswert ist dabei, dass im Land Bremen die insgesamt größte Gruppe seit mindestens zehn Jahren im Dauerbezug ist.<sup>11</sup> Die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist zwar in der Stadt Bremen weitgehend unverändert, im Zeitverlauf nahm sie jedoch erst deutlich ab und stieg erst 2016 vor allem infolge der Integration von Geflüchteten in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wieder deutlich an. Drei Veränderungen an der Struktur der Personen im SGB II fallen besonders auf. Erstens – und das stellt die gravierendste Entwicklung dar – die deutliche Zunahme von hilfebedürftigen Ausländern und Ausländerinnen, sowohl bei den Erwachsenen, als auch bei den unter 15-jährigen NEF. Jeweils sank die Zahl der deutschen Leistungsberechtigten leicht, während die Zahl der ausländischen Leistungsberechtigten erheblich zunahm und so in der Summe für einen Gesamtanstieg sorgte. Diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung seit 2011: Wie Andreas et al. (2018) aufzeigten, wuchs Bremen seit 2011 ausschließlich aufgrund von Auslandszuwanderung, während die Wanderungssaldi mit dem Umland und dem übrigen Bundesgebiet zunehmend negativ ausfielen. Keine andere deutsche Großstadt mit mehr als 500.000 Einwohnern hatte dabei in der Summe der Jahre 2014 und 2015 eine so starke Abwanderung der deutschen Bevölkerung zu verzeichnen wie Bremen. Ähnlich wie in vielen Städten im Ruhrgebiet geht dabei der Zuzug von ausländischen Personen mit einer überdurchschnittlich hohen Zunahme von Arbeitslosigkeit in dieser Personengruppe einher. Zweitens ist eine deutliche Zunahme von kurzzeitigen (d. h. weniger als sechs Wochen) arbeitsunfähigen erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen zu verzeichnen. Und drittens nahm auch die Zahl der ELB in ungeförderter Erwerbstätigkeit erkennbar zu. Dabei handelt es sich den Definitionen der Bundesagentur für Arbeit (2017) vermutlich um Personen, die mehr als 15 Stunden am ersten Arbeitsmarkt erwerbstätig sind, gleichzeitig aber SGB II-Leistungen beziehen.

---

<sup>10</sup> Aufgrund innerjährlicher Schwankungen werden Jahreswerte benutzt, wenngleich dadurch eine kleine Verzerrung infolge des Bezugs der Bevölkerungsdaten auf das Jahresende möglich ist.

<sup>11</sup> Das trifft in der Stadt Bremen auf 19 Prozent der Männer und 26 Prozent der Frauen im SGB-II-Bezug zu, in Bremerhaven sogar auf 23 Prozent der Männer und 31 Prozent der Frauen (Geraedts 2017: 38).

**Tabelle 1: Strukturmerkmale von Personen im SGB II-Bezug in Bremen 2009-2016**

	Wert 2009	Wert 2016	Trend <sup>12</sup> HB	Trend Bund <sup>13</sup>
arbeitssuchende ELB	36.254	39.458	8,8%	-11,6%
Deutsche ELB	37.509	33.683	-10,2%	-21,9%
Ausländer ELB	14.747	21.218	+43,9%	32,1%
ELB-Quote <sup>14</sup>	14,5%	14,8%	+2,1%	-13,2%
Anteil Pers. ohne abgeschl. Berufsausbildung an den ELB	69,4%	69,2%	-0,2%	9,8%
arbeitslose ELB	22.572	22.235	-1,5%	-17,1%
Langzeitarbeitslose ELB	11.410	11.348	-0,5%	-10,7%
Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen	50,5%	51,0%	1,0%	7,8%
nicht arbeitslose ELB in arbeitsmarktpolit. Maßnahmen	6.586	6.700	1,7%	-24,3%
nicht arbeitslose ELB in Arbeitsunfähigkeit	1.833	3.303	80,2%	26,6%
nicht arbeitslose ELB in ungeförderter Erwerbstätigkeit	6.154	7.930	28,9%	14,9%
NEF-Quote <sup>15</sup>	27,8%	29,7%	6,8%	-12,0%
Deutsche NEF	15.344	14.551	-5,2%	-11,2%
Ausländer NEF	4.406	6.562	+48,9%	32,7%

Eigene Darstellung; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2017

**Tabelle 2: Strukturmerkmale von Personen im SGB II-Bezug in Bremerhaven 2009-2016**

	Wert 2009	Wert 2016	Trend BHV	Trend Bund
arbeitssuchende ELB	10.601	11.269	6,3%	-11,6%
Deutsche ELB	12.525	10.941	-12,7%	-21,9%
Ausländer ELB	2.346	4.203	79,2%	32,1%
Anteil Pers. ohne abgeschl. Berufsausbildung an den ELB	66,0%	67,1%	1,7%	9,8%
arbeitslose ELB	6.713	6.771	0,9%	-17,1%
Langzeitarbeitslose ELB	3.257	3.414	4,8%	-10,7%
Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen	48,5%	50,4%	3,9%	7,8%
nicht arbeitslose ELB in arbeitsmarktpolit. Maßnahmen	2.422	1.916	-20,9%	-24,3%
nicht arbeitslose ELB in Arbeitsunfähigkeit	712	834	17,1%	26,6%
nicht arbeitslose ELB in ungeförderter Erwerbstätigkeit	1.415	1.865	31,8%	14,9%
NEF-Quote	35,7%	34,7%	-2,7%	-12,0%
Deutsche NEF	4.974	4.223	-15,1%	-11,2%
Ausländer NEF	549	1.548	182,1%	32,7%

Eigene Darstellung; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2017

Abbildung 10 stellt in Ergänzung zu den Tabellen 1 und 2 die Struktur der Arbeitslosigkeit in Bremen und Bremerhaven grafisch im Zeitverlauf dar. Dabei ist die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit in den blauen Farbtönen gut erkennbar. Der Vergleich zum Bundestrend zeigt vor allem, dass sich bundesweit gesehen – trotz der Zunahme der Anzahl von arbeitslosen Ausländern und Ausländerinnen – eine erheblich stärkere Reduktion von Hilfebedürftigkeit

<sup>12</sup> Die Trendspalte gibt die prozentuale Entwicklung der absoluten Zahlen wieder (2009-2016).

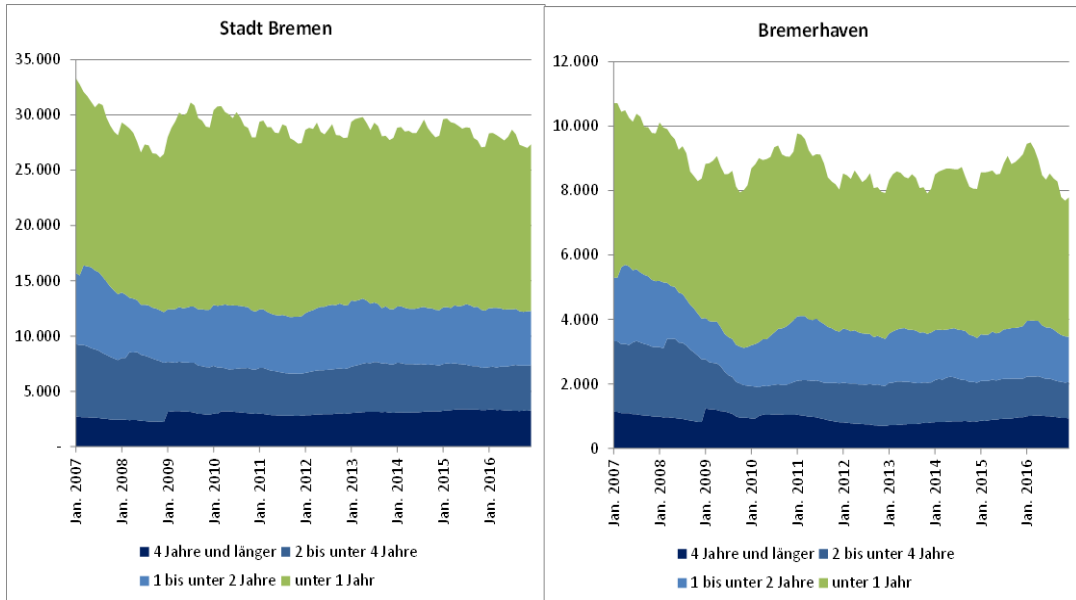
<sup>13</sup> Die Trendspalte gibt die prozentuale Entwicklung der absoluten Zahlen wieder (2009-2016).

<sup>14</sup> Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 15 Jahren bis zur gesetzlichen Altersgrenze an der altersgleichen Bevölkerung

<sup>15</sup> Anteil der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von unter 15 Jahren an der Bevölkerung im Alter von 0 bis unter 15 Jahren

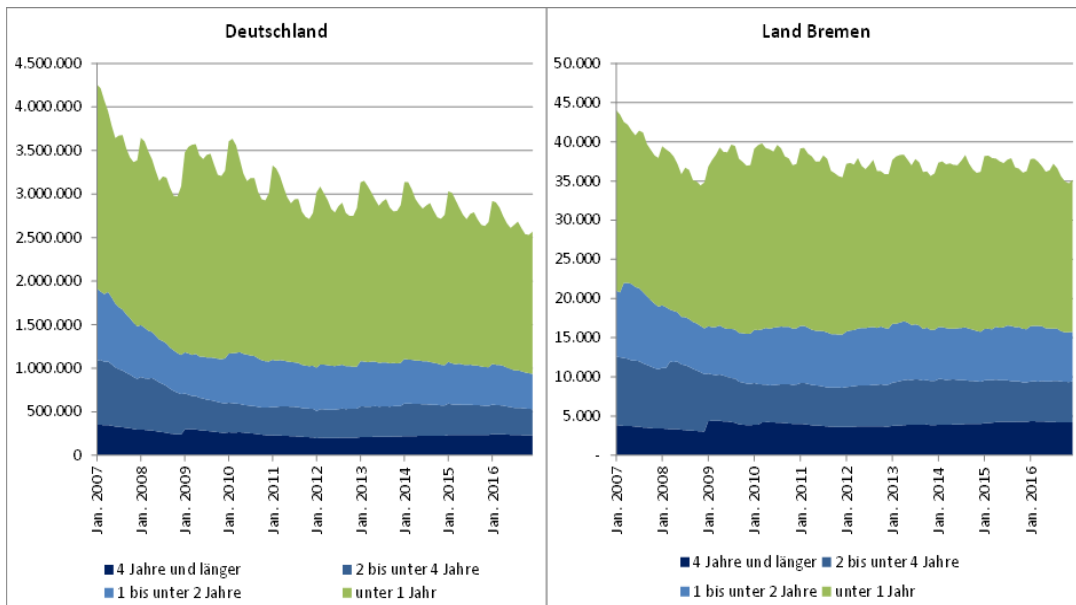
und Langzeitarbeitslosigkeit feststellen lässt als im Bundesland Bremen (siehe Abbildung 11).

**Abbildung 10: Entwicklung der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen**



Darstellung des SWAH 2018; Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

**Abbildung 11: Entwicklung der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich**

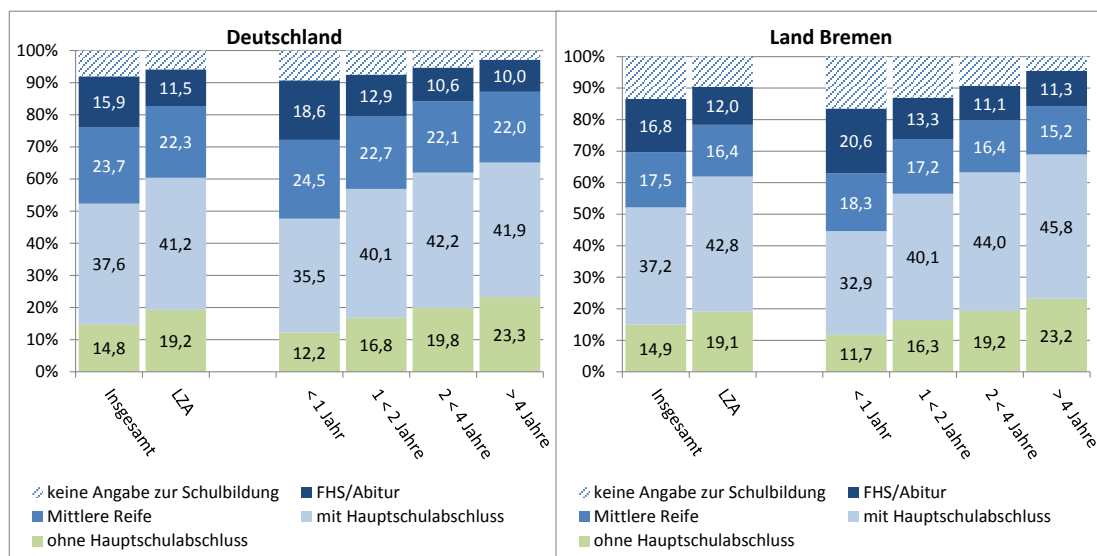


Darstellung des SWAH 2018; Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Der Vergleich mit anderen Großstädten mit ebenfalls überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (z. B. Duisburg, Essen, Dortmund) macht aber deutlich, dass Bremen hier eine mittlere Position einnimmt. Bremerhaven gehört hingegen mit Gelsenkirchen zu den Städten in Deutschland mit der höchsten Langzeitarbeitslosigkeit.

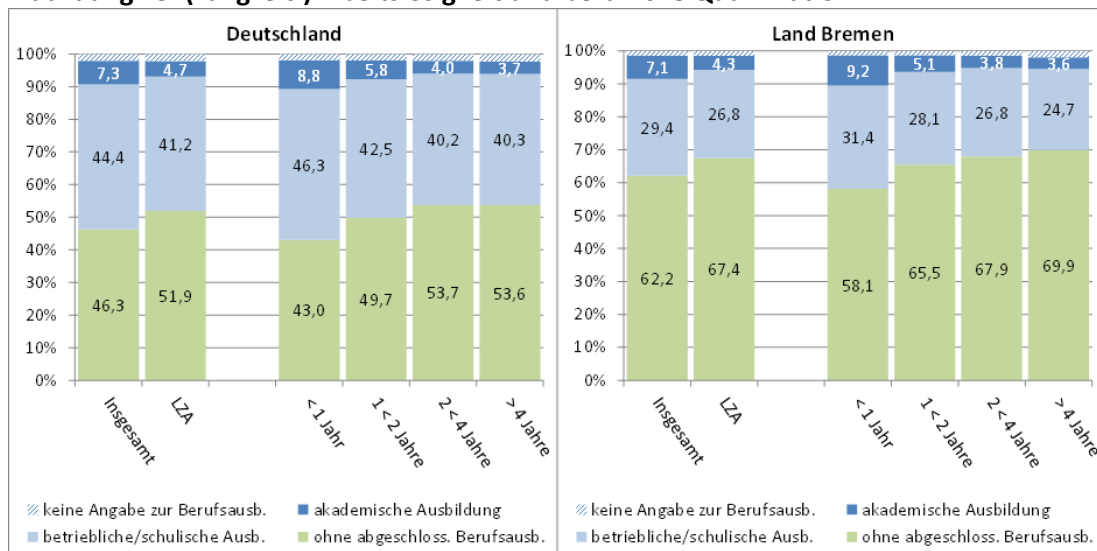
Wie die Abbildungen 12 und 13 dabei deutlich machen, gibt es einen engen Zusammenhang zwischen geringer Schulbildung (keinen Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss) und fehlender beruflicher Qualifikation und dem Verbleib in Langzeitarbeitslosigkeit. Insbesondere im Land Bremen fällt dabei auf, dass die Langzeitarbeitslosen überwiegend keinen Schulabschluss (ca. 19 Prozent) bzw. lediglich einen Hauptschulabschluss (ca. 43 Prozent) besitzen und zu über 67 Prozent über keinen Berufsabschluss verfügen.

**Abbildung 12: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und schulische Bildung**



Darstellung des SWAH 2018; Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

**Abbildung 13: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und berufliche Qualifikation**



Darstellung des SWAH 2018; Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

### 3.1.3 Bildung

#### *Schulbildung und Schulabschlüsse der Bremer Schüler/-innen*

Eine wichtige Datengrundlage für bildungsbezogene Analysen stellen die empirischen Arbeiten des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) dar. Dieses wurde nach der Diskussion um die PISA-Ergebnisse im Jahr 2004 als An-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin gegründet. Es unterstützt die Arbeiten der Bundesländer bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung und Sicherung von Bildungserträgen im Schulsystem. Eine zentrale Grundlage dieser Arbeiten bilden die länderübergreifenden Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz, die definieren, welche Kompetenzen Schülerinnen und Schüler bis zu bestimmten Zeitpunkten in ihrer schulischen Laufbahn erwerben sollen. Das IQB überprüft regelmäßig, inwieweit diese Kompetenzziele in deutschen Schulen erreicht werden und unterstützt die Länder bei der Umsetzung der Bildungsstandards.

**Tabelle 3: Zusammenfassung von Bildungsstudien für das Land Bremen**

Studie	Kernaussagen für das Bundesland Bremen
PISA-E 2000 Baumert et al. 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Mittel geringste Punktwerte der 15-Jährigen Bremer im Ländervergleich (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften);</li> <li>• OECD-weit hat Bremen eine der höchsten Werte bei der Leistungsstreuung, allerdings ähnlich wie bei Schülern und Schülerinnen aus Großstädten;</li> <li>• Erhebliche Anteile der Bremer Schüler/-innen liegen in den untersten beiden Kompetenzniveaus, v. a. geringe Kompetenzwerte bei Kindern ausländischer Eltern;</li> <li>• Bundesweit in Bremen die höchste Schichtabhängigkeit der Lesekompetenz, ähnlich wie bei Kindern in Großstädten;</li> </ul>
IGLU-E/TIMMS 2001 Bos et al. 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bremer Schüler/-innen erreichen im Mittel das geringste Lese-, Mathematik- und Naturwissenschaftsniveau aller teilnehmenden Bundesländer.</li> <li>• Jeweils größte Heterogenität der Leistungen, hoher Anteil an Bremer Schülern und Schülerinnen in den untersten beiden Kompetenzgruppen und geringer Anteil an Schülern und Schülerinnen in den höchsten Kompetenzstufen;</li> </ul>
Bildungsbericht (ab 2006) Autorengruppe Bildungsberichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung des Konzepts der Risikolagen für den Bildungserfolg: Erwerbslosigkeit, Bildungsferne im Elternhaus, Armut;</li> <li>• Bundesweit sind in keinem Bundesland die Schüler/-innen so oft einer bzw. allen drei Risikolagen gleichzeitig ausgesetzt wie in Bremen.<sup>16</sup></li> </ul>
IQB-Ländervergleich Sekundarschule 2009 Köller/Knigge/Tesch 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bremen erreicht ähnlich wie Berlin die schlechtesten Testergebnisse in Deutsch, sowohl im unteren Kompetenzniveau, als auch in der Leistungsspitze; neben Berlin hat Bremen die höchste Leistungsstreuung.</li> <li>• Bremen erreicht leicht unterdurchschnittliche Ergebnisse in Fremdsprachen.</li> <li>• Überdurchschnittlicher sozialer Gradient in Bremen;</li> </ul>

<sup>16</sup> 2000: 18,6 % Erwerbslosigkeit; 33,3 % Bildungsferne; 26,5 % Armut; 36,3 % mindestens eine Risikolage; 8,8 % alle drei Risikolagen; weitere Verschlechterung bis zum Jahr 2014: 20,1 % Erwerbslosigkeit; 20,3 % Bildungsferne; 32,9 % Armut; 43,6 % mindestens eine Risikolage; 10,0 % alle drei Risikolagen



IQB-Ländervergleich Grundschule 2011 Stanat et al. 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bremen erreicht ähnlich wie Berlin die schlechtesten Testergebnisse, sowohl im unteren Kompetenzniveau, als auch in der Leistungsspitze.</li> <li>• Höchste Streuung der Ergebnisse in Bremen, selbst im Vergleich zu Großstädten; höchster sozialer Gradient in Bremen, aber geringer als in der Großstädtekkategorie<sup>17</sup>;</li> </ul>
IQB Ländervergleich 2012 und Statistisches Bundesamt Geraedts 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11,5 Prozent der Schüler/-innen verfehlen Mindestanforderungen in Mathematik, weitere 27,0 Prozent erreichen Niveau unterhalb der Anforderungen des HSA.</li> <li>• Im Folgejahr verließen aber „lediglich“ 5 Prozent der Bremer Schüler/-innen die Schule ohne Abschluss, die Lücke zwischen Kompetenz und Schulabschluss ist in keinem Bundesland so groß wie in Bremen.</li> </ul>
IQB-Bildungstrend Sekundarschule 2015 Stanat et al. 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Jahr 2015 liegt der Anteil der Bremer Schüler/-innen, die in der 9. Jahrgangsstufe den Mindeststandard für den MSA verfehlen, im Kompetenzbereich Lesen bei 37 Prozent, im Kompetenzbereich Zuhören bei nahezu 27 Prozent und im Kompetenzbereich Orthografie bei gut 23 Prozent; bezogen auf den Mindeststandard für den HSA liegen die Werte im Lesen bei knapp 17 Prozent, im Zuhören bei fast 12 Prozent und in der Orthografie bei nahezu 7 Prozent.</li> <li>• Kaum Verbesserungen bei den Bremer Schülern und Schülerinnen in den drei Kompetenzbereichen seit 2009;</li> <li>• Größter sozialer Gradient in Bremen, aber seit 2009 leicht gesunken;</li> </ul>
IQB-Ländervergleich Grundschule 2016 Stanat et al. 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Im Zeitraum 2011 bis 2016 lassen sich deutliche Verschlechterungen in den Leistungen von Bremer Grundschulern und Grundschulern feststellen. So erreichen im Lesen 47,2 Prozent, im Zuhören 38,5 Prozent, in Orthografie 64,9 Prozent und in Mathematik 52,8 Prozent der getesteten Schüler/-innen nicht den Regelstandard der KMK. In allen Bereichen hat sich der Anteil der Bremer Schüler/-innen, die den Mindeststandard verfehlen, erhöht.</li> <li>• Die Streuung ist im Land Bremen am höchsten, allerdings vor allem durch eine enorme Spreizung im unteren Leistungssegment verursacht.</li> </ul>

Eigene Darstellung

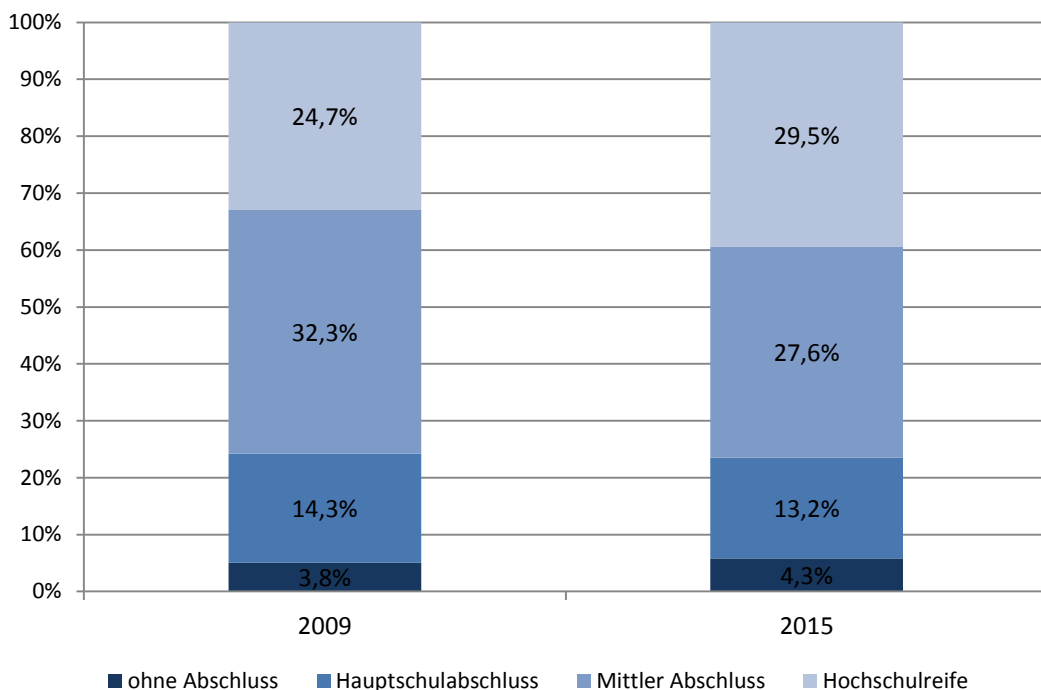
Ferner soll an dieser Stelle auf Veränderungen bei den Schulabschlüssen der Bremer Schüler/-innen seit 2009 eingegangen werden. Hierbei zeigt sich – wie in Abbildung 14 zu erkennen ist – zum einen ein Positivtrend im Sinne von mehr Abiturienten und Abiturientinnen und zum anderen eine zunehmende Polarisierung zwischen den Abschlüssen. Während der Anteil der Schüler/-innen mit einem Mittleren Schulabschluss zugunsten der Abiturienten und Abiturientinnen in den vergangenen Jahren deutlich gesunken ist, bleibt der Anteil der Schüler/-innen mit Hauptschulabschluss oder ohne Abschluss weitgehend konstant. Dies ist vor dem Hintergrund interessant, dass vor allem für Schüler/-innen ohne Abschluss und mit Hauptschulabschluss das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit (und damit Armut) enorm hoch

<sup>17</sup> Inwieweit ein Großstädtevergleich mit den Daten des IQB sinnvoll ist, ist umstritten. Nachdem 2012 eine Referenzkategorie für 17 Großstädte in die Analysen einbezogen wurde, hat das IQB in den letzten Veröffentlichungen hiervon wieder Abstand genommen, da die sozialen Merkmale bezogen auf die regionale Einbettung und das Umfeld der Großstädte zu unterschiedlich seien.

ist. Insofern ist ein Zuwachs von Abiturienten und Abiturientinnen zulasten derjenigen mit MSA nicht zwangsläufig als Erfolg in der Armutsprävention zu bewerten.

Eine Einordnung der Bremer Werte ist sowohl im Länder- als auch Städtevergleich möglich. So weisen die Datentabellen des Bildungsberichts (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016) die Absolventen und Absolventinnen bzw. Abgänger/-innen der allgemeinbildenden Schulen nach Abschlussarten im Vergleich von 2006 zu 2014 aus. Den Zahlen zufolge war 2006 wie 2014 sowohl die Zahl der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss als auch die Zahl der Abiturienten und Abiturientinnen im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch. Dabei hat sich der Abstand zum Bundesmittel beim Anteil der Schüler/-innen ohne Hauptschulabschluss deutlich erhöht. Im Vergleich der 69 größten deutschen Städten landen Bremen (Platz 31) und Bremerhaven (Platz 45) in Hinblick auf den Anteil der Schulabgänger/-innen mit Hochschulzugangsberechtigung an allen Schulabgängern und Schulabgängerinnen des Jahres 2014 jeweils im Mittelfeld (Wirtschaftswoche 2016). Bei den Schulabgängern und Schulabgängerinnen ohne Hauptschulabschluss liegt die Stadt Bremen im Großstädtevergleich im Mittelfeld, die Stadt Bremerhaven dagegen in der Schlussgruppe (Deutscher Caritasverband 2017). Dabei weisen z. B. Leipzig, Berlin, Dortmund und Essen höhere Anteile von Schülern und Schülerinnen ohne Hauptschulabschluss als Bremen auf.

**Abbildung 14: Schulabschlüsse im Land Bremen 2009 und 2015**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2017)

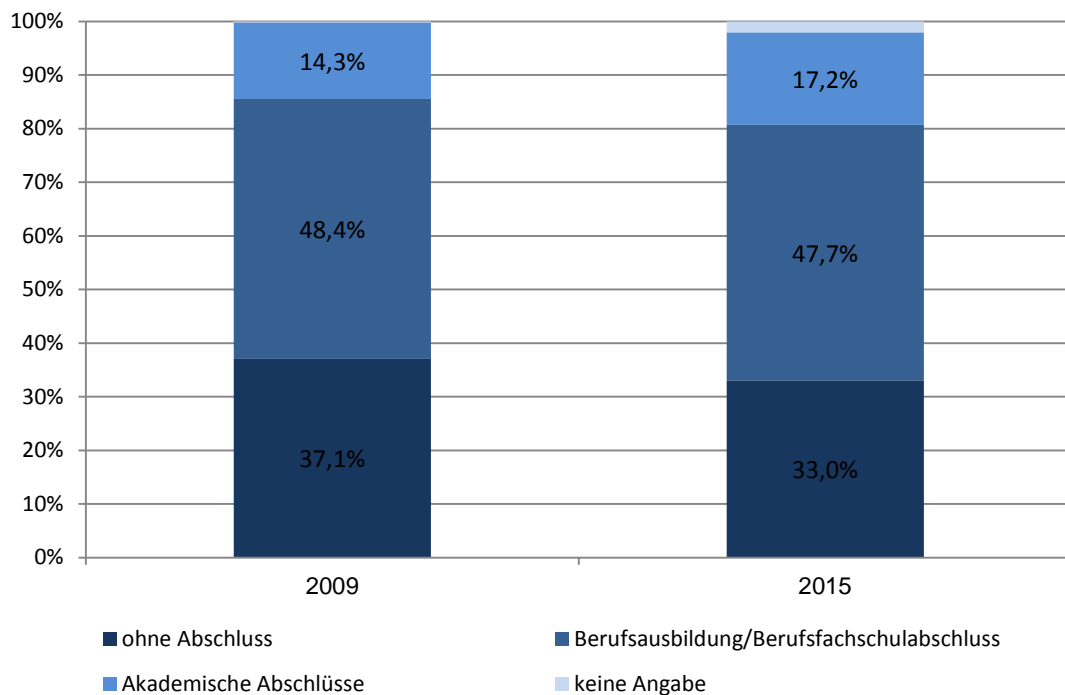
#### *Bildungsniveau der Bremer Bevölkerung*

Bildung wird häufig als einer der zentralen Ansätze der Armutsprävention angesehen, denn schließlich steigt – und das mit zunehmender Intensität – mit sinkendem Bildungsgrad das Risiko der Arbeitslosigkeit und von Armut (Statistisches Bundesamt 2013). Gleichzeitig wird Deutschland und insbesondere den Großstädten eine enorme soziale Selektivität beim Bil-

derungserfolg von Kindern nachgewiesen (z. B. Baumert et al. 2002; Becker/Reimer 2010; Stanat et al. 2012). Somit sind schlechtere Bildungsergebnisse vor allem dort zu erwarten, wo viele eher gering qualifizierte Menschen leben. Vor dem Hintergrund dieser beiden Aspekte ist das Bildungsniveau der Bevölkerung eine der zentralen Ursachen für ökonomische Armut und Bildungsbenachteiligung. Hinsichtlich des Bildungsstands der Bevölkerung gibt es allerdings enorme Differenzen in Deutschland, wie die Einordnung der Bremer Werte auf Basis verschiedener nachfolgend referierter Untersuchungen belegt.

Mithilfe der Daten des Mikrozensus lässt sich das aktuelle berufliche Bildungsniveau der Bremer Bevölkerung sowie dessen Entwicklung seit 2009 abschätzen. Wie Abbildung 15 darstellt, verfügt etwa die Hälfte der Bremer Einwohner/-innen über eine Berufsausbildung bzw. einen Berufsfachabschluss. Dieser Wert ist seit 2009 weitgehend konstant. Jede/r dritte/r Bremer/in hat 2015 hingegen keinen berufsqualifizierenden Abschluss, ca. 17 Prozent verfügen über einen akademischen Abschluss. Positiv fällt auf, dass der Anteil von Personen ohne Berufsabschluss seit 2009 rückläufig ist und der Anteil von Akademikern und Akademikerinnen an der Bevölkerung zuletzt zugenommen hat.

**Abbildung 15: Berufliche Qualifikationen Bevölkerung im Land Bremen 2009 und 2015**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2017

Eine Einordnung des Bremer Qualifikationsniveaus lässt sich durch den Vergleich mit anderen Großstädten und Bundesländern vornehmen. So zeigt Tabelle 4, dass mit Abstand in keinem anderen Bundesland so viele Menschen mit niedrigem Bildungsstand<sup>18</sup> leben wie in Bremen. Deren Anteil ist seit 2009 aber rückläufig, wenngleich die Rückgänge in Bayern,

<sup>18</sup> Anteil der 25- bis 65-Jährigen ohne beruflichen Abschluss und ohne (Fach-)Hochschulreife (maximal ISCED 2) an der Bevölkerung der entsprechenden Altersgruppe

Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg deutlich größer ausfallen als im Land Bremen.

Für einen Großstädtevergleich liegen diesbezüglich jedoch keine Daten vor. Jedoch gibt es einige Untersuchungen zum Anteil von Hochqualifizierten nach Großstädten. So zeigten Döll und Stiller (2011) bereits auf, dass sich hinsichtlich der Beschäftigung von hoch qualifizierten Arbeitskräften im Vergleich der deutschen Städte ein sehr differenziertes Bild zeige, was in weiten Teilen die Unterschiede der Entstehung von Arbeitsplätzen widerspiegele. Bremen erreichte dabei beim Anteil der Beschäftigten mit Fach-, Fachhoch- oder Hochschulabschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit den Daten von 2009 einen Platz im Mittelfeld, knapp hinter Berlin und Hamburg, aber vor den Großstädten der Ruhrschiene. Neuere Analysen zum Anteil der Akademiker/-innen an allen Beschäftigten mit den Daten von 2015 bestätigen dieses Ranking weitgehend (Wirtschaftswoche 2016). Hier erreichen Bremen mit 16,5 Prozent Platz 39 und Bremerhaven mit 9,6 Prozent Platz 67. In München, Stuttgart, Dresden und Frankfurt am Main als am besten platzierte Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern hat dagegen mehr als jeder vierte Beschäftigte einen akademischen Abschluss.

**Tabelle 4: Personen mit niedrigem Bildungsstand nach Bundesländern 2009 und 2015**

Land	2009	2015	Trend <sup>19</sup>	Trend <sup>20</sup>
Sachsen	4,4 %	4,1 %	-6,8%	0,3
Thüringen	5,0 %	4,5 %	-10,0%	0,5
Brandenburg	6,4 %	6,6 %	3,1%	-0,2
Sachsen-Anhalt	6,8 %	6,9 %	1,5%	-0,1
Mecklenburg-Vorpommern	7,0 %	7,2 %	2,9%	-0,2
Bayern	14,0 %	11,2 %	-20,0%	-2,8
Schleswig-Holstein	13,8 %	11,7 %	-15,2%	-2,1
Deutschland	<b>14,5 %</b>	<b>13,2 %</b>	-9,0%	-1,3
Niedersachsen	15,8 %	13,8 %	-12,7%	-2,0
Baden-Württemberg	15,7 %	14,0 %	-10,8%	-1,7
Hessen	15,1 %	14,6 %	-3,3%	-0,5
Hamburg	16,8 %	14,7 %	-12,5%	-2,1
Berlin	15,5 %	15,1 %	-2,6%	-0,4
Rheinland-Pfalz	17,0 %	15,3 %	-10,0%	-1,7
Saarland	16,2 %	15,8 %	-2,5%	-0,4
Nordrhein-Westfalen	18,7 %	17,8 %	-4,8%	-0,9
Bremen	22,9 %	21,4 %	-6,6%	-1,5

Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017a

<sup>19</sup> Veränderung des Werts von 2009 zu 2015 in Prozent

<sup>20</sup> Veränderung des Werts von 2009 zu 2015 in Prozentpunkten

### 3.1.4 Wohnen und Stadtentwicklung

Ende des 20. Jahrhunderts galten bundesweit, so auch in Bremen, die wohlfahrtsstaatlichen Aspekte der Wohnungspolitik der Nachkriegsjahre als gelöst. Bremen wie viele andere Städte begannen in Anbetracht der Erwartung von schrumpfenden Bevölkerungszahlen mit dem Rückzug der öffentlichen Hand aus diesem Bereich der Daseinsvorsorge und setzten auf die Kräfte des Marktes in Form von Privatisierung und Deregulierung. Kommunale Wohnungsbaunternehmen mit über 10.000 Wohneinheiten (WE) wurden privatisiert<sup>21</sup> und es folgte die Umsetzung von Stadtsanierungsprogrammen mit dem Ziel, nicht mehr am Markt nachgefragte Wohnungen zurückzubauen, um problematischen Quartiersentwicklungen entgegenzuwirken. Doch in den letzten zehn Jahren hat sich die Entwicklung am Wohnungsmarkt vollständig verändert. Großstädte wie Bremen haben zum einen im Kontext von Reurbanisierungsprozessen wieder deutlich an Einwohnern gewonnen. Dazu zählen junge Bildungswanderer/-innen, Arbeitnehmer/-innen, die durch ein stetig wachsendes Arbeitskräfteangebot in der Stadt angezogen werden, in geringerem Umfang auch ältere Menschen, die in die Stadt zurückkehren, um deren infrastrukturelle Vorteile nutzen zu können. Überlagert werden diese Prozesse seit 2011 durch eine verstärkte Zuwanderung aus dem Ausland. Hierbei ist zwischen Fachkräfte- und Armutszuwanderung innerhalb der Europäischen Union einerseits und der Unterbringung von Geflüchteten andererseits zu differenzieren. Zudem bewegt sich der Wohnungs- und Immobilienmarkt gegenwärtig in einem sehr dynamischen Kapitalmarktumfeld. Bedingt durch niedrige Zinsen, fehlende Anlagealternativen und viel freies Kapital entwickeln sich Immobilien zunehmend zu einer eigenen „Asset“-Klasse, in der die hohe sozialpolitische Bedeutung des „Wohnens“ zugunsten von kapitalmarktorientierten Renditeerwartungen vernachlässigt wird (Hausen 2017). Das hat zur Folge, dass das wesentliche wohnungsbaupolitische Steuerungselement – die Ausgestaltung der Bodenpreise und die späteren Vermarktungsmöglichkeiten – zu politischen Zielkonflikten hinsichtlich der Entwicklung vielfältig gemischter Stadtquartiere einerseits und möglichst hoher Verkaufserlöse mit entsprechenden positiven Haushaltswirkungen andererseits führen.

Eine umfassende wohnstrukturelle Analyse für Bremen scheitert aber – analog zum Thema Gesundheit – am Fehlen regelmäßig und national vergleichbarer Daten. Erschwerend kommt hinzu, dass es für Bremen bisher, als einzige der Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern, keinen qualifizierten Mietspiegel gibt. Von daher sei an dieser Stelle einerseits auf den Bericht zur sozialen Lage in Bremen mit dem Schwerpunkt Wohnen der Arbeitnehmerkammer Bremen (2013) hingewiesen. Darin wurde die Situation des Bremer Mietwohnungsmarkts eingehend analysiert. Eine aktuelle Einschätzung nimmt auch Hausen (2017) vor. Demnach sei der Wohnungs- und Immobilienmarkt in der Stadt Bremen nach wie vor durch eine überdurchschnittliche Preisdynamik gekennzeichnet, während gleichzeitig die Bevölkerung wachse und es zu einer erhöhten Nachfrage nach preiswerten Ein- bis Zweizimmerwohnungen oder familiengerechten Wohnungen komme. Im Ergebnis haben veränderte Marktbedingungen in Verbindung mit einem deutlichen Nachfrageanstieg in Bremen (wie in vielen anderen Großstädten zum Teil noch deutlich massiver) zu einem anhaltend hohen Nachfragedruck und somit zu einer Verschärfung auf dem Wohnungsmarkt in Form von Preissteigerungen geführt. So zeigen die Zahlen des Instituts Empirica (2017 zit. n. Silver/Michel/Wörpel 2017) eine Preissteigerung in der Stadt Bremen zwischen 2012 und 2016 um 21 Prozent auf jetzt 7,68 EUR pro m<sup>2</sup> und um 11 Prozent auf jetzt 5,00 EUR pro m<sup>2</sup>

---

<sup>21</sup> z. B. BREBAU, Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, Beamten-Baugesellschaft

in Bremerhaven. Hannover, Nürnberg, München und Stuttgart weisen hier ähnliche Werte um 20 Prozent auf, Berlin erreicht gar Preissteigerungen von mehr als 27 Prozent. Und in den ersten sechs Monaten des Jahres 2017 haben die Mieten in Bremen den Berechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zufolge im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rund acht Prozent angezogen – nur wenige Regionen in Deutschland hatten in den ersten sechs Monaten des Jahres einen derart hohen Anstieg zu verzeichnen. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass v. a. die Wohnungen der GEWOBA in der Empirica-Datenbank nicht enthalten sind und es dadurch zu Verzerrungen nach oben kommen kann. Auch inseriert die GEWOBA in den Immobilienportalen teilweise nicht mit allen Wohnungen (eine Wohnung, aber mehrere Wohnungen gleichen Typs sind verfügbar).

Die Mietpreisbremse gilt in der Stadt Bremen seit dem 1. Dezember 2015 und ist bis zum 20. November 2020 befristet. Wenngleich bisher keine offizielle Evaluation vorliegt, so gilt dieses Instrument als äußerst umstritten. So wird das Fehlen eines Mietspiegels – wodurch sich Bremen übrigens von vielen anderen Großstädten unterscheidet – zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete als zentrales Defizit dieses Ansatzes bewertet. So kann die ortsübliche Vergleichsmiete letztlich nur mit einem Sachverständigengutachten bestimmt werden, was einen enormen Aufwand erfordert. Allerdings gilt der Ansatz auch in Städten mit Mietspiegeln als Misserfolg. Es gibt Stimmen, die dessen Instrumentalisierung zu einem Mieterhöhungsspiegel befürchten. Erste Gerichte (z. B. Berliner Landgericht) haben zudem verfassungsrechtliche Zweifel an einer Mietpreisbremse, da durch die Abhängigkeit der Mietbegrenzung von der ortsüblichen Vergleichsmiete eine ungleiche Behandlung von Vermietern in unterschiedlichen Städten vorliege. Außerdem gibt es für den Bestand die sogenannte Kappungsgrenzen-Verordnung, wonach Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen auf 15 Prozent innerhalb von drei Jahren begrenzt werden. Die Kappungsgrenzen-Verordnung gilt in Bremen vom 01.09.2014 bis zum 31.08.2019.

Wenngleich das durchschnittliche Preisniveau pro m<sup>2</sup> (Empirica 2017 zit. n. Silver/Michel/Wörpel 2017) in vielen anderen westdeutschen Großstädten abgesehen von den Ruhrgebietsmetropolen Dortmund, Duisburg und Essen noch deutlich höher ist als in Bremen,<sup>22</sup> so machen doch die Mieterbefragung der Arbeitnehmerkammer als auch die Erhebungen der Hans-Böckler-Stiftung deutlich, dass Bremer Haushalte heute – aufgrund stetig steigender Mieten bei im Median eher geringen Einkommen<sup>23</sup> – überdurchschnittlich hohe Anteile ihres Haushaltseinkommens für den Bereich Wohnen ausgeben müssen. So kommt die Studie „Wohnverhältnisse in Deutschland - eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten“ (Lebuhn et al. 2017) zum Ergebnis, dass in den Städten Bremen und Bremerhaven die Einwohner/-innen im Durchschnitt eine Mietbelastungsquote von 29 Prozent haben und damit zu den zehn Großstädten mit den höchsten Werten in dieser Kategorie in Deutschland gehören<sup>24</sup>. Nicht wenige Haushalte kommen durch ihre Mietzahlung auf ein Resteinkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und SGB XII. Eine Befra-

---

<sup>22</sup> z. B. München: 15,51 EUR; Frankfurt: 12,71 EUR; Stuttgart: 11,31 EUR; Hamburg: 10,65 EUR; Köln: 10,10 EUR; Düsseldorf: 9,87 EUR; Berlin: 9,29 EUR; Nürnberg: 8,84 EUR

<sup>23</sup> Die Einkommensanalysen haben gezeigt, dass zwar das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt in Bremen vergleichsweise hoch ist, es allerdings einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Menschen in Sozialleistungsbezug oder mit niedrigen Einkommen gibt, sodass in Bremen Durchschnitt und Median deutlich auseinanderfallen. Die Folge ist ein vergleichsweise hoher Anteil von Menschen, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind.

<sup>24</sup> Zur Analyse der Wohnverhältnisse in den 77 deutschen Großstädten wurden Daten von insgesamt 110.518 Haushalten des Mikrozensus 2014 herangezogen.

gung der Arbeitnehmerkammer 2016 kommt sogar auf eine durchschnittliche Warmmietbelastung von 36 Prozent des dem Haushalt zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens (Hausen 2017).<sup>25</sup> Dieser Wert hat sich zudem gegenüber einer Befragung aus dem Jahr 2013 um zwei Prozentpunkte erhöht. Die hohen Mietbelastungen insbesondere von Haushalten mit geringen Einkommen verweisen den verschiedenen Studien zufolge auf einen Mangel an leistbaren Wohnungsangeboten für diese Einkommensgruppen.

Im Abschlussbericht des Instituts Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen zum Thema Wachsende Stadt (Andreas et al. 2018) analysieren die Autoren die Entwicklung des Bremer Wohnungsmarktes, einerseits datenbasiert (Mieterumfrage, Preisentwicklung), andererseits auch mithilfe von Gesprächen mit Experten und Expertinnen der Wohnungswirtschaft. Bilanzierend wird festgehalten, dass zwar insgesamt eine wachsende Dynamik bei der Zahl neuer Wohnungen festzustellen sei. Allerdings sei die Dynamik im Umland immer noch stärker und mehr auf Familien ausgerichtet, während in der Stadt Bremen verstärkt kleinere Wohnungen entstünden. Die bestehende und sich nach wie vor weiter vergrößernde Preisdifferenz zwischen der Stadt Bremen und exemplarisch untersuchten Umlandgemeinden, die sich auch in geringeren Mietpreissteigerungen zwischen 2012 und 2016 in der Empirica-Preisdatenbank in den Umlandkreisen (z.B. Verden +12,5 Prozent, Osterholz +11,0%) zeigt, sehen die Autoren als eine der Ursachen für eine Zunahme der Abwanderung von Bremen in die Umlandgemeinden. Dass vor allem gut qualifizierte und einkommensstarke 30- bis 50-Jährige (mit ihren Kindern) abwanderten, sei dabei durchaus eine ernst zu nehmende Problematik in Hinblick auf die Entwicklung gemischter Quartiere. Zudem wird darauf hingewiesen, dass es für Studierende und Auszubildende zunehmend schwieriger wird, in Bremen Wohnraum zu finden und sich deshalb zuletzt deutlich seltener für einen Umzug nach Bremen entschieden, gerade bei jungen Menschen aus Niedersachsen. Die Datenanalyse wird durch die Ergebnisse einer Mieterbefragung flankiert. Hier sind wohnungsbezogene Gründe die dominierenden Angaben bei der Frage nach möglichen Fortzuggründen. Dazu zählt primär die Suche nach einer günstigeren oder größeren Wohnung bzw. Eigentum. Als Fortzugziel wird bei fast einem Drittel der Befragten das Bremer Umland benannt.

Beim Vergleich des Bremer Wohnungsmarkts mit anderen Großstädten (Andreas et al. 2018) wird zum einen deutlich, dass sich Bremen durch die höchste Eigentumsquote der 15 größten deutschen Städte positiv hervorhebt. Zum anderen zeigt sich, dass auf Basis der Angebotsmieten in Internetportalen die Durchschnittsmieten als auch die durchschnittlichen Kaufpreise pro Quadratmeter Wohnfläche in Bremen bislang unter dem Bundeschnitt und deutlich unter dem Mittel vieler anderer westdeutscher Großstädte lagen. Allerdings bewegen sich die Preissteigerungen der vergangenen Jahre durchaus auf dem Niveau vergleichbarer Großstädte. Auf die Angabe exakter Zahlen soll jedoch hier verzichtet werden, zumal die Angaben in Internetvergleichsbörsen methodisch umstritten sind, wenngleich sie trotzdem vielfach verwendet werden. Allerdings kommt beispielsweise der Grundstücksmarktbericht 2017 (Geoinformation Bremen 2017) zu ähnlichen Ergebnissen für den Teilbereich der Kaufpreise. Hier heißt es, dass das Preisniveau für gebrauchte Einfamilienhäuser – je nach Lage – binnen Jahresfrist um bis zu acht Prozent gestiegen ist, das der Eigentumswohnungen sogar um zwölf bis 14 Prozent. Seit 2012 haben sich der Auswertung von Kaufverträgen zufolge Bremer Einfamilienhäuser in bevorzugten Wohnlagen um 50 Prozent und in normalen Stadtlagen um 21 Prozent verteuert. Der Preis von Eigentums-

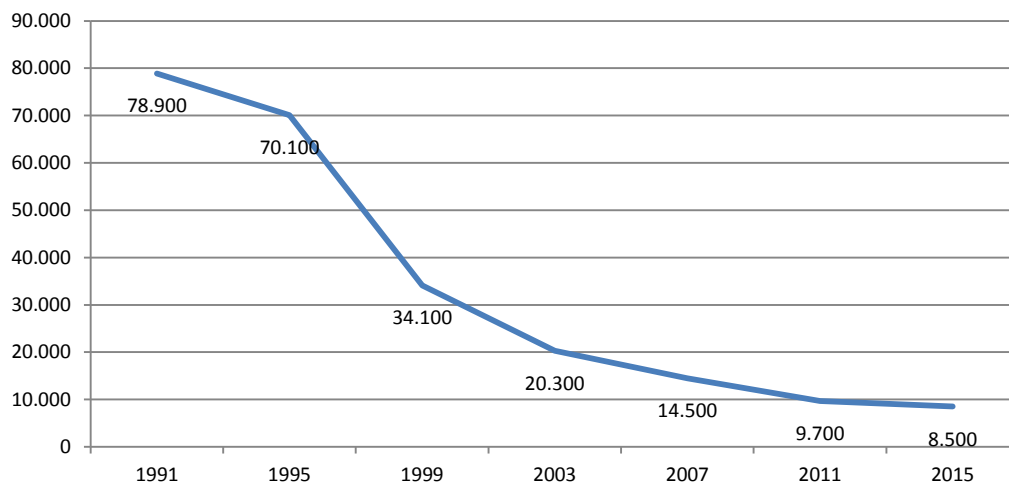
---

<sup>25</sup> Ausgewertet wurden 2.600 Fragebögen aus dem gesamten Stadtgebiet. 50 Prozent der Antwortenden waren Arbeitnehmerhaushalte, gefolgt von Rentnern (21,6 %) und Erwerbslosen (9,6 %).

wohnungen stieg im selben Zeitraum in den begehrtesten Stadtteilen Schwachhausen, Östliche Vorstadt oder Neustadt um 38 Prozent und in mittleren Stadtlagen um 21 Prozent.

Neben der Analyse von Preisentwicklungen kann auch die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen zur Charakterisierung von Entwicklungen am Wohnungsmarkt dienen. Wie Abbildung 16 darstellt, hat sich die Zahl der Sozialwohnungen in Bremen seit den 1990er Jahren deutlich verringert. Eine weitere Reduktion wurde lange erwartet, wenngleich mithilfe der Wohnraumförderungsprogramme der Jahre 2012, 2015 und 2016 mit einem Darlehensvolumen von 160 Millionen Euro der Abbau von Wohnungen mit einer entsprechenden Sozialbindung verlangsamt wird und so nun eine Trendwende eingeleitet werden kann. Denn wie das Controlling der Wohnraumförderprogramme zeigt, werden (Stand 31.12.2017) insgesamt mehr als 3.500 Wohneinheiten im Rahmen der Förderprogramme im Land Bremen geschaffen (darunter 1.875 geförderte Wohneinheiten) oder sind bereits entstanden. 3.341 Wohneinheiten (darunter 1.742 geförderte) liegen dabei in der Stadt Bremen. Vorschläge für ein 4. Wohnraumförderprogramm werden bis Sommer 2018 erarbeitet. Gerade im Segment kleiner Wohnungen besteht aber weiterer Bedarf (Forschung und Beratung GmbH 2017). Dieser wird im entsprechenden Fachgutachten auf über 4.600 Wohnungen allein in der Stadt Bremen beziffert.

**Abbildung 16: Zahl der Sozialwohnungen im Land Bremen**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Hausen 2013; Brem. Bürgerschaft 2017: Drucksache 18/1758

Ferner deuten vorhandene Zahlen zum Thema Segregation auf eine zunehmende Entmischung der Quartiere und die Verdrängung von Menschen in Armut- und sonstigen sozialen Problemlagen in bestimmte eher sozial benachteiligte Quartiere hin. Gleiches gilt für Geflüchtete und Armutszuwanderer/-innen (siehe Exkurs Segregationsindizes in Kapitel 3.2). Dies ist jedoch kein bremenspezifisches Problem, denn verschiedene Studien weisen für zahlreiche deutsche Großstädte eine wachsende Segregation nach, wenngleich das Niveau der Segregationsindizes als auch der Anstieg in Bremen leicht überdurchschnittlich ausfällt (u. a. Friedrichs/Triemer 2009; Häußermann/Kronauer 2009; Dohnke/Seidel-Schulze/Häußermann 2012; Farwick 2015; Hälbig/Jähnen 2018). Diese Gesamtentwicklungen stehen im klaren Zusammenhang mit den Prozessen freiwilliger und unfreiwilliger Seg-



regation. Dabei ist Segregation, wenn sie freiwillig geschieht, das heißt, wenn Personen ähnlichen Lebensstils und ähnlicher Milieus – beispielsweise Künstler, junge Familien oder Migranten – ein Wohngebiet einem anderen vorziehen und dort in großer Zahl als Mieter/-innen und Eigentümer/-innen wohnen, an sich kein Problem, sondern ein bekannter Vorgang in urbanen Regionen. Im Gegenteil, es können sich Netzwerke und Unterstützungsstrukturen bilden. Wenn sich jedoch die Segregation mit einer deutlichen Ungleichverteilung von Lebenschancen und gesellschaftlichen Privilegien über die infrage stehenden sozialen Gruppen verbindet, kann sie zu Ausgrenzung, Gettoisierung und Diskriminierung führen. Diese unfreiwillige Form der Segregation ist nicht Ergebnis einer Wohnstandortwahl, sondern von Zwängen und den Verteilungsmechanismen des Wohnungsmarktes. Dabei werden einkommensschwache Haushalte und ausgegrenzte Gruppen auf die schlechtesten Angebote am Wohnungsmarkt verwiesen, oftmals Wohnungen mit erheblichen Defiziten (z. B. Sanierungsstand) in Randlagen und negativen Umwelteinflüssen (z. B. Lärm). Erschwerend kommt hinzu, dass Personen, denen der soziale Aufstieg gelingt, i. d. R. diese Quartiere verlassen. In diesem Zusammenhang wird dann der Begriff der Ankunftsquartiere benutzt, um deutlich zu machen, dass diese Sozialräume besondere Aufgaben für die Schaffung sozialer Mobilität besitzen können, für die es allerdings Voraussetzungen (z. B. ausreichende Angebote sozialer Infrastruktur, Empowerment-Ansätze) zu organisieren gilt. Ansonsten werden die bestehenden sozialen Ungleichheiten durch die räumliche Konzentration von sozial und ökonomisch Benachteiligten noch verstärkt (sog. „Quartierseffekte in materieller, sozialer, symbolischer und politischer Dimension).

### **3.1.5 Gesundheit**

Armut und Gesundheit bedingen einander. Einerseits zeigen Untersuchungen wiederholt auf, dass mit dem Armutsrisiko auch zahlreiche negative gesundheitliche Folgen verknüpft sind (zusammenfassend zum Stand der Forschung Lampert et al. 2016, Lampert 2018). Andererseits stellen gesundheitliche Probleme ein wesentliches Armutsrisiko dar. Wie der Paritätische Gesamtverband (2017) in seinem Armutsbericht ausführt, sind chronisch und schwer kranke Menschen nur selten in den Arbeitsmarkt integriert und leben oftmals unter der Armutsgrenze.

Eine sozialstrukturelle Analyse des Gesundheitszustands der Bremer Bevölkerung scheidet aber vielfach an fehlenden raumbezogenen und regelmäßig erhobenen Gesundheitsdaten z. B. aus einer Landesgesundheitsberichterstattung. Die Frage, inwieweit die Bremer/-innen 2016 gesünder oder kränker sind als 2009 oder ob die Bremer/-innen gesünder oder kränker sind als die Bewohner/-innen anderer Regionen muss demnach weitgehend unbeantwortet bleiben. Die beste Datenlage besteht noch hinsichtlich des Themas Kindergesundheit. So liegen derzeit beim Bremer Gesundheitsamt Daten zur Zahngesundheit aus dem Schuljahr 2013/2014 (Becker/Tempel 2016) und zum Impfstatus der Bremer Kinder 2014 und 2016 (Becker/Tempel 2017a) vor. Die erst genannte Studie zeigte auf, dass zwar mehr als die Hälfte der Kinder ein kariesfreies Gebiss, gleichzeitig aber nahezu ein Drittel der Untersuchten aber unversorgte und unvollständig sanierte Gebisse aufwiesen. Zudem wurde nachgewiesen, dass Unterschiede im Anteil naturgesunder Gebisse zu 67 Prozent durch die unterschiedliche soziale Herkunft der untersuchten Kinder erklärt werden konnten. Eine identisch operationalisierte bundesweite Studie mit lokalen Vergleichsdaten existiert jedoch nicht. In Bezug auf die Impfquoten ist festzustellen, dass sich insbesondere der Anteil der Kinder mit zwei und mehr Masernimpfungen in den letzten zehn Jahren auf ca. 92 Pro-

zent deutlich erhöht hat. Die Bremer Impfquoten liegen weitgehend auf Niveau des Bundesmittels, lediglich bei Pneumokokken und Varizellen leicht darunter.

Eine weitere Datenquelle könnten die Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen darstellen. Deren Befunde werden in Bremen jedoch bisher nicht regelmäßig veröffentlicht, wobei das Gesundheitsamt plant, ab 2018 einzelne Indikatoren jährlich zu publizieren. Hermann (2016) zitiert aus den noch unveröffentlichten und vorläufigen Auswertungen des Gesundheitsamts zur Schuleingangsuntersuchung zum Schuljahr 2016/2017. Demnach kann knapp ein Viertel aller Bremer Kinder, die 2016 eingeschult wurden, kein Deutsch sprechen oder macht beim Sprechen erhebliche Fehler. Besorgniserregend sind nach Angaben des Amtes vor allem die zunehmenden Probleme im Bereich des Sozialverhaltens der Kinder. Etwa 25 Prozent von ihnen seien während der Untersuchung auffällig gewesen. Auffällig bei den Ergebnissen sei vor allem die Kluft zwischen besser und schlechter situierten Stadtteilen, die nahezu in allen Bereichen dramatisch auseinandergehen. Besonders wird dieser Aspekt bei der Sprache deutlich. In Gebieten wie Gröpelingen, Lindenhof oder Tenever liegt der Wert der Muttersprachler bei 29 Prozent. In Stadtteilen wie Oberneuland, Schwachhausen oder Borgfeld bei 85 Prozent. Insgesamt ist nach Angaben des Gesundheitsamtes bei 55 Prozent der Kinder die Familiensprache Deutsch. Zunehmende Probleme gebe es eher mit übergewichtigem Nachwuchs. Untersuchungen zeigen, dass diejenigen, die bereits vor der ersten Klasse mit Gewichtsproblemen zu kämpfen haben, übergewichtig bleiben. In Bremen betrifft das etwa elf Prozent der untersuchten Kinder. Auch hier zeigt sich: Zukünftige Grundschüler/-innen mit einem niedrigen Sozialstatus haben viermal so viel Gewichtsprobleme, wie solche mit einem hohen Sozialstatus. Tempel (2018) stellt in Ergänzung dazu die Befunde der Schuleingangsuntersuchungen 2016/17 im Vergleich zweier Ortsteilkategorien dar: Demnach haben in der Gruppe der benachteiligten Ortsteile bei 71 Prozent der Kinder beide Eltern einen Migrationshintergrund, 25 Prozent leben bei alleinerziehenden Elternteilen und bei 25 Prozent der Kinder sind beide Elternteile nicht erwerbstätig. In dieser Gruppe konnte bei 32 Prozent der Kinder eine schulrelevante Vorerkrankung (Asthma, Allergien, verzögerte sprachliche und motorische Entwicklung) festgestellt werden, bei 17 Prozent lag zudem eine Therapieempfehlung nach dem SGB V vor. 15 Prozent der Kinder wiesen Übergewicht auf. In der Gruppe der gut situierten Ortsteile hatten dagegen lediglich bei 20 Prozent der Kinder beide Elternteile einen Migrationshintergrund, 8 Prozent leben bei alleinerziehenden Elternteilen und bei nur 3 Prozent der Kinder sind beide Elternteile nicht erwerbstätig. In dieser Gruppe bestehen schulrelevante Vorerkrankungen nur bei 15 Prozent der Kinder, wobei hier bei 7 Prozent eine Therapieempfehlung besteht. Übergewicht konnte nur bei 4 Prozent der Kinder festgestellt werden.

Das Gesundheitsamt Bremen hat ferner eine Zeitreihe zum Körpergewicht bei Schulanfängern und Schulanfängerinnen in Bremen veröffentlicht (Becker/Tempel 2017b): Die Autoren kommen dabei zum Ergebnis, dass der Anteil der übergewichtigen und adipösen Kinder in Bremen zum Zeitpunkt der Einschulung nur wenig schwankt und seit 2005 zwischen 9,9 und 11,8 Prozent liegt. Der höchste Wert wurde 2014, die niedrigsten Werte wurden hingegen 2008 und 2009 ermittelt.

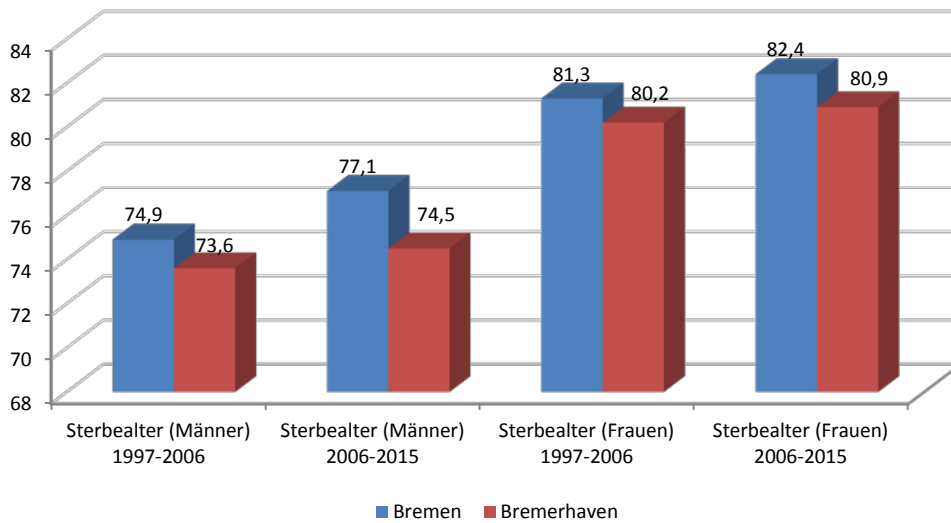
Hinsichtlich gesundheitsbewussten Verhaltens bietet der Tabakatlas (Pötschke-Langer et al. 2015) eine Einordnungsmöglichkeit zum Thema Tabakkonsum. Dabei zeigt sich, dass sich die höchsten Raucheranteile unter Männern – über 34 Prozent – in Bremen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt; die geringsten Anteile mit weniger als 28 Prozent in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und im Saarland vorfinden lassen. Ähnlich

verhält es sich bei den Frauen: Auch hier liegen die Raucheranteile in Bremen, Berlin und in Mecklenburg-Vorpommern mit über 23 Prozent am höchsten; an vierter Stelle folgt Nordrhein-Westfalen. Mit Abstand am wenigsten Frauen rauchen in Sachsen. Bremer Jugendliche rauchen dagegen nicht überdurchschnittlich oft. Die regionalen Unterschiede in der tabakbedingten Sterblichkeit spiegeln das unterschiedliche Rauchverhalten in den Bundesländern wider: In den nördlichen Bundesländern sterben mehr Menschen durch das Rauchen als in den südlichen. Die meisten Rauchertode finden sich bei beiden Geschlechtern in Bremen und Berlin, die wenigsten bei Männern in Baden-Württemberg und Bayern und bei Frauen in Sachsen und Thüringen.

Weitere Zusammenhänge deuten sich ferner auch beim Zugang zu medizinischer Versorgung an. So wird zum einen eine wachsende Zahl von Menschen mit Beitragsschulden in der Gesetzlichen Krankenversicherung beklagt, die lediglich Anspruch auf eine Notversorgung haben (Paritätischer Bremen 2017). Zum anderen gibt es zunehmende Debatten um die ungleiche Verteilung von Haus-, Kinder- und Fachärzten und -ärztinnen über das Bremer Stadtgebiet (Bremische Bürgerschaft 2016a; P19L0033). Dabei hat die fehlende sozialräumliche Steuerung der Kassenärztlichen Vereinigung zur Folge, dass der Zugang zu medizinischen Leistungen in sozial benachteiligten Quartieren schlechter ist als in gut situierten Ortsteilen. So weist Diederichs-Egidi (2018) explizit auf die schwierige pädiatrische Versorgung im Stadtteil Gröpelingen hin, die sich durch den Zuzug von Geflüchteten dramatisch verschlechtert habe. Die Folge seien Aufnahmestopps in den bestehenden Praxen. Auch die hausärztliche Versorgung in Gröpelingen habe sich erheblich verschlechtert (von 16 auf 9 Allgemeinmediziner). Zudem gebe es keinen Lungenfacharzt in Gröpelingen, was in Anbetracht der bremenweit höchsten Lungenkrebsinzidenz im Stadtteil Gröpelingen bei Männern und Frauen besorgniserregend sei (BIPS 2010). Auch Magenspiegelungen könnten in Gröpelingen nicht mehr durchgeführt werden. Patienten weigerten sich ferner oftmals, aufgrund fehlender Mobilität auf Angebote anderer Stadtteile auszuweichen.

Der differenzierteste Vergleich ist hinsichtlich der Lebenserwartung möglich. Wie Abbildung 17 zeigt, hat sich in Bremen und Bremerhaven die durchschnittliche Lebenserwartung im Vergleich von 1997 bis 2006 zu 2006 bis 2015 sowohl bei Männern als auch Frauen erhöht. Der Anstieg war dabei bei Männern in der Stadt Bremen am höchsten. Den Daten des Statistischen Bundesamts (2016) zufolge ist die Lebenserwartung im Land Bremen allerdings leicht unter dem Bundesmittel. Das trifft vor allem auf Männer zu. Ein Vergleich der Lebenserwartung nach Städten zeigt große Parallelen zur sozialstrukturellen Lage der Einwohner/-innen. Demnach ist die Lebenserwartung 2010 bis 2012 in Städten wie Bremerhaven und Dortmund deutlich unter dem Durchschnitt, während sie in Städten wie Nürnberg, Hamburg oder Hannover nahe dem Bundesmittel liegt. Zu ähnlichen Befunden kommt die Wirtschaftswoche (2016) auf Basis von Daten des BBSR. Hier wurde für die 69 größten deutschen Städte die Lebenserwartung von Neugeborenen der Jahrgänge 2011 bis 2013 ermittelt. Diese beträgt in Bremen 80,0 Jahre (Platz 44) und für Bremerhaven lediglich 77,8 Jahre (Platz 69). Für Neugeborene in München, Stuttgart oder Dresden wird dagegen eine Lebenserwartung von mehr als 82 Jahren prognostiziert.

**Abbildung 17: Sterbealter in Bremen und Bremerhaven im Zeitverlauf**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen 2017

Unterstützt werden diese Befunde durch eine sozialräumliche Betrachtung (Bremische Bürgerschaft Drucksache 2016b: 19/407). So ist die Lebenserwartung bei Männern in Bremen am niedrigsten in Gröpelingen (73,2 Jahre) und in Blumenthal (75,5 Jahre), am höchsten dagegen in Schwachhausen und Oberneuland (ca. 81 Jahre). Ferner konnten Schmucker et al. (2017) einen ausgeprägten sozialen Gradienten beim Herzinfarktrisiko nachweisen. Am stärksten ausgeprägt ist dieser Gradient bei Patienten und Patientinnen unter 50 Jahren. Hier ist die Häufigkeit von Infarkten in der Gruppe mit niedrigem sozialem Status im Vergleich zur Gruppe mit hohem Status mehr als zweifach erhöht – mit fast identischen Werten für Frauen und Männer. Bei der langfristigen Prognose der Betroffenen zeigt sich ebenfalls ein deutliches soziales Gefälle. So ist das Sterblichkeitsrisiko für Personen unter 50 Jahren aus der Gruppe 4 innerhalb der folgenden 5 Jahre nach dem Infarkt fast 6 Mal höher als bei Angehörigen der Gruppe 1. Ähnliches zeigt sich beim Risiko für Komplikationen, das in den 5 Jahren nach dem Infarkt fast 5-fach höher liegt.

### Zwischenfazit Sozialstruktur und soziale Differenzierung

Die Analysen im Teilbereich Sozialstruktur und soziale Differenzierung zeigen für den Zeitraum ab 2009 insgesamt betrachtet ein sehr ambivalentes Bild aus *Positiv- und Negativ-trends*. *Positiv* fällt bei der Einkommens- und Beschäftigungsanalyse für Bremen vor allem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf, die in den vergangenen Jahren erheblich überdurchschnittlich ausfiel. Damit verbunden ist ein im Ländervergleich überdurchschnittliches Einkommen aus Beschäftigung. Zudem zeigt sich eine *überdurchschnittlich positive* Entwicklung der Schuldnerquoten – wengleich auf einem weiterhin sehr hohen Gesamtniveau. *Negative* Befunde lassen sich dagegen bei der Entwicklung der Einkommensverteilung und bei der Quote der relativen Armutsgefährdung feststellen. Hier ist der Anteil derjenigen, die über ein Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Bundesmedians verfügen, im Zeitverlauf überdurchschnittlich gewachsen. Wengleich die 2016er Zahlen – vorbehaltlich der Auswirkungen einer methodischen Umstellung im Mikrozensus – eine Reduzierung der Armutsgefährdungsquote in Bremen nahe legen und auch die Mittel-

schichtsanalysen auf eine Konsolidierung der Mittelschicht ab 2012 hindeuten, so bleibt doch die Entwicklung in diesem Bereich abzuwarten. Allerdings zeigen gerade die Großstadtvergleiche, dass die Armutsgefährdungsquote in vielen deutschen Großstädten mit 500.000 Einwohnern und mehr wesentlich überdurchschnittlich ausfällt und im Vergleich zu 2009 ebenfalls zugenommen hat. Werden hingegen der Einkommensmedian der Bundesländer und der jeweiligen Großstadt als Berechnungsmaßstab genommen, so fallen die Armutsgefährdungsquoten in Bremen tendenziell eher unterdurchschnittlich aus, wenngleich die Quoten seit 2009 ebenfalls angestiegen sind. Unter Berücksichtigung der Kaufkraftbereinigung nähern sich die Armutsgefährdungsquoten der Großstädte dagegen auf hohem Gesamtniveau einander an. Deutlich wird dabei eine zunehmende Auseinanderentwicklung von großstädtischen und sonstigen Regionen in Deutschland.

In Bezug auf die Entwicklung von Arbeitslosigkeit lassen sich überwiegend *Stagnation* und in Teilen auch *Negativtrends* identifizieren, die jedoch maßgeblich auch im Kontext von Auslandszuwanderung zu bewerten sind. Wenngleich die Arbeitslosenquote in der Stadt Bremen im Zeitraum von 2009 bis 2016 zwar leicht gesunken ist, so zeigt der Vergleich zum Bundestrend, dass sich bundesweit gesehen – trotz der Zunahme der Anzahl von arbeitslosen Ausländern und Ausländerinnen – eine erheblich stärkere Reduktion von Hilfebedürftigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit als im Bundesland Bremen feststellen lassen. So hat das Land Bremen mittlerweile die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote aller Bundesländer, in Bezug auf Großstädte hat Bremerhaven die bundesweit zweithöchste. Allerdings relativieren sich diese Befunde mit dem Blick auf andere Großstädte mit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten. Hinsichtlich der groben Struktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) gibt es im Land Bremen zwischen 2009 und 2016 nur wenige Veränderungen. Die absoluten Zahlen sowohl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als auch die ELB-Quoten sind innerhalb der letzten sieben Jahre weitgehend stabil auf hohem Niveau verblieben und liegen 2016 infolge des Übergangs von Geflüchteten in den SGB-II-Bezug nun sogar leicht über den Werten von 2009. Ein Großstädtevergleich des Anstiegs der ELB nach der Phase der starken Flüchtlingszuwanderung macht deutlich, dass Bremen hierbei zu der Gruppe der Großstädte gehört, in denen es nach zwischenzeitlichen Rückgängen bei der Zahl der ELB in den Jahren 2011 und 2012 v. a. in den Jahren 2015 und 2016 zu einer so erheblichen Zunahme der ELB gekommen ist, dass die Gesamtzahl der ELB 2016 höher liegt als 2010. In Duisburg, Dortmund und Frankfurt am Main sind dabei ähnliche Entwicklungen feststellbar. Für Essen lässt sich sogar ein noch deutlicher negativerer Trend aufzeigen. In anderen Großstädten sank die Zahl der ELB dagegen trotz Flüchtlingszuzugs auch 2016 weiter. Auch der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den ELB ist mit 65 bis 70 Prozent ebenso wie der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit etwa 50 Prozent nahezu unverändert. Die Langzeitleistungsbeziehenden (LZB) machen ca. zwei Drittel der ELB im Land Bremen aus. Die größte Gruppe unter den LZB wiederum ist bereits seit mindestens zehn Jahren auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Hierbei gibt es einen engen Zusammenhang zwischen geringer Schulbildung (keinen Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss) und fehlender beruflicher Qualifikation und dem Verbleib in Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug.

Bei der Analyse von Bildungsindikatoren ergibt sich ebenfalls ein ambivalentes Bild aus einerseits *Positivtrends* sowie andererseits anhaltender *Stagnation* bis in Teilen auch *Negativtrends*. Positiv entwickelt hat sich beispielsweise der Anteil der Kinder, welche im CITO-Sprachtest Auffälligkeiten zeigen. Diese Verbesserungen im Mittelwert fallen jedoch auf Ortsebene sehr unterschiedlich aus, hier sind teilweise auch weitere Verschlechterun-

gen zu verzeichnen, sodass die ungleiche Verteilung dieser Kinder im Stadtgebiet weiter zugenommen hat. Ferner hat sich der Anteil der Schüler/-innen, welche die Schule mit einem Abitur beenden, zulasten derer, die einen Mittleren Schulabschluss (MSA) erreichen zwischen 2009 und 2015 deutlich erhöht, was jedoch kaum als Erfolg in der Armutsprävention zu werten ist, da die Risikogruppe derjenigen Schüler/-innen mit Berufsbildungsreife oder ohne Abschluss dagegen fast konstant blieb. *Positiv* ist zudem festzuhalten, dass sich das Bildungsniveau der Bremer Gesamtbevölkerung im Betrachtungszeitraum verbessert hat. Überwiegend *negative* Befunde sind in Hinblick auf das Kompetenzniveau von Bremer Schüler/-innen festzustellen. So ist auf Basis bundesweiter Leistungstests nach wie vor zu konstatieren, dass es in Bremen einen vergleichsweise hohen Anteil von Schülern und Schülerinnen auf den untersten Kompetenzniveaus gibt. Hierbei betont das Institut für Qualitätsentwicklung und Bildung (IQB), dass bei Schüler/-innen der 9. Jahrgangsstufe in den drei Kompetenzbereichen Zuhören, Orthografie und Lesen kaum Verbesserungen seit 2009 feststellbar seien. Zudem bleibe der soziale Gradient in Bremen am höchsten, wenngleich eine leicht rückläufige Tendenz bestehe. Bei Grundschulern und Grundschulern zeigen sich für den Zeitraum 2011 bis 2016 sogar deutliche Verschlechterungen in den Leistungen im Lesen, Zuhören, in der Orthografie und in Mathematik. Die Streuung ist im Land Bremen am höchsten, allerdings vor allem durch eine enorme Spreizung im unteren Leistungssegment verursacht. Ferner weist das Bremer Bildungssystem – analog zu vielen anderen Großstädten – eine hohe soziale Abhängigkeit der Schulleistungen auf. Und das vor dem Hintergrund einer Sozialstruktur, in der bundesweit die meisten Kinder im Ländervergleich in einer sog. Risikolage (Armut, Erwerbslosigkeit, Bildungsferne) aufwachsen. Der Bildungsbericht der Bundesregierung macht deutlich, dass Bremen sich diesbezüglich deutlich von anderen Bundesländern und dem Bundesmittel unterscheidet. So erleben im Land Bremen 20 Prozent der Kinder und Jugendlichen Erwerbslosigkeit der Eltern, 20 Prozent wachsen in einem bildungsfernen Haushalt auf und etwa jeder dritte unter 18-Jährige erfährt materielle Armut im Haushalt. Fast jedes zweite Kind bzw. jeder zweite Jugendliche (44 Prozent) ist mindestens einer dieser Risikolagen ausgesetzt, etwa 10 Prozent sogar allen drei Risikolagen, wenngleich die Häufigkeit von Risikolagen des Bildungserfolgs in den Bereichen Erwerbslosigkeit und Bildungsferne seit 2009 bis 2014 leicht zurückging. Der Anteil von unter 18-Jährigen in Armut ist dagegen weiter gewachsen. Das gilt auch für den Anteil der Kinder und Jugendlichen, der allen drei Risikolagen ausgesetzt ist.

Die Analyse des Wohnungsmarktes führt ebenfalls zu sehr unterschiedlichen Befunden, wobei *Negativtrends eher dominieren*. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass veränderte Marktbedingungen und ein deutlicher Nachfrageanstieg zu erheblichen Preissteigerungen geführt haben. Wenngleich das durchschnittliche Preisniveau pro m<sup>2</sup> in vielen anderen westdeutschen Großstädten noch deutlich höher ist als in Bremen, so machen doch verschiedene Studien deutlich, dass Bremer Haushalte heute – aufgrund stetig steigender Mieten bei im Median eher geringen Einkommen – überdurchschnittlich hohe und auch steigende Anteile ihres Haushaltseinkommens für den Bereich Wohnen ausgeben, was als ein *Negativtrend* festgehalten werden kann. Nicht wenige Haushalte kommen durch ihre Mietzahlung auf ein Resteinkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und SGB XII. Die hohen Mietbelastungen insbesondere von Haushalten mit geringen Einkommen verweisen auf den dramatischen Mangel an leistbaren Wohnungsangeboten für Gruppen mit geringem Einkommen. Die Mietpreisbremse konnte in diesem Zusammenhang bisher kaum Wirkungen entfalten, was einerseits an ihrer bundespolitisch entschiedenen Konzeption, andererseits auch an einem fehlenden Mietspiegel als Steuerungsinstrument

liegen kann. Verschärfend kommt hinzu, dass sich im Land Bremen die Zahl der Sozialwohnungen seit den 1990er Jahren deutlich verringert hat (von ca. 80.000 im Jahr 1991 auf 8.500 im Jahr 2015), wenngleich mithilfe der Wohnraumförderungsprogramme der Jahre 2012, 2015 und 2016 mit einem Darlehensvolumen von 160 Millionen Euro der Abbau von Wohnungen mit einer entsprechenden Sozialbindung verlangsamt wird und ein gegenläufiger und *positiver Trend* eingeleitet werden kann. *Negative Entwicklungen* zeigen sich zudem in Hinblick auf eine zunehmende Entmischung der Quartiere, was u. a. an steigenden Segregationsindizes (z. B. in Bezug auf SGB II-Bezug) zum Ausdruck kommt. Verstärkt wird dieser Trend durch eine zuletzt deutlich gewachsene Abwanderung von v. a. Mittelschichtfamilien aus Bremen ins Bremer Umland, das – im Gegensatz zu Bremen – zugleich auch zunehmend von Binnenfernwanderung aus dem übrigen Bundesgebiet profitieren kann. Bremen ist dagegen seit 2013 vor allem für Auslandszuwanderer attraktiv, die jedoch oftmals über eine geringere Qualifikation und niedrigere Einkommen verfügen als potenzielle Umlandwanderer.

Die Identifikation von Positiv- und Negativtrends bei der gesundheitlichen Situation der Bremer Bevölkerung erweist sich in Anbetracht der unzureichenden Datenlage der Gesundheitsberichterstattung in Bremen als kaum leistbar. Es ist daher lediglich möglich, punktuell auf *zumeist negative* sozialräumliche Zusammenhänge hinzuweisen, die sich in der Tendenz im Betrachtungszeitraum eher verschärfen: Dazu gehören der schlechtere gesundheitliche Zustand von Kindern, die geringere Lebenserwartung von Menschen und ein erschwerter Zugang von Bevölkerungsgruppen aus sozial benachteiligten Stadtteilen zur medizinischen Versorgung. Im Vergleich mit anderen Großstädten deuten sich jedoch für Bremen ähnliche Befunde wie für Großstädte mit vergleichbarer Sozialstruktur an.

### 3.2 Räumliche Verteilung von Armut und Ungleichheit (Segregation)

Im folgenden Abschnitt wird die sozialräumliche Verteilung von Armut und Ungleichheit in der Stadt Bremen betrachtet. Dabei werden jene Kenndaten analysiert und interpretiert, die standardmäßig im Bremer „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ vorgesehen sind, jedoch werden dazu *eigene Berechnungen* auf Basis der zur Verfügung gestellten Indikatoren durchgeführt. Das 2013 vorgelegte und 2016 durch den Senat beschlossene „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ stellt ein Instrument dar, mit dessen Hilfe die soziale Ungleichheit zwischen verschiedenen Teilräumen eines Gesamtgebietes und damit das Ausmaß der Segregation gemessen wird. Anhand von sieben Sozialindikatoren wird für einzelne Teilräume ermittelt, wie stark deren Einzelwerte und Gesamtwert in einem bestimmten Jahr vom städtischen Mittel abweichen. Dadurch lässt sich der Status für einen Teilraum errechnen. Durch den Vergleich zweier Jahreswerte können indes Dynamikwerte der Teilräume berechnet werden, um auch die Entwicklung sozialer Ungleichheit für bestimmte Betrachtungszeiträume zu ermitteln (zur genaueren Beschreibung der Indikatoren und der Berechnung von Indizes siehe Anhang III). Das Set an Indikatoren für das „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ wurde in dieser Analyse gesondert in die Bereiche Bildung, Soziale Lage und Abweichendes Verhalten<sup>26</sup> eingeteilt (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5: Indikatoren des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"**

	Indikator	Beschreibung	Stichtag / Zeitraum	Quelle
Bildung	Sprachförderbedarf	Anteil der Vorschüler mit Bedarf additiver Förderung an allen Teilnehmern am Sprachstandstest vor der Einschulung nach CITO-Test (in %)	3 Jahre	Senatorin für Bildung
	Nicht-Abiturquote	Anteil der Schulentlassenen (Absolventen und Abgänger), die keine allgemeine Hochschulreife erlangt haben (in %)	3 Jahre	Senatorin für Bildung
Soziale Lage	Transferleistungsbezug unter 15 J.	Anteil der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) an der Bevölkerung im Alter unter 15 Jahren (in %)	31.12.	Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelde-register
	Transferleistungsbezug über 15 J.	Anteil der Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren (in %)	31.12.	Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelde-register
	Arbeitslosenziffer	Anteil der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zuzüglich Arbeitslose (in %)	30.06.	Bundesagentur für Arbeit
Abweichendes Verhalten	Quote der Körperverletzungen (nach §§ 223, 224, 226 StGB)	Anzahl der Fälle von Körperverletzungen (am Wohnort der Tatverdächtigen) je 1.000 Einwohner ab 14 Jahren	3 Jahre	Polizei Bremen, Einwohnermelde-register
	Nichtwähleranteil	Anteil der Nichtwähler an den Wahlberechtigten der letzten Bürgerschaftswahl (in %)	Erhebung nur alle vier Jahre am Wahltag	Statistisches Landesamt Bremen

Eigene Darstellung

<sup>26</sup> Hierzu sei bemerkt, dass unter abweichendem Verhalten nicht normgerechtes Verhalten verstanden wird, ohne eine Nichtwahl generell zu bewerten.



### Gesamtstädtische Betrachtung Bremens nach Indikatoren

Bevor auf die konkreten Ergebnisse des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ eingegangen wird, soll zunächst die gesamtstädtische Entwicklung Bremens je Indikator herausgestellt werden. Dabei wird einesteils auf die Veränderung der Anteilswerte und anderenteils auf die errechnete Veränderung des Distanzmaßes Bezug genommen. Die Indikatoren sind nach den drei Bereichen Bildung, Soziale Lage und Abweichendes Verhalten geordnet (siehe Tabelle 6). Für die sich additiv konstituierenden Werte der Indikatoren Sprachförderbedarf, Nicht-Abiturquote und Quote der Körperverletzungen ist zu bemerken, dass sich der Wert für das Jahr 2011 aus dem Zeitraum 2010 bis 2012 zusammensetzt, während für den Wert für das Jahr 2015 der aktuellste verfügbare Zeitraum (2013 bis 2015) herangezogen wurde.

**Tabelle 6: Gesamtstädtische Entwicklung nach Indikatoren des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"**

Indikator		Wert 2011	Wert 2015	Veränderung	Veränderung Distanzmaß in %
Bildung	Sprachförderbedarf	37,9%	31,6%	-6,3%	-6,6%
	Nicht-Abiturquote	60,7%	53,6%	-7,1%	-54,8%
Soziale Lage	Transferleistungen unter 15 J.	28,8%	28,9%	0,1%	4,5%
	Transferleistungen über 15 J.	14,4%	14,5%	0,1%	3,9%
	Arbeitslosenziffer	14,0%	13,2%	-0,8%	3,1%
Abweichendes Verhalten	Quote der Körperverletzungen	nicht erhoben	8,7%	nicht berechenbar	nicht berechenbar
	Nichtwähleranteil	43,0%	47,1%	4,1%	17,7%

Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen, Eigene Berechnungen

Im Bereich Bildung ist zu konstatieren, dass sowohl der Sprachförderbedarf als auch die Nicht-Abiturquote im Betrachtungszeitraum sinkt. Dies schlägt sich auch in Bezug auf das Distanzmaß nieder, das die Ungleichheit über alle Ortsteile erfasst. Während letztere hinsichtlich des Sprachförderbedarfs 2015 gegenüber 2011 um 6,6 Prozent reduziert ist, ist die Ungleichheit bei der Nicht-Abiturquote 2015 über alle Ortsteile um 54,8 Prozent geringer als 2011. An dieser Stelle ist indes zu erwähnen, dass unter Berücksichtigung des Wertes des additiven Zeitraums 2011 bis 2013 die Veränderung des Distanzmaßes mit 40,7 Prozent um einige Prozentpunkte geringer wäre. Trotz dieses Verweises ist festzustellen, dass in Bremen hinsichtlich des Bereichs Bildung positive Entwicklungen sowohl bei den gesamtstädtischen Anteilswerten als auch bezüglich der sozialen Ungleichheit ersichtlich werden.

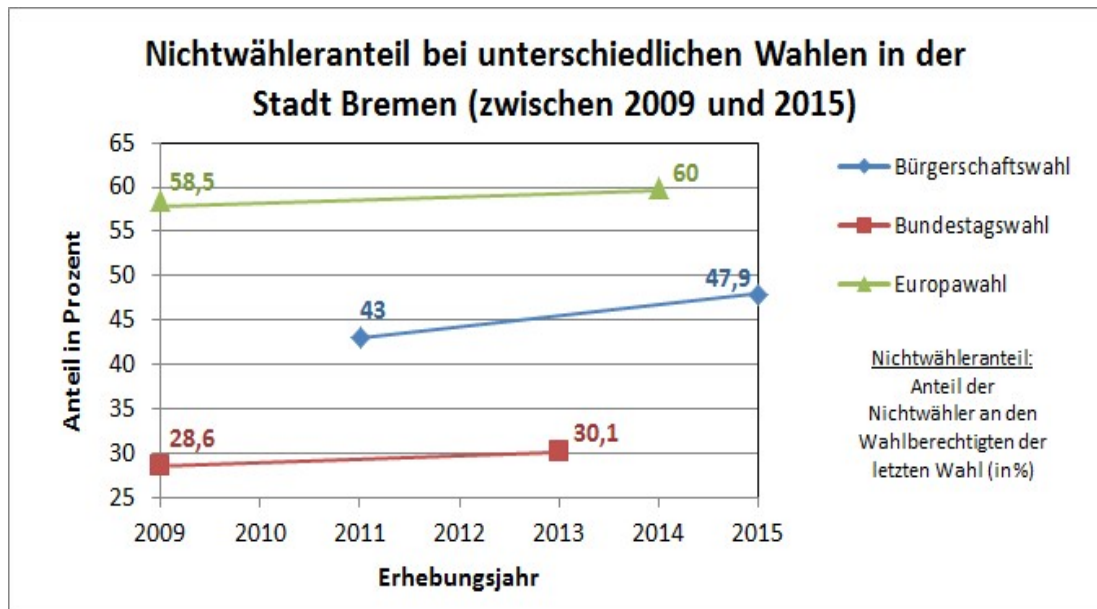
Ein weniger eindeutiges Bild entsteht bei der Betrachtung der Indikatoren des Bereichs Soziale Lage. Der Anteil der Transferleistungen unter 15 Jahren bzw. über 15 Jahren steigt zwar jeweils unwesentlich um 0,1 Prozentpunkte in der Stadt Bremen an, die soziale Ungleichheit über alle in die Untersuchung eingebundenen Ortsteile erhöht sich für die genannten Indikatoren hingegen um 4,5 Prozent (Transferleistungen unter 15 Jahren) respektive 3,9 Prozent (Transferleistungen über 15 Jahren). Ähnliches ist bei der Arbeitslosenziffer zu konstatieren. Diese wächst in Bremen um 3,1 Prozent an, obgleich der Anteilswert der

Arbeitslosenziffer in der Gesamtstadt um 0,8 Prozentpunkte sinkt. Für den Bereich Soziale Lage ist folglich zu schließen, dass im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 die Ungleichheit hinsichtlich der Indikatoren der sozialen Lage zugenommen hat, auch wenn sich die Anteilswerte größtenteils nur geringfügig verändert haben.

Für den Bereich Abweichendes Verhalten lassen sich keine zusammenfassenden Aussagen bezüglich der Entwicklung herausstellen. Erstens wurde der Indikator Quote der Körperverletzungen für den additiven Zeitraum 2013 bis 2015 erstmalig erhoben, wodurch keine Entwicklungen berechnet und somit keine Aussagen getroffen werden können. Zweitens ist der Nichtwähleranteil als einzig verbleibender Indikator unzureichend, um diesen Bereich ganzheitlich zu repräsentieren. Hinsichtlich des Indikators Nichtwähleranteil ist unterdessen herauszustellen, dass der Wert von der Bürgerschaftswahl 2011 zu jener 2015 um 4,9 Prozentpunkte angestiegen ist. Auch die Ungleichheit über alle Ortsteile bezüglich der Nichtbeteiligung an der Bürgerschaftswahl erhöht sich um 17,7 Prozent.

Wird der Anteil der Nichtwähler/-innen bei den Bürgerschaftswahlen 2011 und 2015 mit anderen Wahlen verglichen, ist zu bemerken, dass nicht auf andere Wahlen in Bremen rückgeschlossen werden kann (siehe Abbildung 18). Zwar betreffen die dargestellten Nichtwähleranteile der Europa- und Bundestagswahl andere Zeitpunkte, Ebenen und teilweise auch andere Belange, dennoch sind zwei Schlussfolgerungen zu ziehen. Erstens: Der Anteil der Nichtwählerschaft steigt wahlübergreifend, wodurch sich in Bremen ein allgemein vorherrschender Trend in den letzten Jahren bemerkbar macht. Zweitens: Verglichen zu anderen Wahlen handelt es sich bei dem hohen Anstieg des Nichtwähleranteils im Rahmen von Bürgerschaftswahlen um ein Spezifikum.

**Abbildung 18: Entwicklung des Nichtwähleranteils bei Bremer Wahlen seit 2009**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Bremen

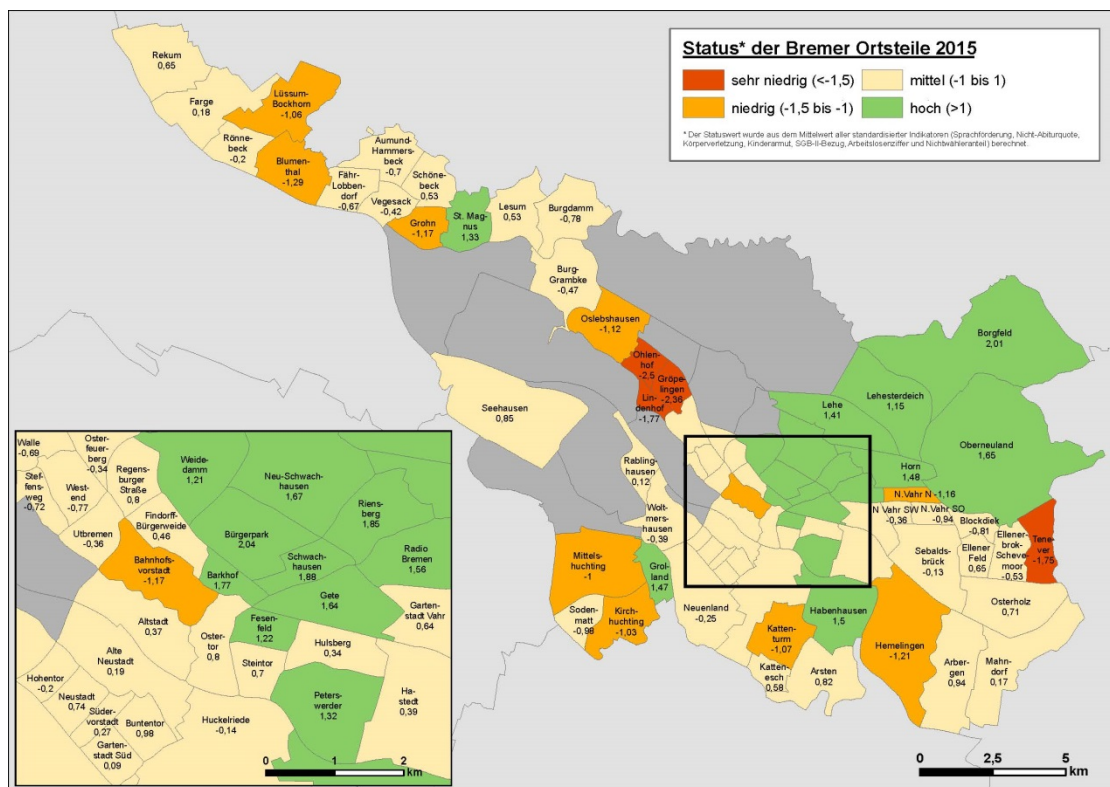
Zusammenfassend ergibt sich in Hinsicht auf die gesamtstädtische Entwicklung Bremens nach den Indikatoren des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ ein ambivalentes Bild. Im Bereich Bildung ist von einer gesamtstädtisch positiven Entwicklungsdynamik und Verringe-

zung der Ungleichheit zu sprechen. Die Ungleichheit bei den Indikatoren der Sozialen Lage hingegen erhöht sich, auch wenn sich die Anteilswerte abgesehen von der Arbeitslosenziffer nur geringfügig verändern. Abweichendes Verhalten als ganzheitlicher Bereich bleibt durch die partielle Verfügbarkeit von Daten unterbelichtet. In Bezug auf den Teilindikator Nichtwähleranteil muss berücksichtigt werden, dass insbesondere bei den letzten Bürger-schaftswahlen die Wahlenthaltung sehr stark zugenommen hat.

### Status der Bremer Ortsteile

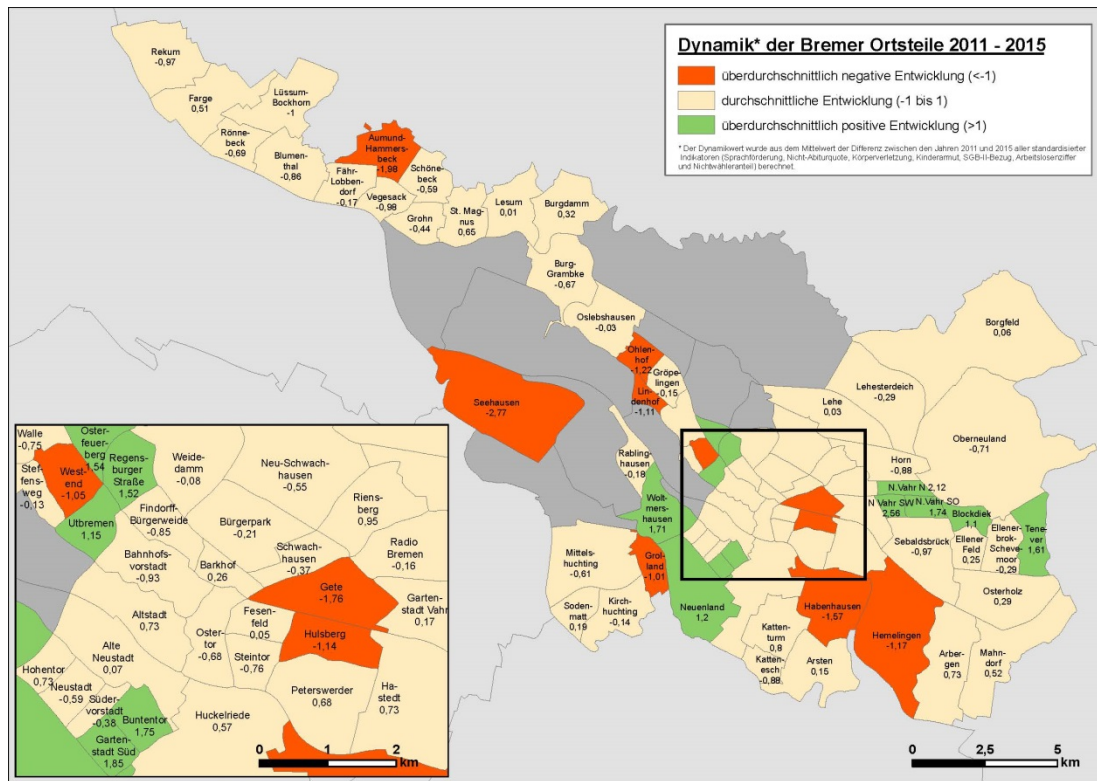
In Abbildung 19 wird der Status der Bremer Ortsteile im Jahr 2015 dargestellt. In Bezug auf die Statuswerte der Ortsteile ist herauszustellen, dass 18 Ortsteile einen hohen Status aufweisen, den höchsten der Ortsteil Bürgerpark (2,04). Dem gegenüber stehen die Ortsteile Ohlenhof (-2,5) und Gröpelingen (-2,36) mit einem sehr niedrigen Statuswert. Mit einem weiteren Gröpelinger Ortsteil (Lindenhof, -1,76) konzentrieren sich die Ortsteile mit einem sehr niedrigen Statuswert somit insbesondere im äußersten Bremer Westen. Der Ortsteil Tenever (-1,75) ist der einzige Ortsteil mit einem sehr niedrigen Statuswert, der anderenorts im Stadtgebiet (Bezirk Ost) liegt. Die zehn Ortsteile mit einem niedrigen Status verteilen sich verhältnismäßig gleichmäßig über das Bremer Stadtgebiet. Die Ortsteile mit einem hohen Statuswert befinden sich überwiegend im Bezirk Ost, mit Ausnahme der Ortsteile St. Magnus (Bezirk Nord, 1,33) sowie Grolland (1,47) und Habenhausen (1,5) im Bezirk Süd.

Abbildung 19: Status der Bremer Ortsteile 2015



Eigene Darstellung

Abbildung 20: Entwicklungsdynamik der Bremer Ortsteile 2011 bis 2015



Eigene Darstellung

Hinsichtlich der Entwicklungsdynamik, die alle Indikatoren einbindet, lässt sich konstatieren, dass sich von den 78 Ortsteilen zehn überdurchschnittlich negativ, zwölf überdurchschnittlich positiv und 56 weder besonders positiv noch negativ entwickeln (siehe Abbildung 20). Von den Ortsteilen mit einer überdurchschnittlich negativen Entwicklungsdynamik weist Seehausen (-2,77) den niedrigsten Dynamikwert auf (siehe Tabelle 7). Hierbei muss allerdings erwähnt werden, dass die geringe Bevölkerungszahl knapp über 1.000 Einwohnern in diesem Ortsteil den Wert statistisch stark verzerrt. Die Werte der Ortsteile Westend (-1,05) und Grolland (-1,01) liegen hingegen der nächsthöheren Kategorie einer durchschnittlichen Entwicklung besonders nahe. Zwei Ortsteile haben sich von 2011 auf 2015 bezüglich ihres Status verändert. Seehausen weist 2015 statt eines hohen Status wie noch 2011 nur noch einen mittleren Status auf. Auch der Ortsteil Hemelingen besitzt 2015 nunmehr einen niedrigen Status statt wie 2011 einen mittleren.

Jene Ortsteile mit den höchsten überdurchschnittlich positiven Werten für die Entwicklungsdynamik sind die Neue Vahr Nord (2,12) und die Neue Vahr Südwest (2,56) (siehe Tabelle 8). Dem gegenüber stehen die Ortsteile Blockdiek (1,1) und Utbremen (1,15), welche diesbezüglich den geringsten Wert unter den herausgehobenen Ortsteilen innehaben. Drei Ortsteile weisen 2015 einen höheren Status als noch 2011 auf. Die Ortsteile Neue Vahr Südost (2011: -1,29; 2015: -0,94) und Blockdiek (2011: -1,03; 2015: -0,81) wechselten im Betrachtungszeitraum vom niedrigen in den mittleren Status. Die Neue Vahr Nord (2011: -1,59; 2015: -1,16) besitzt nunmehr einen niedrigen Status.

**Tabelle 7: Ortsteile mit überdurchschnittlich negativem Dynamikwert**

Ortsteil	Statuswert 2011	Statuswert 2015	Differenz	Dynamikwert
Seehausen	1,41	0,85	-0,55	-2,77
Aumund-Hammersbeck	-0,30	-0,70	-0,40	-1,98
Gete	1,99	1,64	-0,35	-1,76
Habenhausen	1,82	1,50	-0,31	-1,57
Ohlenhof	-2,26	-2,50	-0,24	-1,22
Hemelingen	-0,98	-1,21	-0,23	-1,17
Hulsberg	0,56	0,34	-0,23	-1,14
Lindenhof	-1,55	-1,77	-0,22	-1,11
Westend	-0,56	-0,77	-0,21	-1,05
Grolland	1,67	1,47	-0,20	-1,01

Eigene Darstellung

**Tabelle 8: Ortsteile mit überdurchschnittlich positivem Dynamikwert**

Ortsteil	Statuswert 2011	Statuswert 2015	Differenz	Dynamikwert
Blockdiek	-1,03	-0,81	0,22	1,10
Utbremen	-0,59	-0,36	0,23	1,15
Neuenland	-0,49	-0,25	0,24	1,20
Regensburger Straße	0,49	0,80	0,30	1,52
Osterfeuerberg	-0,65	-0,34	0,31	1,54
Tenever	-2,07	-1,75	0,32	1,61
Woltmershausen	-0,73	-0,39	0,34	1,71
Neue Vahr Südost	-1,29	-0,94	0,35	1,74
Buntentor	0,63	0,98	0,35	1,75
Gartenstadt Süd	-0,28	0,09	0,37	1,85
Neue Vahr Nord	-1,59	-1,16	0,42	2,12
Neue Vahr Südwest	-0,87	-0,36	0,51	2,56

Eigene Darstellung

In Tabelle 9 wird dargestellt, welche Indikatoren besonders auf den errechneten Dynamikwert wirken. Dazu wurden außer für die Quote der Körperverletzungen Dynamikwerte für die einzelnen Indikatoren berechnet. Erstgenannte findet sich in Form des Statuswerts 2015 wieder, da deren Indexwert durchaus Einfluss auf den Dynamikwert nehmen kann. Aus den bloßen Dynamikwerten lassen sich zwar Entwicklungstendenzen erkennen, aber nicht die tatsächlichen Gründe, die zu dieser Entwicklung führten. Deshalb wurden für jene 22 Ortsteile mit einer überdurchschnittlich positiven oder negativen Entwicklungsdynamik Telefoninterviews mit den für die betroffenen Ortsteile zuständigen Ortsamtsleiter/-innen durchgeführt, um realitätsnahe Einschätzungen generieren zu können<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Acht von zehn Interviews wurden geführt, zwei Anfragen blieben unbeantwortet oder wurden abgelehnt. Bei den Interviews wurden jene Indikatoren abgefragt, für die je ein überdurchschnittlich negativer bzw. positiver Dynamikwert berechnet wurde.

Tabelle 9: Dynamikwerte 2015 (Gesamt und der einzelnen Indikatoren) / Indexwert 2015 der Körperverletzungsquote

Ortsteil	Dynamikwert 2015	Sprachförderbedarf	Nicht-Abiturquote	Transferleistungen U15	Transferleistungen Ü15	Arbeitslosenziffer	Nichtwähleranteil	Körperverletzung
Seehausen	-2,77	-2,67	-1,00	-1,03	-1,95	-0,99	-2,19	1,16
Aumund-Hammersbeck	-1,98	-1,11	-1,69	-0,55	-1,29	-1,12	-1,55	-0,14
Gete	-1,76	-1,59	-0,88	-0,30	-0,11	-0,20	0,63	1,22
Habenhausen	-1,57	-0,82	-1,00	0,07	-0,21	-0,79	-1,17	1,31
Ohlenhof	-1,22	-0,87	0,56	-1,10	-3,15	-1,15	-0,48	-2,62
Hemelingen	-1,17	-0,48	0,86	-1,15	-0,90	-0,54	-1,21	-2,22
Hulsberg	-1,14	-1,23	-1,18	1,85	0,28	0,03	-0,20	0,12
Lindenhof	-1,11	-1,46	1,58	-2,00	-2,10	-1,78	-0,30	-2,11
Westend	-1,05	-0,31	-0,12	-0,96	0,34	2,10	-0,17	-2,00
Grolland	-1,01	-1,52	0,36	0,37	0,01	-0,73	-1,63	1,18
Blockdiek	1,10	-0,39	0,23	1,01	1,60	1,46	-0,35	-0,32
Utbremen	1,15	-0,10	1,64	0,71	0,67	1,15	-1,94	-0,52
Neuenland	1,20	-1,71	3,68	3,54	-0,13	0,00	0,32	-1,79
Regensburger Straße	1,52	0,44	0,98	0,11	1,04	0,52	-0,70	1,33
Osterfeuerberg	1,54	2,08	1,85	-0,26	0,23	-1,82	1,14	-0,96
Tenever	1,61	0,78	-0,05	0,68	1,66	2,48	1,24	-1,53
Woltmershausen	1,71	0,28	1,28	1,63	1,29	1,01	-0,44	-0,40
Neue Vahr Südost	1,74	1,36	-0,31	0,94	1,00	1,42	0,35	-0,23
Buntentor	1,75	0,48	1,80	0,54	1,44	1,48	0,19	0,52
Gartenstadt Süd	1,85	-0,38	0,53	1,84	1,79	1,11	-0,49	1,07
Neue Vahr Nord	2,12	0,23	0,35	1,86	2,23	1,91	-0,66	-0,32
Neue Vahr Südwest	2,56	0,62	0,57	2,68	2,56	0,46	0,58	0,44

Eigene Darstellung

Generell kann konstatiert werden, dass es für die Ortsamtsleiter/-innen schwierig war, derart kleinräumige Entwicklungen in den Ortsteilen zu erklären. Gerade in Fällen, in denen Ortsamtsleiter/-innen zu den Entwicklungen in mehreren Ortsteilen befragt wurden, sowie in größeren Stadtteilen unterschieden die Befragten weniger zwischen Ortsteilen, sondern bewerteten vielmehr die Stadtteilentwicklung. Hierbei soll nicht unerwähnt bleiben, dass insbesondere gegenläufige Entwicklungsdynamiken zum jeweiligen Status des Ortsteils oft gar nicht oder nur bedingt (einzelne Indikatoren) geteilt wurden. Eine derartige Befragung nach der Entwicklung von statistischen Kennziffern auf Ortsteilebene eignet sich daher nur eingeschränkt zur Ermittlung der Gründe für die bestimmten Entwicklungen. Dennoch waren aus den Telefoninterviews zumindest teilweise Erklärungsansätze für indikatorenspezifische Entwicklungen zu erkennen.

Bei der *Anzahl der Fälle von Körperverletzungen am Wohnort der Tatverdächtigen* wurden überwiegend soziale und infrastrukturelle Erklärungsansätze für eine hohe bzw. geringe Quote vermutet. Eine niedrige Quote der Körperverletzungen hängt somit mit einer generellen positiven sozialen Lage im Orts- bzw. Stadtteil zusammen. Neben sozialem Zusammenhalt werden weiterhin eine geringe Anzahl an Kneipen und Diskotheken sowie weniger Begegnung im öffentlichen Raum und einem damit einhergehenden geringeren Konfliktpotenzial als mögliche Gründe genannt. Eine hohe Quote der Körperverletzungen wird dagegen als Folgewirkung von Armut beschrieben. Mangelnde Konfliktfähigkeit und Gewaltdarstellungen in den Medien werden als allgemeine Merkmale gesehen, die die Gewaltbereitschaft unterstützen. Für einige Ortsteile wie beispielsweise Westend gab es keinerlei Vorstellungen, worauf die verhältnismäßig hohen statistischen Werte zurückzuführen sind.

Als ein möglicher Grund für einen Anstieg der *Transferleistungsbeziehenden unter 15 Jahren* wird beispielsweise in Hemelingen der erhöhte Zuzug von Familien mit Kindern aus osteuropäischen Staaten wie Bulgarien oder Rumänien vermutet. In den anderen betroffenen Ortsteilen jedoch konnte kein Grund genannt werden, der den Anstieg dieses Wertes im Ortsteil erklärt. Hinter einem Rückgang der Transferleistungen unter 15 Jahren wurden mehrheitlich demografische Entwicklungen vermutet (z. B. Alterung bisheriger Leistungsempfänger/-innen unter 15 Jahren, Zuzug von jungen einkommensstärkeren Familien). Zudem kann beispielsweise im Stadtteil Vahr von einem sozialen Aufstieg der in den 1990er Jahren zugezogenen Bevölkerung gesprochen werden. Auch Veränderungen in der Vermietungspraxis von Wohnungsbaugesellschaften, vermehrt an Personen mit festen Einkünften, wurden beispielsweise für die Ortsteile Tenever oder Blockdiek als Erklärungsansätze genannt.

Für den Anstieg der *Transferleistungsbeziehenden über 15 Jahren* und der *Arbeitslosenziffer* konnten in den betroffenen Ortsteilen keine erklärenden Ansätze benannt werden. Für eine positive Entwicklungsdynamik hinsichtlich dieser beiden Indikatoren wird ebenfalls eine veränderte Vermietungspraxis von Wohnungsbaugesellschaften vermutet, aber auch Aspekte vertikaler Mobilität und der Zuzug von jungen einkommensstärkeren Familien.

Die Zunahme des *Nicht-Wähleranteils* bei Bürgerschaftswahlen ist eine gesamtstädtische Entwicklung, die sich bis auf die Ebene der Ortsteile niederschlägt und als Erklärung für den Anstieg des Nicht-Wähleranteils in den einzelnen Ortsteilen benannt wird. Dahinter steckt Politikverdrossenheit sowie fehlendes Vertrauen in das politische System. Darüber hinaus spielt der Bildungsgrad eine Rolle, ob politische Teilhabe als bedeutsam angesehen wird. Zudem nehmen die Kenntnisse über die Lokalpolitik ab. Für eine positive Entwicklungsdynamik

namik hinsichtlich des Nicht-Wähleranteils in Ortsteilen wird die allgemeine eher positive soziale Entwicklung in den Ortsteilen verantwortlich gemacht.

Dass der *Sprachförderbedarf* in den betroffenen Ortsteilen steigt, wird mit einem fortlaufenden Zuzug von bildungsfernen Personen, Menschen mit Migrationshintergrund und Geflüchteten erklärt – insbesondere von Kindern. Statistisch bieten Indikatoren wie der Anteil der unter 18-Jährigen und der Ausländeranteil Aufschluss über etwaige Erklärungsansätze. Zumindest der Ausländeranteil im Ortsteil Hulsberg ist beispielsweise tatsächlich im Betrachtungszeitraum um 2,1 Prozentpunkte angestiegen. Dies seien erste messbare statistische Entwicklungen, die durch den Zuzug von Geflüchteten resultieren.

Bei der *Nicht-Abiturquote* wird die negative Entwicklungsdynamik in Ortsteilen vorwiegend mit einer natürlichen Schwankung der Schülerzahlen erklärt, gerade bei bevölkerungsärmeren Ortsteilen. Für den Rückgang der Nicht-Abiturquote wird der Zuzug von bildungsnäheren Familien mit Kindern verantwortlich gemacht.

Nur für vier von insgesamt 17 Ortsteilen, für die eine Einschätzung eingeholt werden konnte, wurde die im Rahmen der Kenndatenanalyse berechnete Ortsteilentwicklung geteilt, in drei Ortsteilen wurde diese neutral bewertet und in gar zehn Ortsteilen wurde die Entwicklungsdynamik grundsätzlich andersartig bewertet. Wie bereits eingangs erwähnt wurde, zweifelten die Befragten dabei vor allem positive Trends bei negativer Ausgangslage an.

*Verteilung von Status und Dynamik der Bremer Ortsteile*

Nachfolgend werden die Berechnungsergebnisse des „Monitorings Soziale Stadtentwicklung“ in Bremen zusammengefasst betrachtet, das bedeutet die Status- und Dynamikwerte 2015 in Kombination. Hierzu werden in Tabelle 10 die 78 Ortsteile in verschiedene Kategorien eingeordnet. Daraus lässt sich die Anzahl jener Ortsteile ablesen, die einen bestimmten Status in Kombination mit einer spezifischen Dynamik aufweisen.

**Tabelle 10: Anzahl (n) und Anteil in % der Bremer Ortsteile nach Statuswert 2015 und Entwicklungsdynamik 2011 bis 2015**

Ortsteile		Dynamikwert 2015						Ortsteile gesamt	
		Positiv		Durchschnittlich		Negativ			
Statuswert 2015		n	%	n	%	n	%	n	%
	<i>hoch</i>	0	<b>0</b>	15	<b>19</b>	3	<b>4</b>	18	<b>23</b>
	<i>mittel</i>	10	<b>13</b>	22	<b>28</b>	4	<b>5</b>	46	<b>59</b>
	<i>niedrig</i>	1	<b>1</b>	8	<b>11</b>	1	<b>1</b>	10	<b>13</b>
	<i>sehr niedrig</i>	1	<b>1</b>	1	<b>1</b>	2	<b>3</b>	4	<b>5</b>
Ortsteile gesamt		12	<b>15</b>	46	<b>59</b>	10	<b>13</b>	78	<b>100</b>

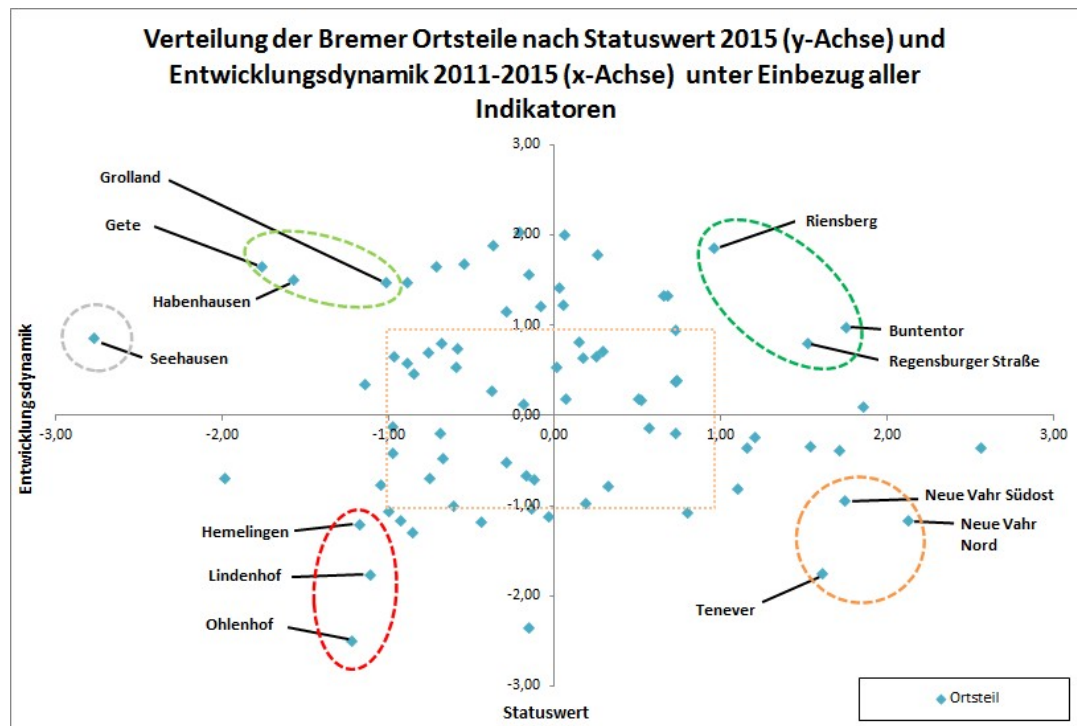
Eigene Darstellung

Hierbei wurden jene Ortsteile hervorgehoben, die entweder unabhängig vom Dynamikwert einen sehr niedrigen Statuswert aufgewiesen haben oder einen niedrigen Statuswert und zusätzlich einen negativen Dynamikwert. Diese sind die Ortsteile Tenever (sehr niedriger Status bei positivem Dynamikwert), Gröpelingen (sehr niedriger Status bei durchschnittlichem Dynamikwert), Ohlenhof und Lindenhof (sehr niedriger Status bei negativem Dynamikwert) sowie Hemelingen (niedriger Status bei negativem Dynamikwert).



Abbildung 21 zeigt die Verteilung aller Ortsteile hinsichtlich ihres Status- und Dynamikwerts unter Einbezug der sieben Indikatoren des Monitorings „Soziale Stadtentwicklung“ in einem Streudiagramm. Die Mehrheit der Ortsteile befindet sich dabei hinsichtlich ihres Status und ihrer Entwicklung in einem unauffälligen Bereich rund um den Durchschnitt (sowohl Status- als auch Dynamikwert zwischen -1 und 1).

**Abbildung 21: Verteilung der Bremer Ortsteile nach Statuswert und Entwicklungsdynamik**



Eigene Darstellung

Auffällig zeigen sich zum einen drei Ortsteile mit einem verhältnismäßig niedrigen Statuswert, die sich jedoch besonders positiv (Neue Vahr Südwest, Neue Vahr Nord und Tenever), und zum anderen drei Ortsteile, die sich besonders negativ (Hemelingen, Lindenhof und Ohlenhof) entwickeln. Vor allem bei den sich negativ entwickelnden Ortsteilen sollte die Dynamik in den nächsten Jahren weiter beobachtet werden. Dies gilt ebenfalls für die weiteren Ortsteile, die trotz positiver Entwicklungsdynamik einen niedrigen Status aufweisen.

Während in den Ortsteilen Riensberg, Buntentor und Regensburger Straße sowohl der Statuswert als auch der Dynamikwert im hohen bzw. positiven Bereich liegt, weisen Grönlund, Gete, Habenhausen und Seehausen trotz eines hohen Statuswerts eine überdurchschnittlich negative Entwicklungsdynamik auf.

#### *Sozialräumliches Monitoring der Stadt Bremerhaven*

Das 2014 veröffentlichte „Sozialräumliches Monitoring für die Stadt Bremerhaven“ orientiert sich anhand von Daten für das Jahr 2013 am Bremer Modell „Monitoring Soziale Stadt“. Hierbei wurden unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen anders als beim gegenwärtigen Bremer „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ drei Indikatoren herangezogen:

- **Einkommensarmut:** Daten zu Personen und Bedarfsgemeinschaften im SGB-II-Bezug der Bundesagentur für Arbeit, Berichtsmonat: März 2013

- **Ausländeranteil:** Ausländeranteil aus dem statistischen Kurzbericht der Stadt Bremerhaven, Stichtag: 31.03.2013
- **Sprachstand:** Daten aus der Sprachstandserhebung des CITO-Tests, Jahr: 2013

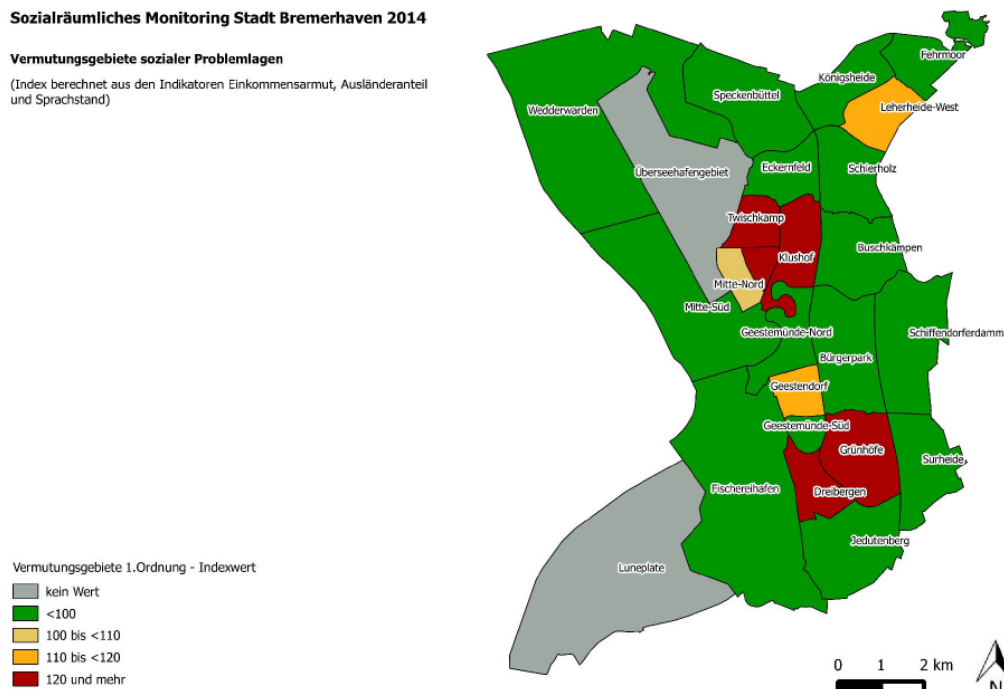
Auf Grundlage der Daten für die einzelnen Indikatoren werden Indexwerte für die Bremerhavener Ortsteildaten errechnet, woraus sich sogenannte Vermutungsgebiete erster Ordnung, also Ortsteile mit sozialen Problemlagen, identifizieren lassen. Zwar liegen auch Informationen zur Ebene von städtebaulichen Grundeinheiten als Ersatz zur Baublockebene vor, auf Letztere wird aus Vergleichbarkeitsgründen zu Bremen verzichtet. In Abbildung 22 sind die Ergebnisse des Bremerhavener Monitorings 2014 dargestellt. Werte über 100 bedeuten, dass es sich beim jeweiligen Ortsteil um ein Vermutungsgebiet erster Ordnung handelt. Je höher der Wert über 100 liegt, desto deutlicher äußern sich in diesem Ortsteil die sozialen Problemlagen. Bei acht der 24 Bremerhavener Ortsteile handelt es sich um Vermutungsgebiete erster Ordnung (in Klammern steht dabei der berechnete Indexwert): Goethestraße (204), Grünhöfe (164), Dreierbergen (138), Twischkamp (130), Klushof (129), Geestendorf (119), Leherheide-West) und Mitte-Nord (109). Dabei ist ersichtlich, dass insbesondere nördlich des Stadtzentrums im Stadtteil Lehe nahe des Überseehafengebiets sowie im Süden der Stadt im Geestemünder Ortsteil Grünhöfe sowie im Wulsdorfer Ortsteil Dreierbergen die größten sozialen Problemlagen vorherrschen. Die Ortsteile Goethestraße, Dreierbergen und Grünhöfe weisen auch in Bezug auf die einzelnen Indikatoren Werte über 100 auf. Die niedrigsten Indexwerte besitzen dagegen die Ortsteile Weddewarden (24) und Speckenbüttel (29). Dort sind die sozialen Problemlagen am geringsten ausgeprägt.

**Abbildung 22: Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen in Bremerhaven nach Ortsteilen**

**Sozialräumliches Monitoring Stadt Bremerhaven 2014**

**Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen**

(Index berechnet aus den Indikatoren Einkommensarmut, Ausländeranteil und Sprachstand)



Darstellung aus dem Sozialräumlichen Monitoring Bremerhaven 2014

Zwei Befunde stechen dabei heraus: Erstens lebte 2013 in den acht genannten Ortsteilen mit überdurchschnittlichen sozialen Problemlagen mit 51 Prozent der Bremerhavener Bevölkerung über die Hälfte der Einwohner/-innen der Stadt. Zweitens sagt der Höchstwert von 204 des Ortsteils Goethestraße auch aus, dass die sozialen Problemlagen ungefähr doppelt so hoch sind wie in der gesamten Stadt.

#### *Statuswert 2016 der Bremerhavener Ortsteile*

Das „Sozialräumliche Monitoring für die Stadt Bremerhaven“ (Stadt Bremerhaven 2017) wurde im 2017 veröffentlichten Monitoringbericht für die Jahre 2015 und 2016 weiterentwickelt. Hierfür wird sich weiterhin am Bremer Modell orientiert und das bereits beschriebene „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ auf die Bremerhavener Ortsteile übertragen. Sechs der sieben dort eingebundenen Indikatoren finden für Bremerhaven Anwendung, lediglich die Quote der Körperverletzungen wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht eingebunden. Obwohl in Bremen und Bremerhaven die gleiche Methodik angewandt wird, ist ein Vergleich von Status und Entwicklungsdynamiken der Bremer und Bremerhavener Ortsteile nicht möglich. Der Grund: Die Ortsteilwerte werden mit dem städtischen Durchschnitt ins Verhältnis gesetzt. Berechnungen auf Landesebene sind zwar denkbar, aufgrund der jeweiligen Besonderheiten beider Städte wurde davon jedoch abgesehen.

Wird der Statuswert 2016 der Bremerhavener Ortsteile betrachtet (siehe Abbildung 23), geht trotz des unterschiedlichen Indikatorensets ein ähnliches Bild hervor. Speckenbüttel ist wie 2013 ein Ortsteil mit geringen sozialen Problemlagen und weist den höchsten Statuswert 2016 auf. Bei allen fünf Ortsteilen (Leherheide-West, Klushof, Grünhöfe, Geestendorf und Goethestraße), die 2016 (und bereits 2015) einen sehr geringen oder niedrigen Statuswert aufwiesen, handelt es sich bei um Ortsteile, die bereits im Monitoringbericht 2014 zu den Vermutungsgebieten mit den auffälligsten sozialen Problemlagen gehörten.

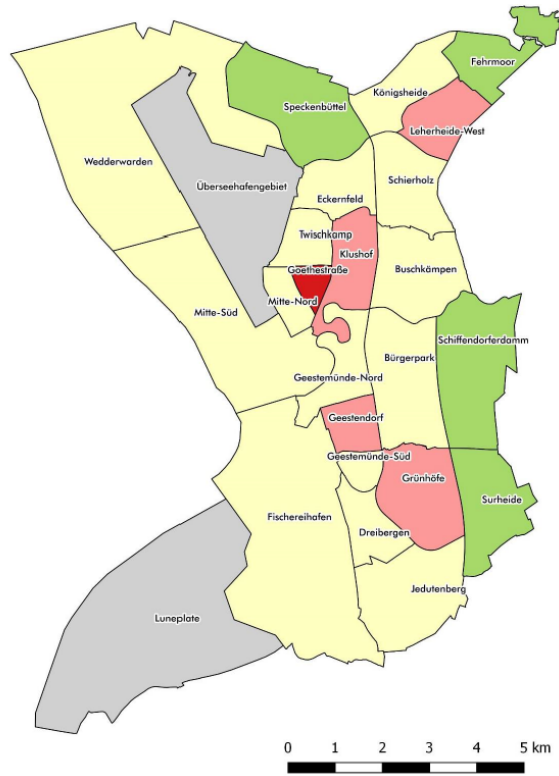
Hinsichtlich der aus den Statuswerten 2015 und 2016 berechneten Entwicklungsdynamik ist zu konstatieren, dass die statusniedrigsten Ortsteile sich in diesem Zeitraum zumindest nicht besonders negativ entwickelten (siehe Abbildung 23). Insbesondere auffällig ist, dass der statusniedrigste Ortsteil Goethestraße die positivste Entwicklungsdynamik aller 24 Bremerhavener Ortsteile aufweist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Statuswert sich nur leicht verbessert hat. Auch die Ortsteile Mitte-Süd und Fischereihafen entwickelten sich in diesem Zeitraum positiv. Zwei der vier statushöchsten Ortsteile (Schiffdorferdamm und Surheide) weisen dagegen eine negative Entwicklungsdynamik auf. Die niedrigste Entwicklungsdynamik hat wiederum mit dem Ortsteil Weddewarden jener inne, der 2013 nach dem alten Monitoringsystem noch die geringsten sozialen Problemlagen besaß.

Ob die Entwicklungstendenz der jeweiligen Ortsteile weiterhin nachhaltig anhält, ist jedoch über mehrere Untersuchungszeiträume fortlaufend zu beobachten. Für den Betrachtungszeitraum ist indes festzuhalten: Da sich jene Ortsteile mit negativen Statuswerten neutral bis eher positiv und gerade Ortsteile mit positiven Statuswerten neutral bis eher negativ entwickeln, erscheinen die Veränderungen in den Ortsteilen Bremerhavens verhältnismäßig unproblematisch.

**Abbildung 23: Status der Bremerhavener Ortsteile 2016 und Entwicklungsdynamik der Bremerhavener Ortsteile 2016**

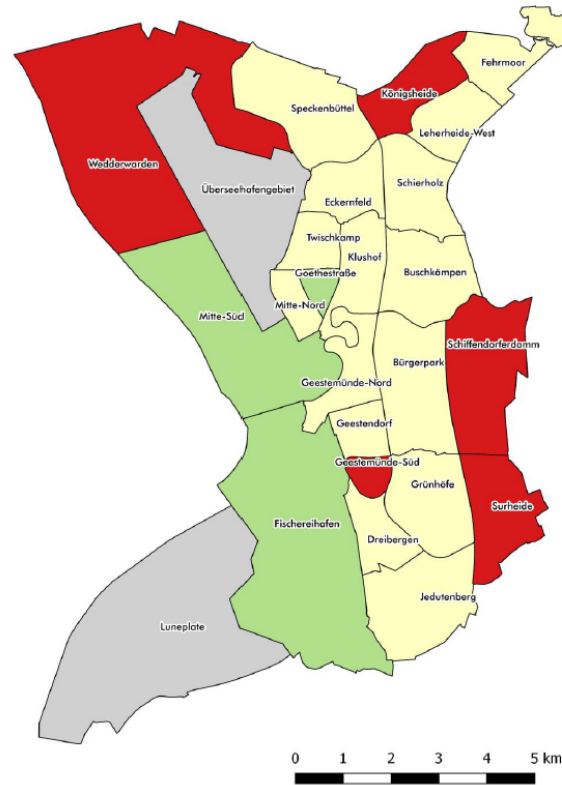
Sozialräumliches Monitoring Bremerhaven 2017

Sozialräumliches Monitoring Bremerhaven 2017



Statuswert 2016

- sehr niedriger Status
- niedriger Status
- mittlerer Status
- hoher Status
- ohne Statuswert



Entwicklungsdynamik

- negative Entwicklung
- positive Entwicklung
- keine besondere Entwicklung

Darstellungen aus dem Sozialräumlichen Monitoring Bremerhaven 2017

Bezüglich der sozialen Ungleichheit im Mittel aller verwendeten Indikatoren in Bremerhaven ist zu konstatieren, dass erstgenannte nur minimal zugenommen hat (siehe Tabelle 11). Die Unterschiede zwischen den Ortsteilen sind laut dem Sozialräumlichen Monitoring für die Stadt Bremerhaven im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2016 somit annähernd gleich geblieben. Werden jedoch die einzelnen Indikatoren betrachtet, ist zu bemerken, dass sich die Ungleichheit insbesondere bei der Arbeitslosenziffer verringert hat. Dies ist ebenfalls, wenn auch in geringerem Maße, bezüglich des Sprachförderungsbedarfs sowie des Nichtwähleranteils festzustellen. Während der Indikator der Transferleistungen bei den über 15-Jährigen unauffällig ist, ist die sozialräumliche Ungleichheit bei den unter 15-Jährigen gestiegen. Unter weiterer Beobachtung muss die Entwicklung der sozialen Ungleichheit bei der Nicht-Abiturquote stehen, hier wurde eine Zunahme um gar 18,5 Prozent berechnet.

**Tabelle 11: Entwicklung der sozialen Ungleichheit in Bremerhaven**

	Indikator	Wert 2015	Wert 2016	Veränderung Distanzmaß in %
Bildung	Sprachförderbedarf	14,64%	14,02%	-4,2%
	Nicht-Abiturquote	8,41%	9,96%	18,5%
Soziale Lage	Transferleistungen unter 15 J.	13,89%	14,95%	7,6%
	Transferleistungen über 15 J.	9,05%	9,08%	0,3%
	Arbeitslosenziffer	8,74%	7,39%	-15,5%
Abweichendes Verhalten	Nichtwähleranteil	7,32%	7,03%	-4,0%

Eigene Darstellung, Datengrundlage: Sozialräumliches Monitoring Bremerhaven 2017

In einem tendenziellen Vergleich der aktuellsten Daten zur sozialen Ungleichheit der Städte Bremen und Bremerhaven stellen sich für die jeweils berechneten Zeiträume vergleichbare eher positive Entwicklungen beim Indikator Sprachförderbedarf dar. Die Entwicklung der sozialen Ungleichheit über alle Ortsteile bei den Transferleistungen unter 15 Jahren sowie über 15 Jahren ist in beiden Städten negativ – auffälliger jedoch bei den unter 15-Jährigen in Bremerhaven und bei den über 15-Jährigen in Bremen. Gegenläufig hierzu ist die Entwicklung der Ungleichheit bei den Indikatoren Nicht-Abiturquote, Arbeitslosenziffer und dem Nicht-Wähleranteil: Erstens nimmt die soziale Ungleichheit bei der Nicht-Abiturquote in der Stadt Bremen deutlich ab, während jene in Bremerhaven anwächst. Zweitens hat sich die Ungleichheit beim Indikator Arbeitslosenziffer in Bremen leicht verschlechtert, während sich jene in Bremerhaven deutlich verbesserte. Drittens verbessert sich die Ungleichheit bezüglich des Wahlverhaltens in Bremerhaven, wohingegen jene in Bremen deutlich anwächst.

Werden diejenigen Indikatoren (Sprachförderbedarf, Nicht-Abiturquote und Transferleistungen unter 15 Jahren) betrachtet, welche insbesondere die Entwicklungen im Bereich der Kinder und Jugendlichen erfassen, lässt sich konstatieren, dass in den Städten Bremen und Bremerhaven die Entwicklung der sozialen Ungleichheit in den letzten Jahren unterschiedlich verläuft. Ausgenommen des Indikators Sprachförderbedarf scheint die räumliche Verteilung von Armut und Ungleichheit bei Kindern und Jugendlichen in Bremerhaven stärker

zuzunehmen als in der Stadt Bremen. Abgesehen von dem Indikator Transferleistungen unter 15 Jahren verringert sich die soziale Ungleichheit bei diesen Indikatoren in Bremen.

#### *Exkurs 4: Berücksichtigung der sozialen und räumlichen Spaltung in Bremen und Bremerhaven 2014 bis 2016*

Zu Beginn des Jahres 2018 wurden kleinteiligere armutsbezogene Kennzahlen veröffentlicht, die insbesondere die Situation von Menschen im Land Bremen in den Blick nehmen, die zur Sicherung ihres Existenzminimums finanzielle staatliche Unterstützung benötigen (Schwarzer 2018). Darin wird nicht nur deutlich, dass es sich dabei um jede fünfte Person handelt, sondern bezüglich der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) die soziale Spaltung zwischen den gut situierten und den von niedrigen Einkommen geprägten Stadtteilen in den Städten Bremen und Bremerhaven zwischen 2014 und 2016 wächst. Werden insbesondere in benachteiligten Stadtteilen Bremens die Entwicklungen der absoluten Anteile derjenigen betrachtet, bei denen es sich um Leistungsempfänger/-innen im erwerbsfähigen Alter handelt, verzeichnen insbesondere Blumenthal, Gröpelingen und Huchting die stärksten Anstiege. In den Stadtteilen Vahr und Osterholz ist die Entwicklung dahin gehend unauffällig. Als gut situiert geltende Stadtteile wie Findorff, die Neustadt oder Schwachhausen entwickeln sich dahingegen stabil bis leicht positiv. Ein vergleichbares Bild der zunehmenden sozialen Spaltung zeigt sich indes auch in Bremerhaven: Quartiere mit besonders hohen Integrationsanforderungen wie Goethestraße, Klushof sowie Grünhöfe weisen eine gestiegene Anzahl von Leistungsberechtigten auf. Stadtteile im Norden haben sich weitgehend stabil bis leicht positiv entwickelt. Werden zusätzlich rezente Kennzahlen zu den Anteilen und der Entwicklung der Kinder unter 15 Jahren im Leistungsbezug (SGB II) für die Stadt Bremen herangezogen (Schwarzer 2018: 5), wird ersichtlich, dass Stadtteile wie Gröpelingen, Blumenthal, Huchting, Osterholz, Vahr und Walle die höchsten Werte aufweisen. Darüber hinaus verhält es sich so, dass gerade in Blumenthal, Gröpelingen und Walle die absoluten Zuwachsraten zusätzlicher Kinder im Leistungsbezug besonders hoch sind (vermutlich primär durch Auslandszuwanderung bedingt). In Stadtteilen wie Schwachhausen oder der Östlichen Vorstadt sind es indes nur leichte Anstiege oder Rückgänge bezüglich der Anzahl zusätzlicher Kinder im Leistungsbezug. Gerade hinsichtlich der Anstiege der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Gröpelingen und Blumenthal sind Parallelentwicklungen erkennbar.

#### *Exkurs 5: Berücksichtigung des Segregationsindex ausgewählter Indikatoren*

Wird zur Beurteilung der sozialräumlichen Spaltung zusätzlich der Segregationsindex<sup>28</sup> der Indikatoren des „Monitorings Soziale Stadtentwicklung“ für den Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 herangezogen, sind es deren fünf Indikatoren, in denen eine gestiegene Spaltung über die Ortsteile zu konstatieren ist: der Sprachförderbedarf, die Transferleistungen sowohl über als auch unter 15 Jahren, die Arbeitslosenziffer sowie der Nichtwähleranteil. Hierbei ist erkennbar, dass bezüglich des Transferleistungsbezugs bei den unter 15-Jährigen zwar ein relativ geringer Anstieg der sozialen Spaltung (+6,6 Prozent) zu verzeichnen ist, mit

---

<sup>28</sup> Der Segregationsindex misst die Abweichung der Verteilung der betroffenen und nicht betroffenen Bevölkerungsgruppen über die Ortsteile, hier je Indikator. Der Wert 0 misst eine Gleichverteilung, der Wert 100 eine vollständige Entmischung. Die Entwicklung der sozialen Spaltung wird anhand der prozentualen Veränderung des indikatoren-spezifischen Segregationsindex von 2011 zu 2015 berechnet. Ob fehlender Werte für das Jahr 2011 konnten für den Indikator Quote der Körperverletzungen keinerlei Werte ermittelt werden.

einem Wert von 35,6 Prozent ist hinsichtlich dieses Indikators (von jenen mit Anstiegen) die Entmischung über alle Ortsteile am höchsten. Die soziale Spaltung in Hinsicht auf den Nichtwähleranteil ist mit 16,1 Prozent am meisten angewachsen, mit einem Segregationsindex von 19,0 Prozent ist die Abweichung über alle Ortsteile im Vergleich zu den anderen hier betrachteten Indikatoren allerdings verhältnismäßig gleich verteilt.

### **Zwischenfazit Räumliche Verteilung von Armut**

Die sozialräumliche Entwicklung im Land Bremen anhand der im „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ und „Sozialräumlichen Monitoring der Stadt Bremerhaven“ verwendeten Indikatoren zeichnet sich im Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2015 bzw. 2015 bis 2016 weitgehend durch *Stabilität* aus. In Bremen zeigt sich, dass die statushohen Ortsteile im nördlichen Teil des Bezirks Ost gelegen sind. Die statusniedrigsten sind bis auf die Ausnahme des Ortsteils Tenever im Stadtteil Gröpelingen vorzufinden. In Bremerhaven ist ersichtlich geworden, dass insbesondere im südlichen Teil des Stadtteils Lehe in einigen Geestemünder Ortsteilen die größten sozialen Problemlagen vorherrschen. Insgesamt hat sich der Status der Bremer Ortsteile im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 nur in wenigen Fällen verändert. Neun Ortsteile besitzen 2015 einen anderen Status als noch 2011, vier einen höheren und fünf einen niedrigeren Status. Dabei ist hervorzuheben, dass die Ortsteile mit einer Statusveränderung keineswegs gleichbedeutend mit jenen sind, die eine entweder besonders positive oder besonders negative Entwicklungsdynamik aufweisen. Tatsächlich zeigen die zusammengefassten Indikatorenwerte nur bei drei Ortsteilen (Lindenhof, Ohlenhof und Hemelingen) eine weitere Verschlechterung eines ohnehin schon niedrigen oder sehr niedrigen Status.

Hinsichtlich der Entwicklungsdynamik kann konstatiert werden, dass sich insbesondere die eher statusniedrigen Ortsteile im Bremer Bezirk Ost und einige an den Bezirk Mitte grenzenden Ortsteile im Bremer Westen sowie im Bezirk Süd *positiv* entwickeln. Die Ortsteile mit einer *negativen Entwicklung* verteilen sich dagegen über das gesamte Stadtgebiet ohne schwerpunktartige räumliche Tendenzen. Dennoch sind mit Lindenhof, Ohlenhof und Hemelingen drei statusniedrige Ortsteile von einer *negativen Dynamik* betroffen.

In Bremerhaven sind unter spezifischer Betrachtung der Entwicklungsdynamik die Befunde insofern verhältnismäßig unproblematisch, als jene Ortsteile mit negativen Statuswerten sich neutral bis eher *positiv* und gerade die Ortsteile mit positiven Statuswerten sich wiederum neutral bis eher *negativ* entwickeln.

Gesamtstädtisch gilt für Bremen, dass sich die Situation bei den Bildungsindikatoren verbessert hat und dass sich die Differenzen zwischen den Ortsteilen bei den Bildungsindikatoren verringert haben. Bei den Indikatoren zur Sozialen Lage hat sich die Situation insgesamt verschlechtert; insbesondere haben sich die Ortsteile hinsichtlich Transferleistungsbezug unter und über 15 Jahren sowie Arbeitslosigkeit weiter auseinanderentwickelt. Gleiches gilt für den Anteil der Wahlabstinz: Stärker als bei anderen Wahlen hat in Bremen bei den letzten Bürgerschaftswahlen die Wahlenthaltung zugenommen. In Bremerhaven hingegen ist die Ungleichheit in der Stadt zuletzt nahezu gleich geblieben. Werden die Indikatoren stärker im Einzelnen betrachtet, dann ergibt sich ein differenziertes Bild: Während die Ungleichheit insbesondere bei der Arbeitslosenziffer abgenommen hat, hat jene bei der Nicht-Abiturquote zugenommen. Gemäß den zuletzt für die Städte Bremen und Bremerhaven vorhandenen Daten ist eine unterschiedliche Entwicklung zu konstatieren, die differenziert

zu bewerten ist. Insgesamt deuten die Zahlen jedoch darauf hin, dass sich weniger die gesamtstädtische Situation in den beiden Städten verschlechtert. In Bremen scheinen mit den Ortsteilen Hemelingen, Ohlenhof und Lindenhof eher einige Ortsteile eine gemessen an der städtischen Entwicklung besonders ungleiche Entwicklung einzuschlagen. In Bremerhaven ist es eher die Entwicklung der Ungleichheit hinsichtlich einzelner Indikatoren, die schwerpunktmäßig die soziale und Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen abbilden.

### **3.3 Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt**

Nachdem in den Kapiteln 3.1 und 3.2 die Sozialstruktur und die räumliche Verteilung von Ungleichheit behandelt wurden, thematisiert der folgende Abschnitt Teilhabechancen und sozialen Zusammenhalt, da sie für die Entstehung wie auch für Formen und Folgen von Armut von großer Relevanz sind. So spricht die Europäische Kommission davon, dass Menschen arm sind, wenn sie von der Lebensweise in ihrem Mitgliedsland ausgeschlossen sind, weil sie über zu wenige materielle und ferne soziale und kulturelle Mittel verfügen.

Begriffe wie Teilhabe sind jedoch gesellschaftlich und wissenschaftlich in ihrer Bedeutung und ihrer Messung umstritten. So wird Teilhabe beispielsweise in den bisherigen Bremer Lebenslagenberichten zwar häufig genannt, aber an keiner Stelle konkret erklärt. Auch im Kontext der vorliegenden Studie wurde der Begriff Teilhabe kontrovers diskutiert: Der Begriff würde zeitweilig „malträtiert“, sei aber gleichzeitig in der Gesellschaft noch gar nicht angekommen und würde häufig auf pekuniäre Möglichkeiten und besonders Nicht-Teilhabe reduziert. Für andere ist der Begriff ein Gewinn: Teilhabe würde heutzutage positiv verstanden als Indikator dafür, dass Menschen selbstständig befähigt seien, etwas zu tun.

Trotz aller Unklarheiten hat sich der Begriff Teilhabe, obwohl nicht hinreichend bestimmt, in den letzten Jahren zu einem wissenschaftlichen wie politischen Leitkonzept entwickelt (Bartelheimer 2007). Die Bedeutung des Teilhabebegriffs liegt demnach darin, Grenzen bzw. Schwellen zu Kategorien wie Armut, Prekarität und Ausgrenzung zu ziehen. Bartelheimer und auch die bundesdeutsche sowie die Bremer Armutsberichterstattung beziehen sich hierfür auf das Konzept der Verwirklichungschancen nach Amartya Sen (2000).

Orientiert an diesem Konzept (Abbildung 24) ist davon auszugehen, dass Teilhabe dann gelingen kann, wenn dafür institutionelle Voraussetzungen bereitgestellt werden (z. B. Bildungseinrichtungen) *und* wenn hinreichende Möglichkeiten zur individuellen Nutzung dieser Voraussetzungen existieren bzw. gewährleistet sind.

Ein zentrales Beispiel dafür ist Mobilität im Stadtverkehr. Mobil zu sein, ist oftmals eine Voraussetzung für verschiedene Formen von Teilhabe. Um den öffentlichen Nahverkehr nutzen zu können, müssen Nutzer/-innen finanzielle Ressourcen aufbringen, das Verfahren zum Kauf eines Tickets verstehen und lernen, wie das Mitfahren funktioniert.



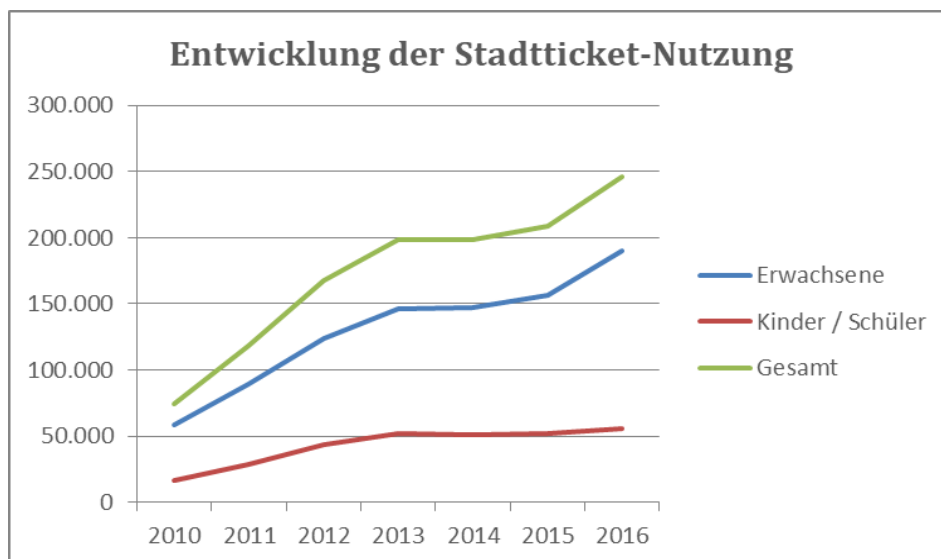
**Abbildung 24: Zentrale Zusammenhänge des Konzepts der Verwirklichungschancen**



Darstellung nach Bartelheimer 2009, 51

In Bremen gibt es mit dem sog. „StadtTicket“ ein ermäßigtes monatliches Nahverkehrsticket für Personen, die Sozialleistungen empfangen. Das StadtTicket ist also eine institutionelle Bedingung für Teilhabe. Dieses müssen Nutzer/-innen jedoch zunächst beantragen. Für den Erhalt des Tickets müssen Nutzer/-innen zusammen mit Personalausweis und Passfoto einen Nachweis über ihren Leistungsbezug bei den Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste Bremens vorlegen. Dort erhalten sie eine Kundenkarte, mit der sie dann in den Verkaufsstellen des VBN ein Ticket erwerben können. Bei der Beurteilung von tatsächlicher Teilhabe ist wichtig, ob Menschen in der Wahrnehmung ihrer Verwirklichungschancen durch ein solches Verfahren eingeschränkt sind, weil es zu kompliziert oder stigmatisierend ist. Relevant für die individuelle Nutzung ist auch, ob der Zugang barrierefrei ist, Fahrpläne verständlich sind etc.

**Abbildung 25: Entwicklung der Stadtticket-Nutzung im Zeitraum 2010 bis 2016**



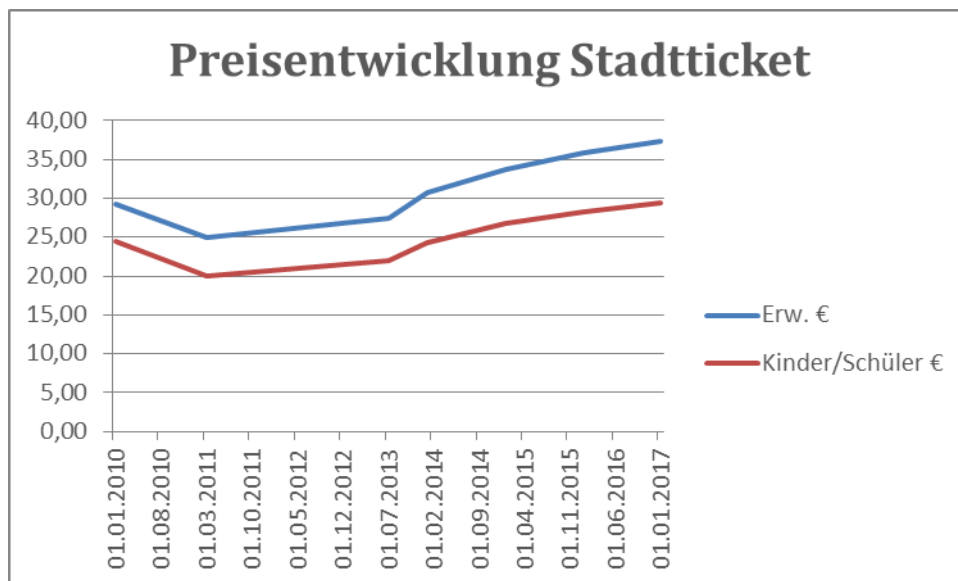
Eigene Darstellung, Datengrundlage: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Abbildung 25 zeigt, dass das Stadtticket in der Stadt Bremen dennoch positiv angenommen wird. Die Nutzungszahlen haben sich 2016 im Vergleich zum Jahr 2010 mehr als verdreifacht. Bei den Kindern stagnieren die Nutzungszahlen seit ca. 2013, bei den Erwachsenen sind sie 2015 hingegen gestiegen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Preis des Stadttickets in den vergangenen Jahren angestiegen ist (siehe Abbildung 26). Für Erwachsene beträgt der Preisunterschied von 2010 zu 2017 fast acht Euro, bei den Kindern sind es hingegen fünf Euro. Zudem sind die Preise nicht an die Bemessung der Regelbedarfe für Mobilität gekoppelt<sup>29</sup>.

Um institutionelle Dienstleistungen zu bündeln, gibt es seit dem 1. März 2015 in Bremen den „Bremen-Pass“. Dieser ersetzt die „blaue Karte“ (Bildungs- und Teilhabepaket) und die „grüne Karte“ (Kulturticket) und fasst beide zusammen – nicht jedoch das Stadtticket. Das heißt, dass Leistungsberechtigte den Bremen-Pass nur einmal statt mehrfach beantragen (aber ggfs. verlängern) müssen. Um Kulturveranstaltungen für drei Euro besuchen zu können, müssen Leistungsberechtigte beim Kauf eines Tickets stets den Bremen-Pass vorzeigen und damit ihre soziale Lage offenbaren. Auf der anderen Seite bringt engagierten Menschen mit geringem Einkommen die Bremer Ehrenamtskarte verhältnismäßig wenig, wenn der Vorteil sich in einer Ermäßigung von beispielsweise 10 Prozent ausdrückt.

**Abbildung 26: Preisentwicklung des Stadttickets für Kinder und Erwachsene im Zeitraum 2010 bis 2017**



Eigene Darstellung, Datengrundlage: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr 2017

Zusammengefasst gibt es also von institutioneller Seite her Unterstützung darin, mit wenig Einkommen an Mobilität oder kulturellen Veranstaltungen teilzuhaben. Am Beispiel des Stadttickets zeigen die gewachsenen Nutzungszahlen, dass diese Möglichkeiten auch angenommen werden. Steigende Preise können jedoch ein Hindernis darstellen. Der Erwerb des Stadttickets sowie des Bremen-Passes gestaltet sich mithin weiter nicht ganz ohne Schwierigkeiten.

<sup>29</sup> So beträgt der Anteil des Regelsatzes im SGB II 2018 für Mobilität bei Erwachsenen monatlich 34,66 EUR, während das Stadtticket Bremen 2018 für 38,90 EUR zu erwerben ist.

Nach einem Vorschlag von Bartelheimer (2007) wird es nach dieser Einführung im Folgenden konkreter um verschiedene Formen von Teilhabe gehen: „Teilhabe in informellen sozialen Nahbeziehungen“, „Teilhabe durch Rechte“ und „kulturelle Teilhabe“. Exemplarisch werden dabei Daten zu Freundschaften, Wahlbeteiligung oder Bibliotheksnutzung betrachtet, da davon auszugehen ist, dass diese die Verwirklichungschancen von Menschen begünstigen, indem sie helfen Potenziale zu Teilhabe umzuwandeln.

### *Nahbeziehungen*

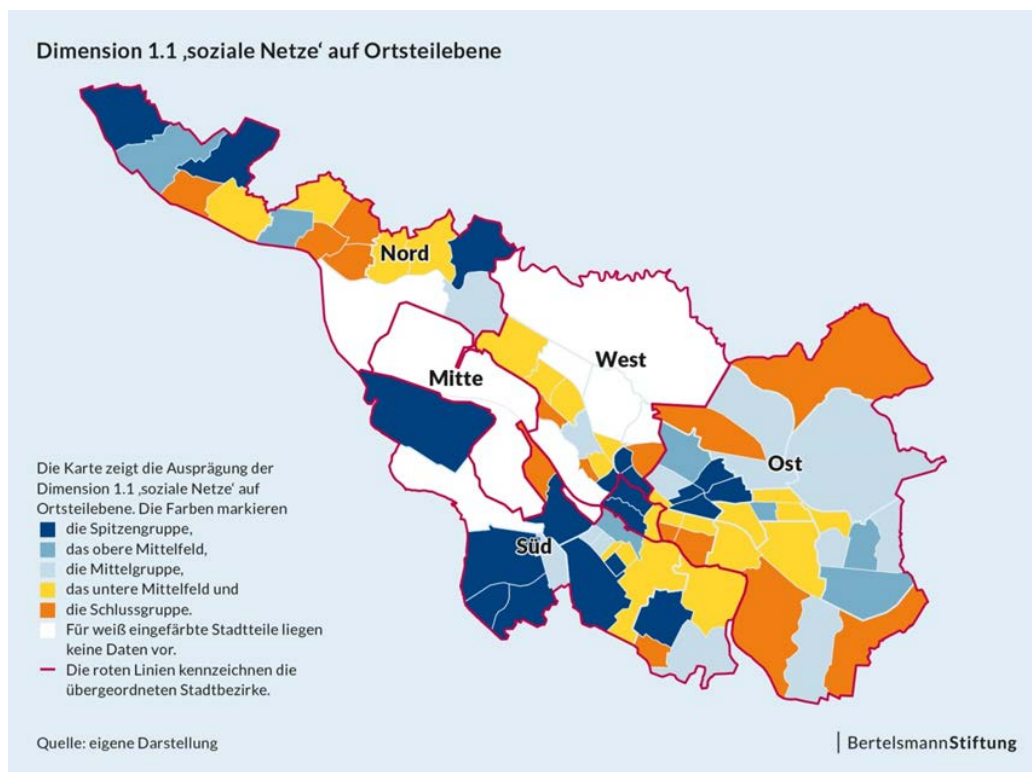
„Nahbeziehungen“ dienen in der Literatur als eine Form von Teilhabe dazu, tatsächlich erreichte Teilhabeergebnisse und nicht nur potenziell verfügbare Teilhabe zu betrachten. Als informelle soziale Nahbeziehungen gelten persönliche Beziehungen in Haushalten, Familien, Quartieren etc. Die Bedeutung von Nahbeziehungen begründet Bartelheimer (2007) damit, dass sie zum Beispiel informelle Arbeitsteilung etwa durch Kinderbetreuung ermöglichen können.

Daten zur Frage, wie Nahbeziehungen in Bremen ausgeprägt sind, hat eine Studie der Jacobs University Bremen im Jahr 2015 zu sozialem Zusammenhalt abgefragt. Demnach schneidet Bremen in den drei Bereichen und neun Dimensionen, die die Autoren als sozialen Zusammenhalt bestimmen, gut ab. Es gibt jedoch große Unterschiede zwischen einzelnen, oft auch benachbarten Ortsteilen (Arant et al. 2016: 10). Ergebnisse dieser Studie werden im Folgenden auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern betrachtet. Hier weist Bremen trotz einer hohen Armutsgefährdungsquote statistisch gesehen die allerhöchste Lebenszufriedenheit auf und wird durch einen eher starken Zusammenhalt beschrieben. Bremen liegt insgesamt auf Platz sechs der Bundesländer, was eine Verschlechterung zum vierten Platz im Jahr 2012 darstellt. Da der Vergleich von Bremen zu anderen Bundesländern schwierig ist, wird Bremen nachfolgend vor allem mit Hamburg verglichen. Die beiden Stadtstaaten schneiden insgesamt sehr ähnlich ab. Im Ranking liegt zwischen ihnen nur das Flächenbundesland Niedersachsen. Der dritte Stadtstaat, Berlin, liegt fünf Plätze hinter Bremen. Zusammengefasst ist ein Drittel der Befragten in Bremen nicht sonderlich vom Zusammenhalt überzeugt. Auffallend ist, dass Bremen mit zwölf Prozent der Befragten (sieben Prozent Deutschland insgesamt) nach Hessen Spitzenreiter bei der Frage ist, ob der Zusammenhalt in der eigenen Wohngegend „eher schlecht/sehr schlecht“ ist. In dieser Befragung schneidet Bremen also verhältnismäßig schlecht ab, allerdings wären Daten aus vergleichbaren Großstädten hier für eine Einordnung und Bewertung erforderlich.

Für die Bewertungen von Nahbeziehungen fragt die Studie nach sozialen Netzen, Vertrauen in die Mitmenschen und Akzeptanz für Diversität. Zur Dimension der sozialen Netze werden beispielsweise Fragen zu Freundschaftsbeziehungen gestellt, die Aspekte wie die Intensität der Beziehungen und Möglichkeiten, diese um Hilfe zu bitten, erfassen. Die Abbildungen 27 und 28 zeigen eine große Heterogenität zwischen den Stadt- und Ortsteilen. Besonders gut und besonders schlecht abscheidende Ortsteile sind in der gesamten Stadt zu finden. Die Ergebnisse für Nahbeziehungen (Abbildung 28) und Solidarität (Abbildung 29) hängen nicht unbedingt zusammen. Im Vergleich der Bundesländer zeichnet sich Bremen durch eng geknüpfte soziale Netze aus. Zwischen Bremen und Hamburg gibt es nur bei den sozialen Netzen einen Abstand, der größer als fünf Prozent ist. Hier scheinen in Bremen die Freundeskreise eine wichtigere Rolle zu spielen. Menschen in Bremen haben außerdem ein vergleichsweise hohes Vertrauen in ihre Mitmenschen. Außerdem sticht Bremen dadurch hervor, dass ein hoher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (30 Prozent) in Bremen mit dem vergleichsweise höchsten Wert von Akzeptanz für Vielfalt einhergeht. Für die

Nahbeziehungen, wie sie hier gefasst werden, ist neben den sozialen Netzwerken auch Solidarität bedeutsam. Diese wird von der Studie als Hilfsbereitschaft in der Nachbarschaft erfasst. So wie Nachbarschaftshilfe in der Studie verstanden wird, kann sie beispielsweise Alleinerziehenden als unterstützendes Netzwerk dienen (Arant et al. 2016: 42). Der Bremer Solidaritätswert liegt im deutschlandweiten Durchschnitt. (Arant et al. 2017). Im Vergleich der Bundesländer Bremen und Hamburg findet ein sehr ähnlicher Anteil an Menschen (HB: 18 Prozent, HH: 17 Prozent), dass es in der Nachbarschaft keine Probleme gibt. Etwas mehr Hamburger als Bremer sehen viele (drei bis acht berichtete) Probleme.

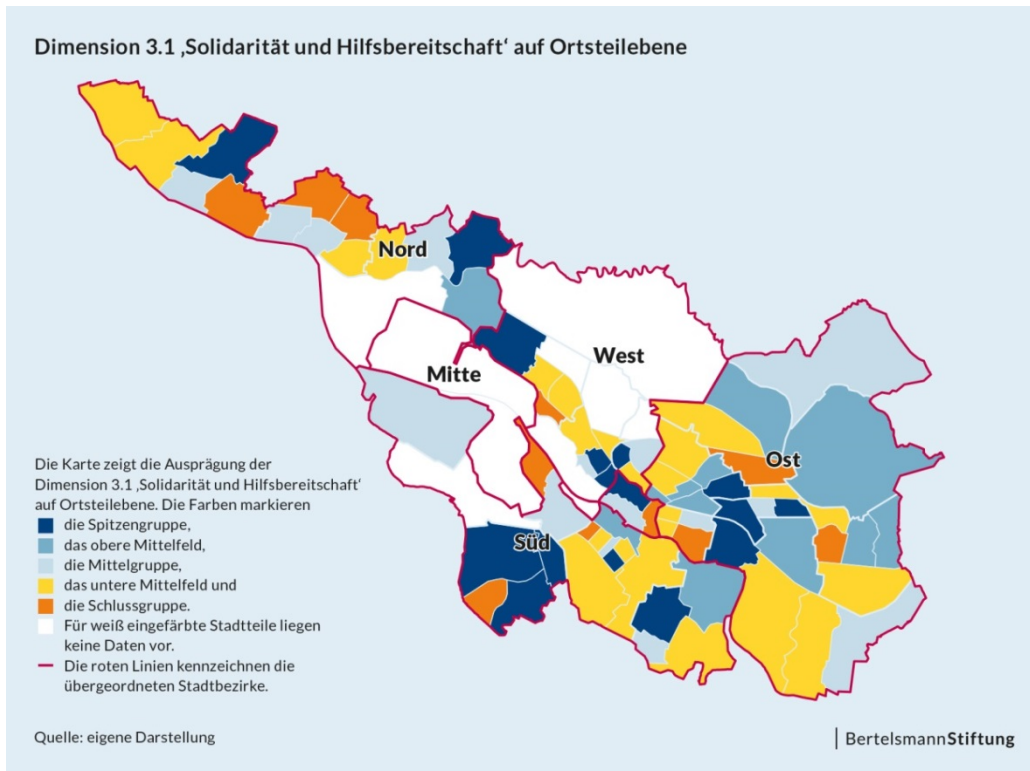
**Abbildung 27: Dimension "Soziale Netze" auf Ortsteilebene**



Darstellung der Bertelsmann Stiftung 2016: 42

Werden die Ortsteile mit stark ausgeprägten sozialen Netzen und Solidarität analog zu Kapitel 3.2 nach ihrem sozialen Status und ihrer Entwicklungsdynamik betrachtet (siehe Tabelle 12), gibt es keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen der sozialen Lage und der Einschätzung von sozialem Zusammenhalt. Es kann somit weder die Hypothese belegt werden, dass eine schlechte soziale Lage mit viel sozialem Zusammenhalt, noch, dass sie mit wenig sozialem Zusammenhalt einhergeht.

**Abbildung 28: Dimension "Solidarität und Hilfsbereitschaft" auf Ortsteilebene**



Darstellung der Bertelsmann Stiftung 2016: 74

**Tabelle 12: Status- und Dynamikwerte der Ortsteile mit ausgeprägten sozialen Netzen und Solidarität**

Ortsteil	Statuswert (2015)	Dynamikwert (2011-2015)	Soziale Netze	Solidarität
Schwachhausen	1,88	-0,37	Spitzengruppe	oberes Mittelfeld
Riensberg	1,85	0,95	Spitzengruppe	oberes Mittelfeld
Gete	1,64	-1,76	Spitzengruppe	oberes Mittelfeld
Radio Bremen	1,56	-0,16	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Regensburger Straße	0,8	1,52	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Alte Neustadt	0,19	0,07	oberes Mittelfeld	oberes Mittelfeld
Gartenstadt Süd	0,09	1,85	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Utbremen	-0,36	1,15	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Ellenerbrok-Schevemoor	-0,53	-0,29	oberes Mittelfeld	oberes Mittelfeld
Burgdamm	-0,78	0,32	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Mittelshuchting	-1	-0,61	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Kirchhuchting	-1,03	-0,14	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Lüsum-Bockhorn	-1,06	-0,997	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Kattenturm	-1,07	0,8	Spitzengruppe	Spitzengruppe
Bahnhofsvorstadt	-1,17	-0,93	Spitzengruppe	Spitzengruppe

Eigene Darstellung

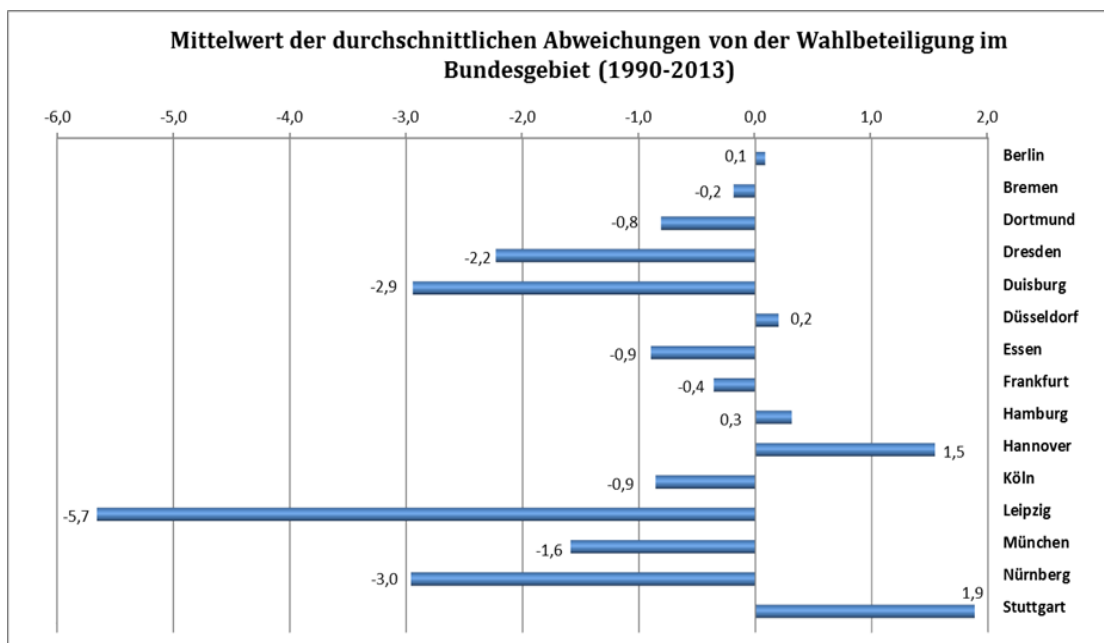
Insgesamt sind die Indizien für Bremen relativ gut, was soziale Nähe betrifft. Im Vergleich der Bundesländer schneidet Bremen in einer Studie zu sozialem Zusammenhalt überdurchschnittlich gut ab. In der Forschung ist jedoch noch nicht abschließend geklärt, welche Prozesse konkret Zusammenhalt schaffen.

### Politische Teilhabe

Politische Beteiligung steht in der liberalen Demokratie formell allen Menschen gleich zu. Auch die institutionellen Bedingungen müssen für alle gleich sein. Bürger/-innen haben in Deutschland die Auswahl, ob überhaupt und auf welche Art sie sich politisch beteiligen wollen. Politik orientiert sich jedoch tendenziell am Medianwähler, an Menschen, die elektoralen Druck ausüben und auch mit höherer Wahrscheinlichkeit protestieren. Daher ist es problematisch, wenn Teile der Gesellschaft systematisch nicht wählen gehen und es eine soziale Selektivität gibt. Der Grad der sozialen Selektivität nimmt mit steigender Komplexität der politischen Handlung zu. Außerdem ist die Repräsentation in Parlamenten sozial selektiv; Menschen ohne Bildungsabschluss sind beispielsweise weniger repräsentiert. Interessen von Einkommensschwachen werden in Deutschland weniger beachtet als die Interessen von Menschen mit mittleren und hohen Einkommen (Elsässer/Hense/Schäfer 2010).

Laut Befragungen der Bertelsmann Stiftung (2017) ist das Interesse für Politik in Bremen mit 52 Prozent der Befragten im Vergleich sehr hoch. 25 Prozent der Befragten in Bremen gaben jedoch auch an, sich wenig oder gar nicht für Politik zu interessieren. Bei einer Befragung im Bremer Osten kannte der Großteil zwischen zwei und vier Beteiligungsmöglichkeiten, nur die Hälfte hat dessen ungeachtet eine davon genutzt (Kersting et al. 2017). Politische Teilhabe bedeutet in der repräsentativen Demokratie in Deutschland vor allem die Teilnahme an Wahlen. Wählen ist die Form politischer Teilhabe, die am häufigsten genutzt wird, da sie besonders niedrigschwellig ist. Die Wahlbeteiligung ist, außer bei der Bundestagswahl 2017, besonders in Großstädten stetig gesunken. Bremen liegt dabei noch verhältnismäßig gut (siehe Abbildung 29).

**Abbildung 29: Durchschnittliche Abweichung der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen von 1990 bis 2013 in deutschen Großstädten**

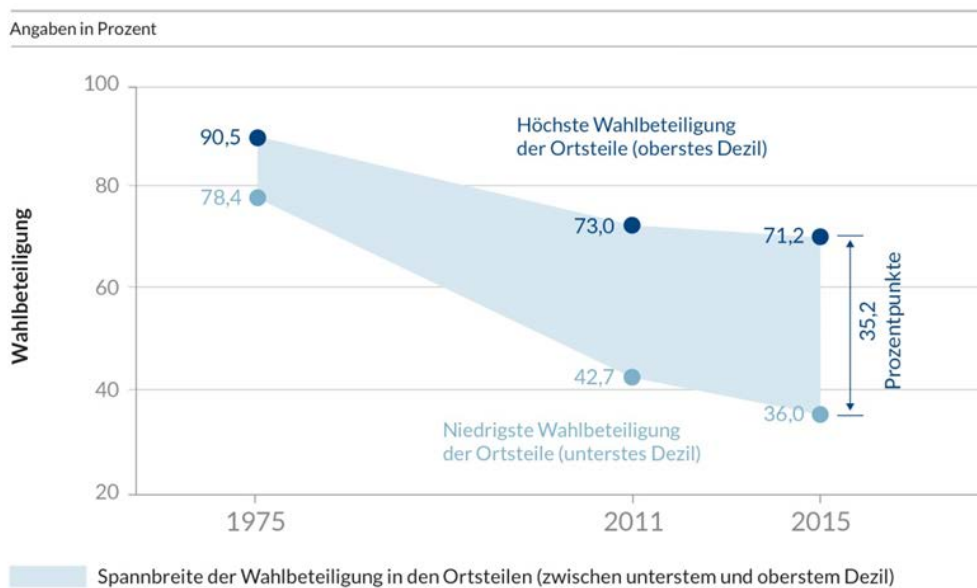


Eigene Berechnungen und Darstellung

In der Studie der Bertelsmann Stiftung (2015) mit dem Titel Prekäre Wahlen wird angegeben, das Ergebnis der letzten Wahl in Bremen sei nicht repräsentativ gewesen, da die Bürgerschaft weniger als die Hälfte der Stimmen der wahlberechtigten Bremer Bürger/-innen

repräsentiert. Die Regierungskoalition repräsentiert nur noch knapp 23 Prozent der Stimmen der Wahlberechtigten. Bei Hinzurechnung von in Bremen lebenden, nicht wahlberechtigten über 16-jährigen Ausländern und Ausländerinnen repräsentiert die Regierungskoalition sogar nur weniger als ein Fünftel. Besonders in Ortsteilen mit größeren Anteilen an den ausgewiesenen sozial schwächeren gesellschaftlichen Milieus mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Einkommen ist die Wahlbeteiligung niedriger. Laut Studie steigt die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung auf 35 Prozent im Jahr 2015. Die Spreizung zeigt sich in der Abbildung 30. Insbesondere gibt es einen Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und Arbeitslosigkeit, aber auch bezüglich der Wohnfläche, Bildungsabschlüsse und Kaufkraft. Deshalb hängen ungünstige Stimmen, die bei geringer Wahlbeteiligung umso höher sind, auch eher mit der sozialen Spaltung zusammen als mit dem stark diskutierten Bremer Wahlrecht. Armin Schäfer (2013: 554) hat ebenfalls gezeigt, dass bei einer Einteilung in Einkommensfünftel das unterste nur ein Drittel der Nichtwählenden ausmacht. Das erste und zweite Einkommensfünftel sowie das dritte und vierte machen jeweils zusammen ebenso ca. ein Drittel aus. Das bedeutet, dass nicht nur einkommensschwache Personen Wahlen fern bleiben. In der Politikwissenschaft gibt es keine abschließende Antwort darauf, ob es problematisch ist, wenn sich Menschen generell weniger beteiligen. Der Befund der sozialen Selektivität ist jedoch vor allem im Zeitverlauf für Bremen derart schlecht, dass in Bremen Handlungsbedarf besteht.

**Abbildung 30: Spreizung der Wahlbeteiligung in den Bremer Ortsteilen**



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten des Statistischen Landesamtes Bremen. | BertelsmannStiftung

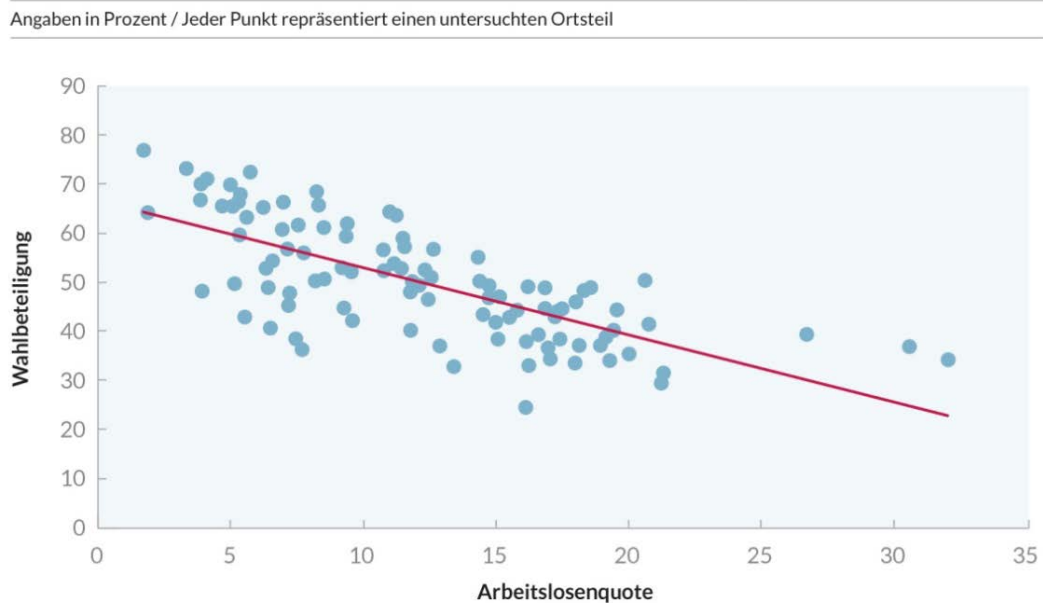
Darstellung der Bertelsmann Stiftung 2015: 8

Konkret umsetzbare Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Wahlbeteiligung in Bremen äußern Probst (2006) oder die AG Wahlbeteiligung im Bremer Osten (Kersting et al. 2017). Nach Befragungen in Osterholz-Tenever, im Schweizer Viertel, in Hemelingen und in der Neuen Vahr sind Wahlscouts und eine lokale Fernsehendung mögliche Strategien. Inhalte sollten aktuelle Themen und Informationen zu politischen Strukturen im Stadtteil sein. In der Befragung waren vor allem ältere Menschen eher über die Arbeit der Ortsbeirä-

te informiert. Auffallend ist, dass sich die Befragten vor allem mehr und besser aufbereitete Informationen sowie persönliche Gespräche wünschen (Kersting et al. 2017: 64f.).

Insgesamt betrachtet ist die Wahlbeteiligung als niedrigschwelligste Beteiligungsform, in Bremen unterdurchschnittlich. Obwohl es im Bundesvergleich ein relativ hohes Interesse an Politik gibt, hat sich weniger als die Hälfte der wahlberechtigten Bürger/-innen in Bremen an der letzten Wahl zur Bürgerschaft beteiligt. Das betrifft nicht nur Menschen mit geringen Einkommen. Die soziale Selektivität ist in den letzten Jahrzehnten jedoch stark angestiegen.

**Abbildung 31: Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung in den Bremer und Bremerhavener Ortsteilen**



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf Basis der Daten des Statistischen Landesamtes Bremen und microm 2013.

| BertelsmannStiftung

Darstellung der Bertelsmann Stiftung 2015: 12

### *Kulturelle Teilhabe*

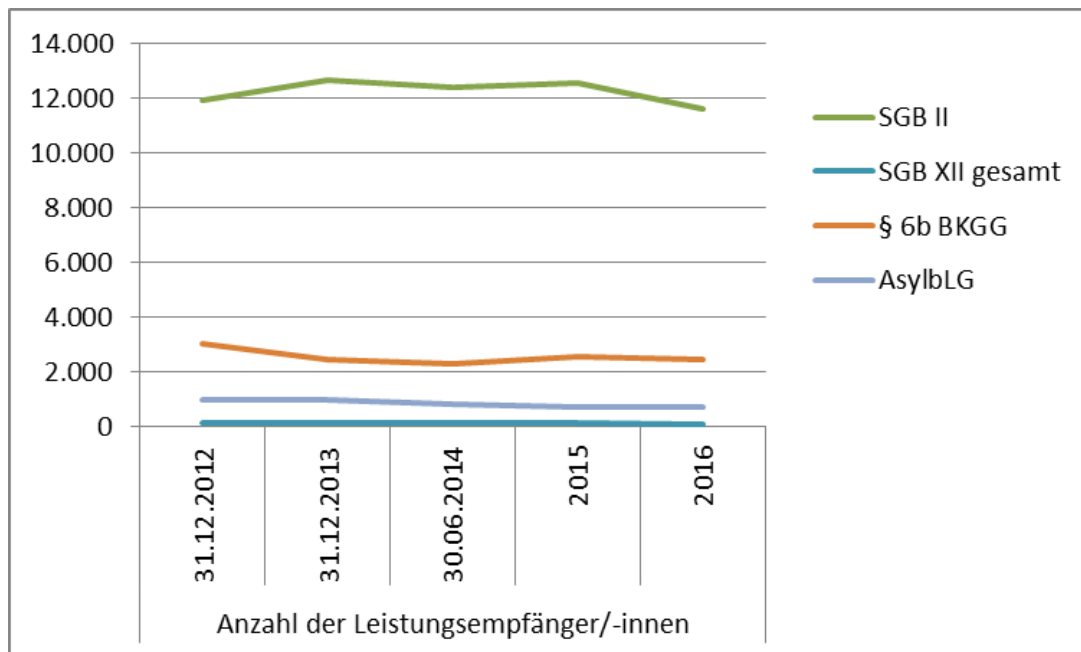
Einer allgemeinen Annahme zufolge trägt mehr kulturelle Teilhabe zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe bei. Und das, so die Erwartung, begünstigt wiederum die Abmilderung oder Verminderung von Armut(sfolgen). Ähnlich wie am Beispiel des StadtTicket gezeigt wurde, gibt es, um kulturell teilhaben zu können, eine Reihe von Voraussetzungen. Im Sinne des umfassenden Konzeptes der Verwirklichungschancen werden im Folgenden ein Bundesprogramm und seine lokale Bedingungen für Teilhabe danach untersucht, welche Teilhabechancen und -ergebnisse es in Bremen gibt.

Seit 2011 soll das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes Kindern und Jugendlichen in Deutschland Teilhabe im Sinne des „Teilnehmens“ an Ausflügen, Musik, Sport u. a. und damit die Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums ermöglichen. Ihnen steht ein monatliches Budget von 10 EUR zur Verfügung, um z.B. Mitgliedsbeiträge in Sportvereinen zu bezahlen. Von institutioneller Seite gibt es also Regelungen, um Teilhabe zu fördern. Für



derartige Leistungen ist der gewährte Betrag jedoch zu gering. Zudem ist der Aufwand für individuelle Sachleistungen in der Umsetzung hoch – für Antragsteller/-innen und Anbieter/-innen (Bartelheimer et al. 2016). Einen Anspruch auf die Leistungen haben Kinder und Jugendliche aus Haushalten, die Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld, Sozialhilfe, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, den Kinderzuschlag oder Wohngeld empfangen. Zahlen zur Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets in der Stadt Bremen zeigt die Abbildung 32. Die größte Gruppe der Leistungsempfänger/-innen erhalten Leistungen im Rahmen des SGB II. Im Jahr 2016 haben 25.425 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Leistungen des SGB II erhalten. Das bedeutet, dass weniger als die Hälfte das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch genommen hat. Eine bundesweite Evaluation empfiehlt unter anderem, die Verfahren der Beantragung zu vereinfachen und Zielgruppen adäquat anzusprechen (Bartelheimer 2016).

**Abbildung 32: Entwicklung der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets**



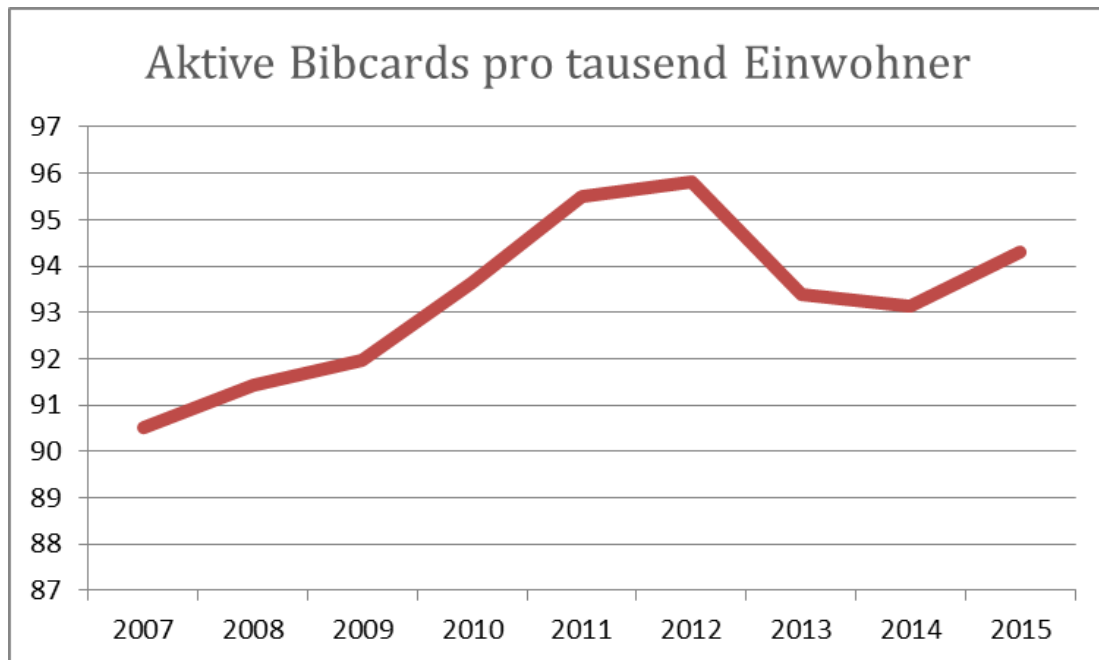
Eigene Darstellung

Die Zahlen lassen leider keine Rückschlüsse auf die Nutzung einzelner Bereiche zu. Bremen ist beispielsweise das einzige Bundesland, in dem es durch die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets ein komplett kostenloses Mittagessen gibt. Dies wird bei der statistischen Erfassung der Inanspruchnahme nicht getrennt von bspw. Nachhilfe ausgewiesen und lässt daher einen länderübergreifenden Vergleich wenig aussagekräftig werden.

Als weitere Form der kulturellen Teilhabe wird die Nutzung der Bibliothek betrachtet. Bibliotheken können Orte sein, um Veranstaltungen zu besuchen, autodidaktisch zu lernen und Menschen zu treffen. Als mit öffentlichen Mitteln geförderte Institutionen können sie die Verwirklichungschancen von Menschen begünstigen, indem sie helfen persönliche Potenziale zu Teilhabe umzuwandeln. Wie die Nutzung des Internets stärkt der Zugang zu Büchern soziale Netzwerke sowie Solidarität und Hilfsbereitschaft (Arant et al. 2016: 90). Bücher und andere Medien wie Spiele sind in der Bremer Stadtbibliothek an acht Standorten (inklusive Bus) in Bremen zugänglich. Die Busbibliothek hat derzeit 27 Haltestellen. Damit ist die Bibli-

othek an vielen Orten zu erreichen. Die Nutzungszahlen der Stadtbibliothek sind von 50.372 im Jahr 2009 auf 53.844 im Jahr 2016 gestiegen. (Stadtbibliothek 2017). Abbildung 33 zeigt, dass die Anzahl der Bibliothekskarten gemessen an den Einwohnern in den letzten Jahren wieder ein wenig gestiegen ist, auf 94 pro 1.000 Einwohner/-innen. Dies könnte auf die Nutzung durch Geflüchtete zurückgehen (Abbildung 35).

**Abbildung 33: Entwicklung der Nutzungszahlen der Stadtbibliothek**



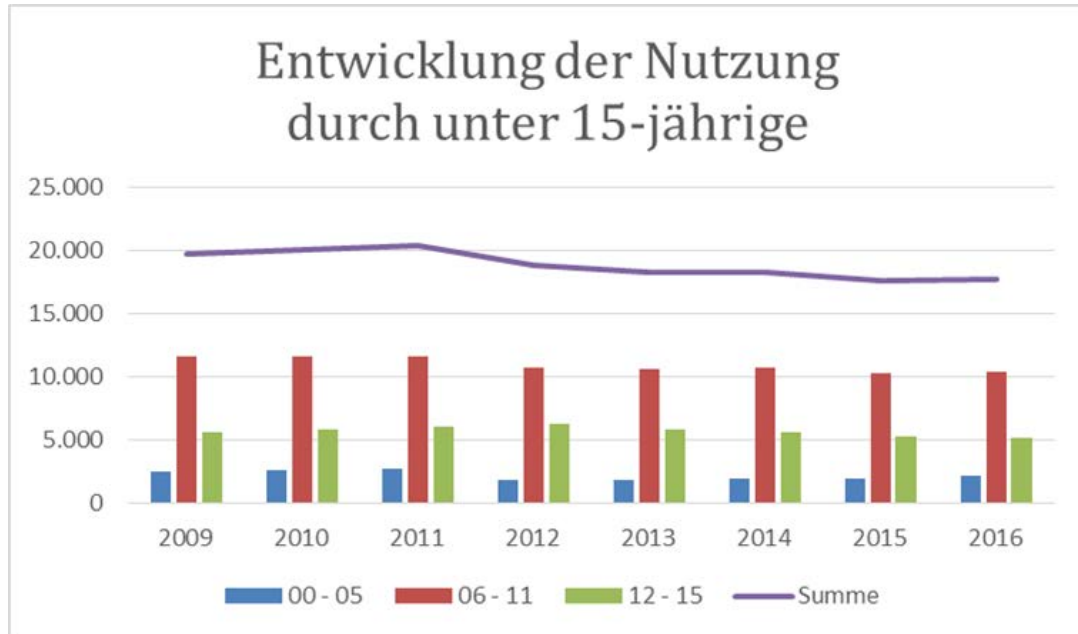
Eigene Darstellung, Datengrundlage: Stadtbibliothek Bremen, Statistisches Landesamt 2017

Dabei haben nicht in allen Altersgruppen die Nutzer/-innen zugenommen. Die am häufigsten vertretenen Altersgruppen sind die von 6 bis 11 und von 12 bis 15 Jahren. Dennoch gehören diese Gruppen zu den anteiligen Nutzungsverlierern und -verliererinnen. Abbildung 34 zeigt, dass die Nutzungszahl der unter 15-jährigen Jugendlichen ab dem Jahr 2011 abgenommen hat. Besonders verloren haben die Altersgruppen bis 17 Jahre, also in etwa die Altersgruppe der Schulpflichtigen, obwohl Schüler/-innen jeden Alters eine kostenlose Bib-Card erhalten. Altersgruppen ab 45 Jahren hingegen haben mit Ausnahme der Gruppen mittleren Alters (35 bis 44 Jahre) zugenommen. Diese Altersgruppen tragen auch zu dem generellen Anstieg der Nutzungszahlen bei. Gründe hierfür sind zum einen der demografische Wandel und zum anderen eine ansteigende Bevölkerungszahl. Diese hat in den Jahren zwischen 2009 und 2015 um 10.000 Einwohner/-innen zugenommen.<sup>30</sup> (Statistisches Landesamt 2017) Die Mitarbeiter/-innen der Stadtbibliothek machen außerdem aktiv Werbung und erreichen darüber leichter die älteren Altersgruppen, beispielsweise über Anzeigen in Printmedien. Um jüngere Altersgruppen zu erreichen, setzen die Mitarbeiter/-innen der Stadtbibliothek auf Social Media, einen Stand auf der Breminale oder Kooperationen mit Kindergärten und Grundschulen. Über Kinder hoffen sie, auch Eltern zu erreichen. Dies

<sup>30</sup> Die Einwohnerzahl ist die Fortschreibung des Zensus 2011. Die Zahlen für 2016 sind noch nicht abschließend veröffentlicht.

können die Zahlen allerdings nicht zeigen. Außerdem kann nicht erhoben werden, wie viele Jugendliche oder Erwachsene die Bibliothek als Lernort nutzen, ohne eine Bibliothekskarte zu beantragen. Ein Grund dafür, dass der Anteil der Jugendlichen geringer ist, als der der Jüngeren könnten die volleren Lehrpläne besonders in der Sekundarstufe II sein.

**Abbildung 34: Entwicklung der Nutzung der Stadtbibliothek in Bremen durch unter 15-Jährige im Zeitraum 2009 bis 2016**

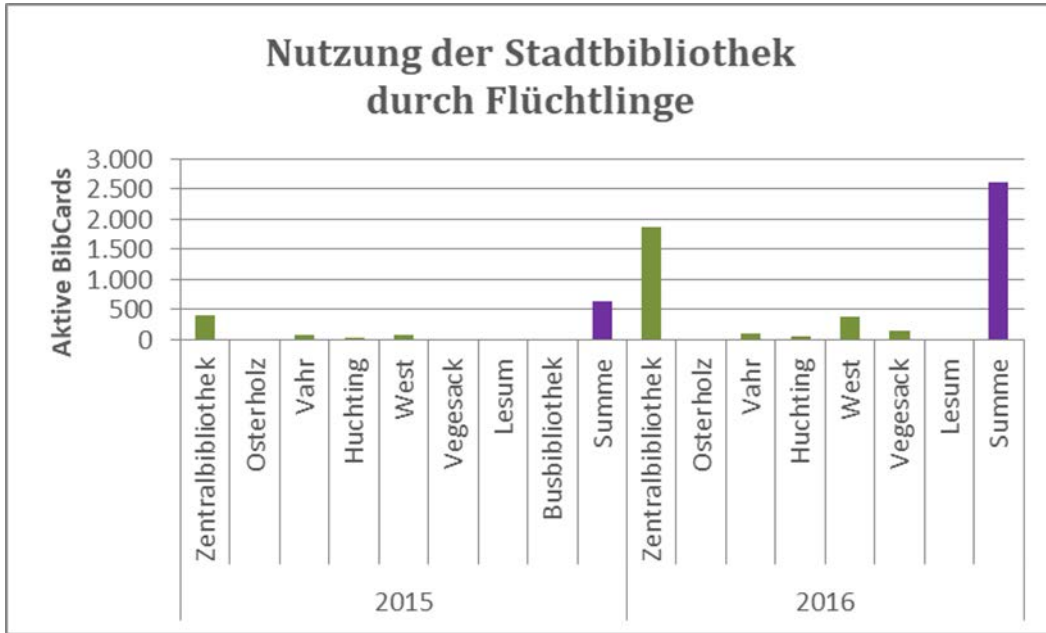


Eigene Darstellung; Datengrundlage: Stadtbibliothek Bremen

Eine Entwicklung der letzten Jahre ist der besondere Fokus auf Menschen, für die Deutsch nicht die Erstsprache darstellt, und speziell auf Menschen mit Fluchthintergrund. Auch für sie kann eine Bibliothek ein Ort sein, der vor allem niedrigschwellige Teilhabe ermöglicht. In den letzten drei Jahren wurden kostenlose Medienboxen in Flüchtlingsunterkünften bereitgestellt und regelmäßig Führungen für Geflüchtete organisiert, um auf die für sie kostenlosen Bibliothekskarten (z.T. mit Beschränkung auf zwei Medien) aufmerksam zu machen. Die Stadtbibliothek bekommt dafür aktuell Mittel aus dem vom Senat ressortübergreifend zur Verfügung stehenden Integrationsbudget. In den Jahren 2015 und 2016 haben Flüchtlinge 3.255 aktive Bibliothekskarten besessen (siehe Abbildung 35). Der größte Teil von ihnen hat die Bib-Cards in der Zentralbibliothek registriert.

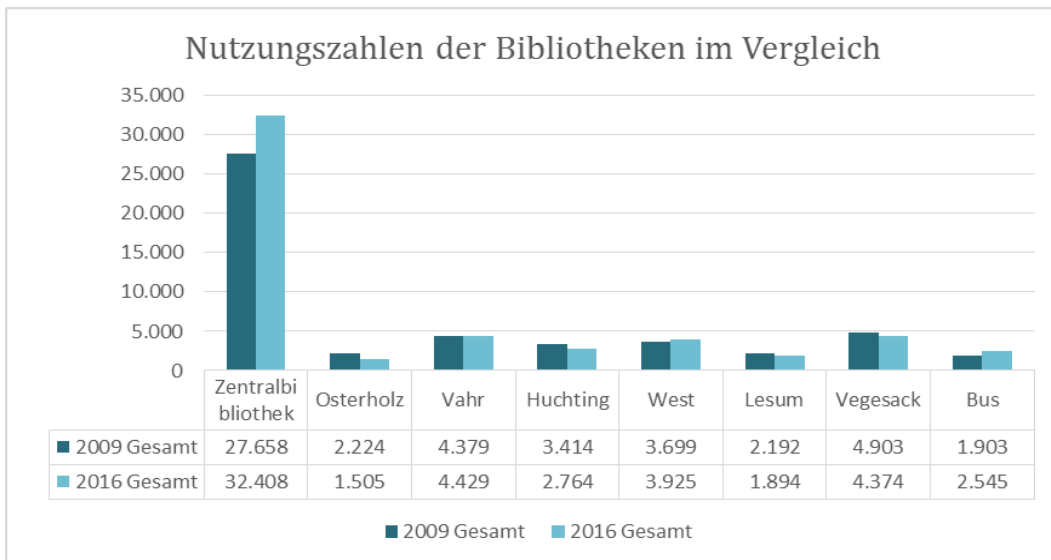
Die Nutzungszahlen der Bibliotheken zeigen, dass die Zentralbibliothek als größter Standort die meisten Karten registriert. Seit 2009 können Nutzer/-innen die Bücher an jedem Standort abgeben und auch ihre Karten reaktivieren, was einmal jährlich notwendig ist. Daher ist es schwierig, von der Anzahl der aktiven Bib-Cards auf die Attraktivität von Bibliotheken in den einzelnen Stadtteilen zu schließen. In Abbildung 36 zeigt sich ein relativ großer Zuwachs bei der Zentralbibliothek von 2009 bis 2016.

**Abbildung 35: Nutzung der Stadtbibliothek in Bremen durch Flüchtlinge im Zeitraum 2015 bis 2016**



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Stadtbibliothek Bremen

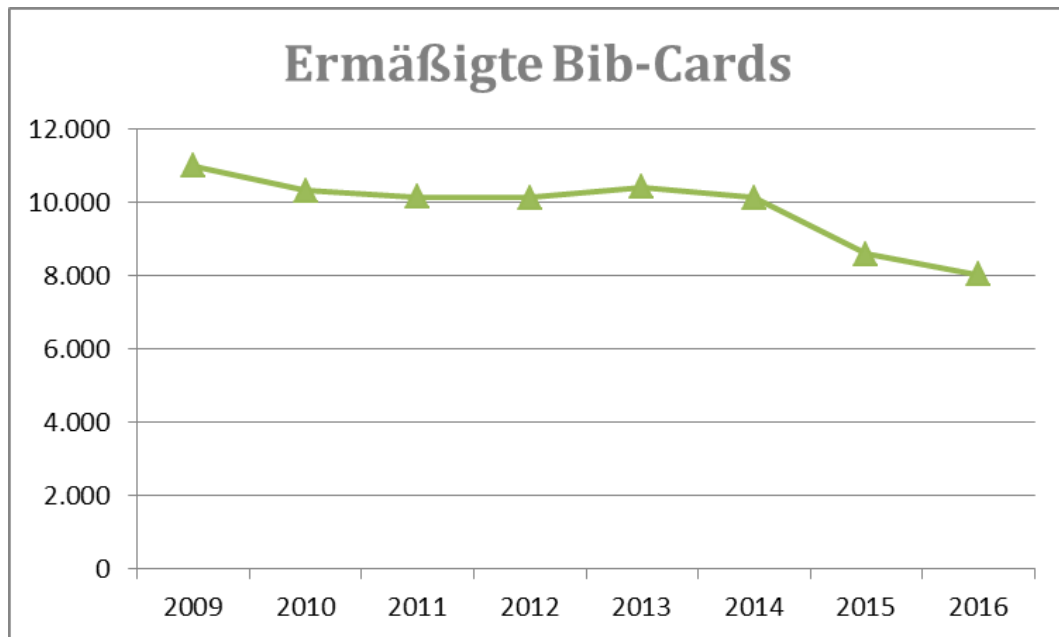
**Abbildung 36: Nutzungszahlen der Bremer Bibliotheken 2009 und 2016 im Vergleich**



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Stadtbibliothek Bremen

Auffallend ist, dass über alle Altersgruppen hinweg Frauen deutlich häufiger die Stadtbibliothek nutzen als Männer. Der Trend nimmt jedoch leicht ab, da die Nutzungszahlen der Männer zwischen 2009 und 2016 stärker gestiegen sind als die der Frauen.

**Abbildung 37: Entwicklung ermäßigter Bibliothekskarten**



Eigene Darstellung; Datengrundlage: Stadtbibliothek Bremen

Nutzer/-innen, die Sozialleistungen empfangen, können das Kulturticket (Teil vom Bremen-Pass) für Ermäßigungen bei Veranstaltungen nutzen. Das Kulturticket wurde im Jahr 2015 hierfür 102mal verwendet, im Jahr 2016 nur 82mal. Gemessen an den Zahlen der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger/-innen wie auch den Nutzungszahlen der Stadtbibliothek sind diese Zahlen äußerst gering. Die Nutzung ermäßigter Bibliothekskarten ist zwischen den Jahren 2009 und 2015 um 2.400 zurückgegangen (ab 01.01.2015 Einführung der Studi-Bibcard für Studierende, die vorher die ermäßigte Gebühr gezahlt haben). Für die Armutspolitik wäre es wichtig zu wissen, woran das liegt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es einen institutionellen Willen gibt, ermäßigte Teilhabe zu fördern. Die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets des Bundes, das Kindern und Jugendlichen „teilnehmen“ ermöglichen soll, ist jedoch gering. Der Aufwand der Beantragung ist für den geringen Betrag hoch. Die Daten der Stadtbibliothek zeigen, dass deren Nutzung (auch in Zeiten des Internets) leicht zunimmt. Besonders häufig wird die Zentralbibliothek genutzt, unter anderem von Flüchtlingen. Es nutzen aber vor allem Ältere stärker die Bibliotheken, während die Nutzung ermäßigter Bibliothekskarten insgesamt abnimmt.

### **Zwischenfazit Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt**

Wissenschaftlich ist noch nicht abschließend geklärt, was Teilhabe im Armutskontext genau bedeutet. Das Konzept der Verwirklichungschancen zeigt auf, dass institutionelle Voraussetzungen *und* Möglichkeiten zur individuellen Nutzung verbessert werden müssen, um Teilhabe zu steigern. Als institutionelle Voraussetzung können zum Beispiel Antragsprozesse für StadtTicket und Bremen-Pass weiterentwickelt und noch niedrighschwelliger gestaltet werden. Selbstorganisation im Quartier kann den sozialen Zusammenhalt und die Selbstwirksamkeit als Befähigung zu Teilhabe stärken.

Die sozialen Nahbeziehungen, die als erreichte Form von Teilhabe gelten, sind in Bremen gut ausgeprägt. Die Akzeptanz für Vielfalt ist im Vergleich zu anderen Bundesländern hoch. Der Solidaritätswert ist durchschnittlich. Die Lebenszufriedenheit in Bremen ist hoch und der soziale Zusammenhalt in Bremen wird insgesamt gut bewertet. Im Bundesländervergleich steht Bremen im oberen Drittel. Im Vergleich zu einem Wert von 2012 hat sich Bremen in der Platzierung verschlechtert, schneidet dennoch etwas besser ab als Hamburg. Auch beim Zusammenhalt schneiden die Ortsteile sehr unterschiedlich ab. Ein Zusammenhang von guter oder schlechter sozialer Lage und dem Zusammenhalt konnte nicht festgestellt werden. Zwei Drittel der Menschen finden, dass der Zusammenhalt in ihrer Wohngegend sehr gut ist. Relativ gesehen finden in Bremen jedoch auch viele Personen, dass das soziale Gefüge in ihrer Gegend schlecht ist. In denjenigen Ortsteilen sollten die Bemühungen um den Zusammenhalt intensiviert werden. Insgesamt sind die Nahbeziehungen in Bremen *positiv* zu bewerten.

Das Interesse für Politik ist in Bremen im Bundesländervergleich stark, ein Viertel der Menschen in Bremen interessiert sich jedoch gar nicht für Politik. Die Wahlbeteiligung bei Bürgerschaftswahlen sinkt. Sie ist im Bundesvergleich unterdurchschnittlich; in Bremen ist sie allerdings noch besser als in Hamburg. Die soziale Spreizung in der Wahlbeteiligung nimmt weiter zu und die Repräsentativität der Wahlen nimmt ab. Die politische Teilhabe hat sich daher *negativ* entwickelt. Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Wahlbeteiligung in den Bremer und Bremerhavener Ortsteilen. Um eine höhere politische Beteiligung zu erreichen, wurden bereits Strategien entwickelt. Vorhandenes politisches Interesse sollte kreativer gefördert und Informationen besser aufbereitet werden. Quartiersmanager/-innen könnten zudem die Selbstorganisation von Bewohner/-innen stärken, damit ihre Interessen mehr Aufmerksamkeit finden.

Das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes soll dafür sorgen, allen Kindern und Jugendlichen Teilhabe zu ermöglichen. Das ist wichtig, die Inanspruchnahme ist bislang allerdings gering. Der Aufwand der Beantragung ist für den geringen Betrag hoch. Für eine adäquate Beurteilung kultureller Teilhabe sind die Daten nicht aufschlussreich genug. Daten der Stadtbibliothek zeigen, dass deren Nutzung (auch in Zeiten des Internets) leicht zunimmt, das ist eine *positive* Entwicklung. Besonders häufig wird die Zentralbibliothek genutzt, unter anderem von Flüchtlingen. Relativ gesehen nutzen vor allem Ältere stärker die Bibliotheken. Die Nutzung ermäßigter Bibliothekskarten nimmt hingegen insgesamt ab. Auch wenn der Zusammenhang kompliziert ist, ist das für die Armutsperspektive eine tendenziell *negative* Entwicklung.

### **3.4 Soziale Infrastruktur**

Neben den eher outputorientierten Betrachtungen der Kapitel 3.1 bis 3.3 lassen sich Kennzahlenanalysen auch inputorientiert durchführen. Dabei werden zu den im Armutspräventionsbezug stehenden Teilbereichen der Sozialen Infrastruktur die Entwicklungen in der zumeist quantitativen Verfügbarkeit, wenn möglich sozialräumlich differenziert und idealerweise ergänzt durch qualitative Betrachtungen analysiert. Ein solches umfängliches und regelmäßiges Input-Monitoring in Hinblick auf die soziale Infrastruktur in Bremen fehlt jedoch bisher. Eine dezidierte Betrachtung der Entwicklung der sozialen Infrastruktur ist jedoch derzeit sekundäranalytisch kaum möglich, oftmals nur auf Basis einzelner älterer Forschungsprojekte oder recht allgemeiner und teilweise aufgrund der vergleichenden Per-

spektive dann wenig aussagekräftiger Bundesstatistiken. Nachfolgend seien daher lediglich einige Teilbereiche exemplarisch für Kurzeinschätzungen ausgewählt.

#### *Frühe Hilfen und aufsuchende Präventionsangebote*

In Bezug auf die Angebote im Bereich frühe Hilfen und aufsuchende Präventionsangebote lassen sich kaum quantitative Datenanalysen für den Untersuchungszeitraum vornehmen. Zum Programm „TippTapp“ des Gesundheitsamts kann dabei bilanziert werden, dass dieses von ursprünglich 13 Ortsteilen auf zunächst 23 Ortsteile ausgeweitet wurde. Im Kontext der Studie „Bremer Initiative zur Stärkung frühkindlicher Entwicklung“ (BRISE) erfolgte eine weitere Ausweitung von „TippTapp“, gleiches gilt für die Programme „Pro Kind“, „Opstapje“ und „HIPPY“.

#### *Kindertagesbetreuung*

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung ist einerseits durch die Berichterstattung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder nachzuvollziehen. Hierzu dienen oftmals in vergleichenden Untersuchungen die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen als auch die Ganztagsbetreuungsquote der 3- bis 6-Jährigen als interessante Untersuchungsgegenstände. Hier lagen in den Studien von Prigge und Böhme (2014b) die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven viele Jahre lang deutlich unter den Mittelwerten anderer Großstädte. Die Dynamik des Ausbaus war dabei zwar durchaus vergleichbar, jedoch starteten beide Städte 2009 auf einem niedrigeren Niveau als viele andere Großstädte. In der letzten Veröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zum Stand 01. März 2016 lagen die Städte Bremen und Bremerhaven weiter eher im unteren Mittelfeld, was die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen betrifft. Bei der Quote der Ganztagsbetreuung der 3- bis 6-Jährigen lagen Bremen und Bremerhaven gar in der Schlussgruppe. Dabei werden aber die zahlreichen Plätze des hineinwachsenden Jahrgangs in der bundesweit einheitlich berechneten Betreuungsquote nicht einbezogen, was Vergleiche grundsätzlich erschwert. Auch wird lokal eine Versorgungsquote und bundesweit eine Betreuungsquote berechnet. Jedoch ist unabhängig von der Bundesstatistik festzustellen, dass gerade 2017 und 2018 mit dem Sofortprogramm Mobil-Bau als auch mit zahlreichen weiteren Ausbauprojekten die Zahl der Betreuungsplätze – jedoch auch die Zahl der unter 6-Jährigen – in Bremen erheblich zugenommen hat. Weitere erhebliche Ausbauschnitte sollen bis 2020 folgen. Eine darüber hinaus gehende sekundäranalytische Auswertung des Betreuungsplatzausbaus im Zeitverlauf mithilfe kommunaler Daten ist jedoch aktuell nicht möglich.

Eine zweite quantitative Analysedimension in Hinblick auf die Kindertagesbetreuung betrifft die sozialräumliche Verteilung. Hier wiesen Prigge und Böhme (2014b) auf eine erhebliche soziale Schieflage hin. Wenngleich die politische Beschlusslage eine Angleichung der Betreuungsquoten nach Stadtteilen bis 2020 auf ca. 50 Prozent vorsieht und es dementsprechend zahlreiche Ausbauprojekte allein bis Sommer 2019 in z. B. Gröpelingen (+12 Gruppen), Osterholz (+12 Gruppen) und den drei Stadtteilen im Stadtbezirk Bremen-Nord (+31 Gruppen) gibt, so ist aktuell noch zu konstatieren, dass die Betreuungsquote in sozial benachteiligten Stadtteilen wie Gröpelingen – nicht zuletzt aufgrund deutlich steigender Kinderzahlen in diesen Gebieten – nach wie vor deutlich unter den Werten z. B. von Horn-Lehe oder Borgfeld liegt<sup>31</sup>. Für eine umfassendere sozialräumliche Analyse wären jedoch weitere Primärerhebungen erforderlich.

---

<sup>31</sup> So beträgt den Daten des Status I zum Kindergartenjahr 2017/2018 die Versorgungsquote der unter 3-Jährigen in Gröpelingen 24 Prozent, in Borgfeld 51 Prozent und in Horn-Lehe 69 Prozent.

### *Ganztagschulentwicklung*

Mit Ganztagschulen wird die Hoffnung verbunden, dass eine bessere soziale Integration von sozial benachteiligten Kindern und eine verbesserte schulische Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund und Kindern aus ressourcenärmeren Familien gelingen. Nicht zuletzt deshalb sollen alle Grundschulen in Bremen bis 2025 Ganztagsgrundschulen werden. Insofern stellt auch der Ausbaustand an Ganztagschulen eine wesentliche Analysedimension dar. Dass dieser in unterschiedlichen Formen erfolgt und hierbei die Hortangebote mit in die Berechnung einzubeziehen sind, machten Prigge und Böhme (2014a) in ihrer Studie deutlich. Sie attestierten Bremen zwar eine im Vergleich vieler alter Bundesländer hohe Ausbaudynamik im Zeitraum 2008 bis 2014, wiesen aber gleichzeitig auf die Versorgungsunterschiede nach Stadtteilen hin. Auch nach 2014 erfolgten entsprechend der Beschlüsse der Bildungsdeputation weitere Ausbauschritte (z. B. Ganztagsgrundschulen in der Stadt Bremen: 2012: 30; 2017: 41).

Eine umfassende Einordnung des Ganztagschulausbaus in Bremen ermöglicht die Antwort des Senats auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 19/752 S). So besuchten im Schuljahr 2009/2010 insgesamt 6.548 Schüler/-innen ein Angebot ganztägigen Lernens (3.364 Schüler/-innen im gebundenen Ganztags und 3.184 Schüler/-innen eine Horteinrichtung). Bis zum Schuljahr 2017/2018 hat sich die Zahl der Schüler/-innen in Ganztagsangeboten um ca. 65 Prozent auf 10.746 Kinder erhöht (6.325 im gebundenen Ganztags, 1.877 im offenen Ganztags und 2.544 im Hort). Ferner ist eine sozialräumliche Betrachtung erstmals auch auf Ortsteilebene möglich. Dabei zeigt sich, dass eine Vielzahl sozial benachteiligter Ortsteile bereits ein überdurchschnittliches Ausbauniveau an Ganztagsangeboten erreicht hat (z. B. Gröpelingen, Ohlenhof, Oslebshausen, Tenever, Kattenturm, Mittelshuchting, Lüssum-Bockhorn, Kirchhuchting). Ausbaupotenziale in Armutsquartieren bestehen den Daten zufolge allerdings noch z. B. in Blumenthal, Lindenhof und Hemelingen.

### *Quartierszentren*

Der Begriff Quartierszentrum bezeichnet ganz allgemein eine Einrichtung, die Hilfs- und Unterstützungsleistungen bündelt und sich unmittelbar in das Wohnumfeld eines kleinräumigen Gebiets eingliedert. 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 stehen damit wohnortnahe, niedrigschwellige Betreuungs-, Bildungs-, Beratungs- und Freizeitangebote zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund stellen Analysen zum Stand der Quartierszentren einen weiteren Bestandteil einer Input-Analyse im Armutskontext dar. Eine solche Betrachtung legten z. B. Prigge und Schröder (2010) vor. Darin machten die Autoren einerseits die Vielfalt der Quartierszentren in Bremen (Bürgerhäuser, Häuser der Familie, Quartiersbildungszentren, Bürger- und Sozialzentren, Familien- und Quartierszentren etc.), als auch deren Bedeutung und Notwendigkeit für die soziale Infrastruktur in sozial benachteiligten Quartieren deutlich. Seitdem hat es in Bremen aber sowohl den Ausbau weiterer Quartierszentren (z. B. Quartiersbildungszentrum Morgenland, Quartierszentrum Huckelriede), als auch umfangreiche Investitionen in bestehende Quartierszentren (z. B. Bürger- und Sozialzentrum Huchting) gegeben.

### **Zwischenfazit Soziale Infrastruktur**

Neben einer outputorientierten Betrachtungsweise kann im Armutskontext auch die Analyse von Inputfaktoren in Hinblick auf die soziale Infrastruktur erfolgen. Hierzu ist jedoch eine



regelmäßige Datenanalyse vor dem Hintergrund von Bevölkerungsentwicklung und Versorgungsangeboten notwendig. Das ist derzeit sekundäranalytisch kaum möglich. Auf Basis einzelner älterer Forschungsprojekte oder entsprechender Bundesstatistiken lassen sich lediglich exemplarisch für eine Reihe von Teilbereichen Ausbauanstrengungen nachweisen, deren quantitative Einordnung jedoch eigene Forschungsvorhaben an sich darstellen würden. Tendenziell zeigt sich, dass gerade vor allem im Bereich der Kindertagesbetreuung und teilweise auch beim Ausbau der Ganztagschulen der aktuelle Versorgungsstand noch von politischen Beschlusslagen abweicht und so gerade für sozial benachteiligte Quartiere bis 2020/2025 noch erhebliche Ausbauanstrengungen erforderlich macht.

### 3.5 Tabellarisches Zwischenfazit zur Kennzahlenanalyse

Abschließend werden in Ergänzung zu den textlichen Zwischenfazits am Ende der jeweiligen Unterkapitel die Befunde aus der Kennzahlenanalyse in einem tabellarischem Zwischenfazit kurz zusammengefasst.

**Tabelle 13: Zwischenfazit Sozialstruktur und soziale Differenzierung**

Indikator	Erläuterungen zur Entwicklung 2008 bis 2016/2017
Armutgefährdungsquote	Unabhängig vom Bezugsmaßstab (Bundesmedian/Landesmedian) ist die Armutgefährdungsquote seit 2008 im Land Bremen gestiegen. Preisbereinigt nivellieren sich aber die Unterschiede innerhalb der Großstädte.
Einkommen und Einkommensverteilung	Überdurchschnittliches Lohnniveau im Bundesvergleich, v. a. im verarbeitenden Gewerbe; hohe Einkommensungleichheit, überdurchschnittlicher Rückgang der Mittelschicht zwischen 2000 und 2012, anschließende leichte Konsolidierung der Mittelschicht bis 2015
Arbeitslosigkeit Sozialleistungsbezug	Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in beiden Stadtgemeinden, überdurchschnittliche Langzeitarbeitslosigkeit, vergleichsweise schlechtes Qualifikationsniveau der Langzeitarbeitslosen, deutlich überdurchschnittlicher Anstieg der Arbeitssuchenden bei Ausländern und Ausländerinnen und im Besonderen bei Geflüchteten, im Vergleich hohe und zuletzt steigende Anzahl von unter 15-Jährigen in Transferleistungshaushalten
Bildung	gesamtstädtischer Rückgang des Sprachförderbedarfs nach CITO, unverändert negative Testergebnisse Bremer Schüler/-innen in vergleichenden Kompetenzuntersuchungen, bei Grundschulern und Grundschülerinnen zuletzt sogar deutliche Verschlechterungen; unverändert im Vergleich sehr große Verbreitung von Risikolagen des Bildungserfolgs, insgesamt steigender Anteil von Abiturienten und Abiturientinnen in Bremen zulasten des MSA, steigender Anteil von Akademikern und Akademikerinnen in Bremen bei im Vergleich noch eher niedrigen Gesamtniveau, Rückgang bei Personen mit geringer Bildung bei sehr hohem Ausgangsniveau
Wohnen	Steigendes Preisniveau in Bremen, steigender Anteil des Haushaltseinkommens, der für Wohnen ausgegeben wird, Rückgang der Sozialwohnungen, wengleich ab 2016 eine Konsolidierung einsetzt
Gesundheit	Enger Zusammenhang von Armut und Gesundheit, wengleich die Datenlage im Längsschnitt eher schlecht ist, stabile Quote von übergewichtigen Kindern, steigende Anteile von Probleme im Sozialverhalten bei Kindern, zunehmende Auseinanderentwicklung der medizinischen Versorgung in Abhängigkeit von der sozialen Lage im Stadtteil

Eigene Darstellung

**Tabelle 14: Zwischenfazit Räumliche Verteilung von Armut**

Indikator	Erläuterungen zur Entwicklung 2008 bis 2016/2017
Statuswerte 2015 Bremen	18 Ortsteile mit hohem Status (höchster Wert: Bürgerpark) 4 Ortsteile mit sehr niedrigem Status vor allem im Bremer Westen (Ohlenhof, Gröpelingen, Lindenhof, Tenever) 10 Ortsteile mit niedrigem Status im gesamten Stadtgebiet (Neue Vahr Nord, Hemelingen, Oslebshausen, Grohn, Lüssum-Bockhorn, Kattenturm, Mittels-huchting, Kirchhuchting, Blumenthal, Bahnhofsvorstadt)
Dynamikwerte 2015 Bremen	Bei zehn Ortsteilen überdurchschnittlich negative (z. Hemelingen, Ohlenhof, Lindenhof), bei zwölf überdurchschnittlich positive Entwicklung, (z. B. Block-diek, Tenever, Neue Vahr Südost/Südwest/Nord)
Status und Dynamik in Bremerhaven	Speckenbüttel weist den höchsten Statuswert 2016 auf, sehr geringe oder niedrige Statuswert in Leherheide-West, Klushof, Grünhöfe, Geestendorf und Goethestraße, auffällig ist, dass der statusniedrigste Ortsteil Goethestraße die positivste Entwicklungsdynamik aller Bremerhavener Ortsteile aufweist
Segregation	Anstieg der Segregationsindizes in der Stadt Bremen (v. a. nach Sozialleis-tungsbezug bei Kindern)

Eigene Darstellung

**Tabelle 15: Zwischenfazit Teilhabechancen und sozialer Zusammenhalt**

Indikator	Erläuterungen zur Entwicklung 2008 bis 2016/2017
Mobilität	Anstieg der Nutzungszahlen des Stadttickets, wenngleich der Preis höher liegt als der im Regelsatz berücksichtigte Anteil für Mobilität
Soziale Netze Sozialer Zusammenhalt	Überdurchschnittliche Werte im Bundesvergleich für den sozialen Zusam-menhalt in Bremen; kein nachweisbarer Zusammenhang zur Armutslage im Ortsteil
Politische Teilhabe	Zunehmende Spreizung der Wahlbeteiligung nach sozialer Lage der Ortsteile
Soziale Teilhabe	Vergleichsweise schlechte Datenlage

Eigene Darstellung

**Tabelle 16: Zwischenfazit Soziale Infrastruktur**

Indikator	Erläuterungen zur Entwicklung 2008 bis 2016/2017
Frühe Hilfen	Datendefizite, exemplarisch lässt sich die Ausweitung einzelner Programme („TippTapp“, gleiches gilt für die Programme „Pro Kind“, „Opstapje“ und „HIPPY“) aufzeigen.
Kindertagesbetreuung	Datendefizite, unterdurchschnittliches Ausbauniveau im Bundesvergleich, soziale Ungleichheit bei der Versorgung nach Ortsteilen, seit 2017 erhebli-cher Anstieg der Ausbaudynamik, Versorgungsquotenanstieg und sozialräum-liche Angleichung wird durch Kinderzahlenanstieg erheblich erschwert, Errei-chen der politischen Ziele bis 2020 dadurch gefährdet
Ganztagsschulen	überdurchschnittliche Ausbauanstrengungen bis 2012/2013, weiterer Ausbau auch ab 2014, Fokus auf benachteiligte Quartiere aufzeigbar
Quartierszentren	dichtes Netz an Quartierszentren, welches im Untersuchungszeitraum weiter verbessert wurde

Eigene Darstellung

## 4. Einschätzungen zur Praxis der Armutspolitik in Bremen und Bilanzierung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Daten- und Dokumentenanalysen sowie die Befunde aus den Experteninterviews und Fachgesprächen vor dem Hintergrund der im 2. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats dokumentierten Zielsetzungen zusammengeführt und bewertet.

Dabei wird in *zwei Schritten* vorgegangen: *Erstens* werden die Ergebnisse der ca. 30 Experteninterviews, aber auch die Befunde der Kennzahlen- und Dokumentenanalyse genutzt, um in den drei für die Armutsprävention zentralen Teilbereichen Arbeit, Bildung und Wohnen eine Bilanz der Armutspolitik in Hinblick auf die Programm- und Prozessdimension zu ziehen. Mittels Daten- und Methodentriangulation sind dabei die einzelnen Auswertungsschritte so aufeinander bezogen, dass sich die verschiedenen Datentypen und Erhebungsmethoden gegenseitig ergänzen und kontrollieren. *Zweitens* erfolgt in den Tabellen 17 bis 19 eine Einschätzung in Hinblick auf die armutspolitischen Zielsetzungen des Bremer Senats aus dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht ebenfalls auf Basis der quantitativen Datenlage, der Auswertung der Experteninterviews und von Dokumentenanalysen. Die Zielstellungen wurden dazu analog zur bisher verwendeten Systematik auch den Politikfeldern Arbeit, Bildung und Wohnen zugeordnet. Die in den Kapiteln 4 und schließlich auch 6 formulierten Einschätzungen, Ergebnisse und Empfehlungen stellen somit immer Positionen des Untersuchungsteams dar, die nach kritischer Abgleichung und Würdigung aller verfügbaren Informationen – und nach intensiver Rückkoppelung mit den zuständigen Verwaltungsressorts – gewonnen wurden.

### 4.1 *Armut und (Langzeit)arbeitslosigkeit: Strukturelle Defizite müssen mit viel Aufwand ausgeglichen werden.*

Die langjährig verfestigte Arbeitslosigkeit in Bremen gilt als eine zentrale Herausforderung im Zusammenhang von Arbeit und Armut. Deshalb gilt es im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik als Notwendigkeit, den weiteren Anstieg an Langzeiterwerbslosigkeit und den des Langzeitleistungsbezugs nachhaltig zu reduzieren. Gerade hinsichtlich der Arbeitslosigkeit im Land Bremen hat sich die Situation in der jüngsten Zeit des Betrachtungszeitraums dieser Studie zwar verbessert, jedoch erscheinen die Effekte im Bundesvergleich eher ernüchternd. So deutet beispielsweise eine von 2009 bis 2017 gesunkene Quote der Jugendarbeitslosigkeit<sup>32</sup> auf eine Zielerfüllung in Hinblick darauf hin, Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen zu verringern, entgegen der Zielstellungen der Bremer Vereinbarungen ist jedoch die Anzahl der Ausbildungsplätze in Bremen zuletzt gesunken. Um hier deutlichere Verbesserungen der Situation zu erzielen wird eine enge Verzahnung der Themenkomplexe Bildung, Berufsorientierung, -vorbereitung und Qualifizierung als notwendig eingestuft. In der Form der Jugendberufsagentur wurde ein entsprechendes Angebot nunmehr eingerichtet, dessen tatsächliche Wirksamkeit allerdings erst nach Durchführung einer gesonderten Evaluation abgeschätzt werden kann.

---

<sup>32</sup> Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (voll sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose) der angegebene Altersklasse.

Die Ausrichtung des übergeordneten Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms auf Armutsbekämpfung ist gemäß der Vorgaben in der ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgt. Eine inhaltliche Bewertung der Umsetzung des gesamten BAP ist vor dem Hintergrund der unspezifischen Zielformulierung kaum möglich, hier bedürfte es einer gesonderten Evaluation. Gleiches gilt für das Ziel, die Neuausrichtung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik zu stützen. Hier kann das Land Bremen einerseits als Vorreiter im Bereich der Landesmindestlöhne und damit als Wegbereiter des Bundesmindestlohns angesehen werden. Auch gab es Initiativen im Bundesrat zur Verbesserung der Personalausstattung der Jobcenter, die in Bremen zudem mit eigenen Mitteln umgesetzt wurde. Andererseits hat Bremen im Bundesrat auch umstrittenen SGB II-Reformen (z. B. Neuntes Gesetz zur Änderung des SGB II) zugestimmt. Eine grundsätzliche Veränderung der Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik auf der Bundesebene ist bisher nicht festzustellen.

**Tabelle 17: Arbeits(markt)politik und Beschäftigungsförderung**

Ziele	Maßnahmen und Einschätzung
Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen verhindern	Einführung einer Ausbildungsgarantie, Jugendberufsagentur, Weiterentwicklung der „Bremer Vereinbarungen“ (2015), aber erhebliche Umsetzungskritik; sinkende Zahl an Ausbildungsplätzen; dennoch sinkende Jugendarbeitslosenquote (allerdings z.T. auch wegen vermehrter Studienneigung)
Das BAP auf Armutsbekämpfung ausrichten.	Schwerpunktsetzung auf Langzeitarbeitslose im BAP; Errichtung von Stadtteilberatungszentren in drei benachteiligten Stadtteilen Bremerhavens Umsetzung des Programmes Lokales Kapital für soziale Zwecke; Durchführung des Programms LAZLO, allerdings Kritik an Reichweite und Umsetzung des Programms
Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene stützen	Landesmindestlohn, Schaffung gesetzlicher Regelungen zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes; Initiativen zur Verbesserung der Ausstattung der Jobcenter im Bundesrat

Eigene Darstellung nach Senat der Freien und Hansestadt Bremen 2015, S. 111-113

Die angestiegene Aufmerksamkeit auf Armutsprobleme äußerte sich während der vergangenen Jahre in Bremen durchaus auch in der Arbeits- und Beschäftigungspolitik. Allerdings war keineswegs jede Geschäftigkeit tatsächlich darauf gerichtet, armutsrelevante Beschäftigungsprobleme zu lösen. So haben beispielsweise die Instrumentenreform des Bundes im Jahr 2011 und die Budgetkürzungen, auf die auch in Bremen reagiert werden musste, beschäftigungspolitische Handlungsspielräume zeitweilig verengt. Überdies ist der arbeitsmarktpolitische Problemdruck in Bremen und Bremerhaven weiterhin groß – zumal sich trotz etlicher Bemühungen in Form verschiedener Maßnahmen und Programme bislang keine nennenswerten Verbesserungen der Situation bei Langzeitarbeitslosigkeit bzw. Langzeitleistungsbezug einstellen (siehe Kap. 3.1.2). Im Gegenteil, durch den Zuzug von Geflüchteten hat sich die Situation am Arbeitsmarkt verschärft. Auch wenn dies nicht unumstritten ist, wird Langzeitarbeitslosigkeit daher weiterhin als eine Kernproblematik der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingeordnet.

Allerdings passen die Instrumente der derzeitigen Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene (zu hohe Anforderungen, befristete Maßnahmen, die keine Perspektiven eröffnen) nicht gut zu diesem Anspruch. Das SGB II bietet bisher keine geeigneten Rahmenbedingungen zur dauerhaften Förderung von sozialer Teilhabe durch Arbeit, was die Notwendigkeit eigener Landesprogramme oder kommunaler Initiativen der Arbeitsmarktpolitik notwendig macht. Am

Beispiel des aktuell laufenden Landesprogramms „Perspektive Arbeit“ (LAZLO) wurden die konkreten Umsetzungsbedingungen der bremischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik genauer betrachtet.

### *Ziele, Prioritäten und politische Steuerung*

Im Zuge der Diskussion über die politischen Ziele der Armutspolitik wird durchweg und übereinstimmend darauf verwiesen, dass die Förderung von gesellschaftlicher Teilhabe durch Arbeit ein zentrales Anliegen der Armutspolitik sei. Es gab Einigkeit darüber, dass die Integration in Arbeit eine hohe politische Priorität besitze und generelle Übereinstimmung herrscht auch darüber, dass öffentlich geförderte Beschäftigung gebraucht wird und ein Programm wie LAZLO ein positives Signal ist, das allerdings noch operative Schwächen aufweist (s.u.). Gleichwohl sind die konkreten Zielvorstellungen der diversen institutionellen Akteure in diesem Politikfeld - Parteien, Parlament, Senatsressorts, Verwaltung, Wirtschaft, Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit, Gewerkschaften, Kammern und Beschäftigungsträger – keineswegs deckungsgleich oder gar einheitlich. Und daher scheint auch bei der Frage, wie die unterschiedlichen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Kapazitäten sinnvoll und effizient kombiniert werden könnten (im Sinne von ganzheitlicher Ausrichtung an den individuellen Bedarfen langzeitarbeitsloser Personen) eine gewisse Ratlosigkeit zu herrschen. Tatsächlich lassen sich teils ungelöste, teils mühsam kompromisshaft überdeckte Zielkonflikte auf drei Ebenen identifizieren:

*Erstens* gibt es bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik divergierende sozialpolitische Ziele. Zum einen soll durch die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt und damit eine unabhängige Existenzsicherung durch Arbeit ermöglicht werden; und zum anderen geht es darum, durch öffentlich geförderte Beschäftigung die soziale und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen bzw. zu verbessern. Im Idealfall lassen sich beide Ziele durch Vermittlung in geeignete Beschäftigung gleichzeitig erreichen; gerade bei Langzeiterwerbslosen sind die Voraussetzungen dafür jedoch häufig nicht gegeben. Ob und in welchem Umfang dennoch das Ziel der vollständigen und vollwertigen Arbeitsmarktintegration verfolgt werden soll, ist seit Jahrzehnten umstritten und nach wie vor nicht befriedigend gelöst.

*Zweitens* werden von den nichtadministrativen Akteuren gerade in Bezug auf die armutsrelevante Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unzureichende Vorgaben der verantwortlichen Landespolitik sowie mangelndes fachpolitisches Engagement in den Parteien und Bürgerschaftsfraktionen kritisiert. Aufgrund von unklaren, widersprüchlichen, fehlenden oder wenig realistischen politischen Zielsetzungen und Anforderungen müssten vor allem das Arbeitsressort und das Jobcenter gegenwärtig in Bremen die Arbeitsmarktpolitik gleichsam in Eigenregie betreiben. Als Reaktion auf Politikversagen sei hier eine „Flucht in Bürokratie“, d. h. eine Verschiebung von Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen in die Fachverwaltungen, zu beobachten. Dies erscheint umso bedeutender, als die Aufgabenabgrenzung zwischen Jobcenter und Arbeitsressort nicht immer klar und transparent nachzuvollziehen sei. Politische Führung und Steuerung auf kommunaler wie Landesebene müssten sich dagegen klarer in den Programmen und Aktivitäten des Jobcenters wiederfinden.

*Drittens* haben sich operative Zielkonflikte herausgestellt, die aus den unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken der ausgestaltenden Akteure resultieren. So seien etwa bei LAZLO mehr Bedarfskriterien aufgestellt worden als im zeitgleich durchgeführten Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“. Die Überfrachtung des Landesprogramms musste durch

schwierige Kompromisse bei den Vermittlungskriterien überwunden werden, die aber wegen der Mitfinanzierung durch das Jobcenter erforderlich waren. Differenzen gibt es auch bei der Frage, ob geförderte Arbeit nach Tarif bezahlt werden sollte, da diese Arbeit vielfach nicht den Standards entspreche, die in der privaten Wirtschaft für tarifliche Bezahlung gälten. Damit hängt auch eng zusammen, in welchem Umfang Qualifizierungsanteile integriert sein sollten bzw. müssten und wie diese bei der Entlohnung von geförderter Beschäftigung zu berücksichtigen seien. Diese Frage sei von erheblicher Bedeutung für die Praxis der Beschäftigungsförderung.

Insgesamt ist in vielen Bereichen eine gewisse Widersprüchlichkeit bei den Einschätzungen festzustellen: Einerseits wird von vielen RepräsentantInnen der beteiligten Institutionen deutliche Kritik formuliert, weil man persönlich „eigentlich“ mehr erreichen möchte und – vermeintlich – auch erreichen könnte; gleichzeitig gibt es ausgeprägte „realpolitische“ Zustimmung, weil man in institutionelle Strukturen eingebunden ist und loyal „das Beste“ aus den vorhandenen Bedingungen machen will. Viel Kreativität und Engagement werden in diesem Politikfeld mithin darauf verwendet, immer wieder neue praxisgerechte Kombinationen von gesellschaftlichen Problemlagen, politischen Zielen, gesetzlichen Vorgaben und häufig unpassenden Finanzierungsinstrumenten zu finden. Dies bindet Ressourcen, die bei klareren und angemesseneren Rahmenbedingungen – gemeinsame Zielen und transparenter und klarer politischer Steuerung – effizienter eingesetzt werden könnten.

#### *Planung und Kooperation*

Trotz nach wie vor bestehender grundsätzlicher Zielkonflikte (s.o.) scheint die Etablierung eines sozialen Arbeitsmarktes in Bremen aber mittlerweile ein weitgehend akzeptiertes Ziel zu sein. Allerdings ist davon in der beschäftigungspolitischen Praxis (noch) relativ wenig zu erkennen. Tatsächlich seien etliche Versuche, langzeitarbeitslose Menschen in Betrieben zu beschäftigen, gescheitert und vor allem in Bremen (weniger in Bremerhaven) gab es einige Schwierigkeiten, für das Landesprogramm LAZLO überhaupt Teilnehmende zu erreichen, die tatsächlich den Anforderungen des Programms genügten.

Problematisch sei insbesondere, dass es eine große Gruppe von Menschen gebe, die bereits seit 2005 im Leistungsbezug nach SGB II ist. Speziell das SGB II definiere aber genaue Zielvorgaben, die nicht unbedingt einen geeigneten Rahmen für die Schaffung bzw. Förderung von Arbeitsverhältnissen bei besonderen Problemgruppen der Arbeitsmarktintegration schaffen. Hier wird mehr Ehrlichkeit gefordert, weil eben keineswegs für alle diese Personen das Kriterium der Erwerbsfähigkeit zutrefte. Überdies seien Vorgaben teilweise so formuliert, dass sie sinnvolle Beschäftigung unmöglich machten: Die Bestimmungen der Zusatzlichkeit seien etwa so eng, dass beispielsweise die Förderung eines Quartiersservice für Müllbeseitigung in der Vergangenheit aufgegeben werden musste. Als konzeptionell schwierig erweise sich auch, dass es für Alleinerziehende oder Familien mit Kindern gegenüber dem reinen Leistungsbezug keinen finanziellen Anreiz zur Teilnahme am Programm LAZLO gab. Zudem sei die zeitliche Begrenzung des Programms problematisch, da nach Ende der Förderung die Risikolagen meistens nicht beseitigt sind und kaum nach den Ursachen gefragt werde. Hier wären ergänzende Leistungen der Kommune gefragt, um Langzeitleistungsbeziehende beispielsweise durch psychosoziale Betreuung zu unterstützen; eine entsprechende freiwillige sozialpädagogische Flankierung wird während der Dauer von Beschäftigungsmaßnahmen allerdings seit Herbst 2016 angeboten.

Um bestimmte Zielgruppen mit mehreren Problemlagen wie bspw. alleinerziehende (langzeit-)arbeitslose Frauen zu erreichen, brauche es jedoch zum einen solide Kenntnisse der Lebensumstände dieser Gruppen und zum anderen ein gewisses gegenseitiges Vertrauen. Tatsächlich wurde mittels einer Umfrage in der Gruppe der Alleinerziehenden darauf reagiert, aber beides - genaue Kenntnisse der Lebensumstände wie auch hinreichendes Vertrauen bei den betreffenden Personen - werde nicht durch die Ressortverwaltungen, sondern durch die kontinuierliche Arbeit mit den betreffenden Personen bzw. Gruppen im Alltag hergestellt. Bei den Beschäftigungsträgern, die dies vorrangig leisteten, seien überdies am ehesten jene Kontakte in die Wirtschaft angesiedelt, die erforderlich sind, um bei allen Schwierigkeiten doch auch Beschäftigungsmöglichkeiten bei privaten Unternehmen zu eröffnen. Bei LAZLO konnten daher erst bei intensiverer Kooperation von Arbeitsressort und Jobcenter mit den Beschäftigungsträgern die vorhandenen Fördermöglichkeiten annähernd ausgeschöpft werden. In Bremerhaven sei dagegen von Beginn an mit erfahrenen Beschäftigungsträgern gearbeitet worden. Diese stellen dort knapp 90 Prozent der geförderten Arbeitsverhältnisse mit entsprechend niederschweligen Tätigkeiten.

Trotz der „bremientypisch“ kurzen Wege sind Planung und Kooperation im Bereich der Arbeitspolitik mithin kompliziert. Die Kooperation zwischen Ressort und den Beschäftigungsträgern habe zumindest in der Vergangenheit an Misstrauen und mangelnder Kommunikation gelitten. Die Zerschlagung vorhandener Strukturen – am Beispiel der Regionalen Netze auch explizit entgegen politischer Absichtserklärungen – habe auf der Seite der Beschäftigungsträger und Stadtteilakteure große Verärgerung hervorgerufen und Gräben geschaffen, die nicht so schnell zugeschüttet werden können; andererseits herrschen aufseiten des Arbeitsressorts gewisse Vorbehalte gegenüber den Beschäftigungsträgern, da ihnen z.T. unterstellt wird, sie seien vorrangig an ihrer eigenen Existenzsicherung und weniger an erfolgreicher Förderpraxis interessiert. Zu einem gewissen Misstrauen gegenüber der Rolle der Beschäftigungsträger habe auch deren Konzentration während der letzten Jahrzehnte beigetragen, durch die zwar die Anzahl der Ansprechpartner reduziert und die Kommunikation einfacher und übersichtlicher wurde, die aber gleichzeitig den verbliebenen Beschäftigungsträgern ein größeres Gewicht in der gesamten Akteurskonstellation verschafft habe. Bei konzeptionellen Fragen wird daher die Kooperation mit Beschäftigungsträgern eher vermieden oder zumindest skeptisch betrachtet. Gleichwohl zeige die Praxis, dass auf die Kenntnisse und Erfahrungen der Beschäftigungsträger in mehrfacher Hinsicht nur schwer zu verzichten ist; in aktuellen Maßnahmen (z.B. PASS – Perspektive Arbeit Saubere Stadt) hätten daher auch intensivere Abstimmungen stattgefunden.

Als positives Beispiel für Kooperation wird die Jugendberufsagentur dargestellt. Sie wurde 2015 eingerichtet und hier ist explizit beabsichtigt, fachliches Wissen ressortübergreifend und kooperativ zusammenzuführen – auch wenn dies bislang nicht zu erkennbaren praktischen Erfolgen geführt hat (vgl. Kap. 3.1.2 und 3.1.3). Die ressortübergreifende Zusammenarbeit mit dem Jobcenter und anderen Ressorts funktioniere hier gut. Dies liege einesteils an der Kontinuität und der stärkeren Fokussierung, anderenteils auch an der personellen Besetzung von relevanten Positionen. Zudem sei insbesondere durch den Fachkräftemangel auch die Bereitschaft seitens der Betriebe des Handwerks und der Industrie zur Kooperation gestiegen. Diese Kooperation z. B. mit der Handels- oder Handwerkskammer auch in anderen Bereichen weiterhin zu forcieren, wird befürwortet – zumal bisherige Erfahrungen mit dem Einsatz von Langzeitarbeitslosen etwa beim Rohbau in der Baubranche positiv bewertet werden und den Konkurrenzdruck auf den entsprechenden Märkten nicht erhöhen.

Im Stadtteil, auf niedriger Hierarchieebene und bei der Organisation und Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort scheint die Kooperation zwischen den unmittelbar beteiligten Akteuren ohnehin recht gut zu funktionieren; je höher jedoch in den jeweiligen institutionellen Hierarchien die notwendigen Entscheidungskompetenzen angesiedelt sind, desto schwieriger gestaltet sich die Zusammenarbeit. Insbesondere bei der Konzipierung, Planung, Vorbereitung von Maßnahmen und Programmen wird von etlichen Beteiligten die unzureichende Kooperation zwischen den verantwortlichen Personen und Gremien in Ressort und Jobcenter auf der einen und den Beschäftigungsträgern, Unternehmen, Arbeitgebern und Stadtteilakteuren auf der anderen Seite bemängelt. Zu effizienteren Moderations- und Abstimmungsprozessen zwischen den diversen Akteuren könnte indes beitragen, dass mittlerweile regelmäßige Konsultationen zwischen Jobcenter und Beschäftigungsträgern stattfinden und sich das Jobcenter um Kommunikation und Transparenz, insbesondere bei finanziellen Entscheidungen, bemüht.

#### *Umsetzung, Ressourcen und Kompetenzen*

Weitgehend unumstritten scheint zu sein, dass „im Prinzip“ genug Geld für die Durchführung der als notwendig erachteten Maßnahmen vorhanden ist. Bemängelt wird jedoch, dass es bei vielen Aktivitäten finanzielle Ressourcenkonflikte zwischen den Senatsressorts, zwischen Trägern und Ressorts sowie auch zwischen einzelnen Ressortabteilungen gibt. Ist schon die Willensbildung und Entscheidungsfindung in der bremischen Politik- und Verwaltungsszenerie schwierig genug, verursacht die notwendige Abstimmung von Kommunal- und Landespolitik mit der Bundesagentur im Jobcenter erhebliche zusätzliche Probleme. Insofern stünden zwar genügend finanzielle Mittel zur Verfügung, aber häufig fehle eine Verständigung darüber, wie diese Mittel eingesetzt werden sollen bzw. dürfen. Erschwert werden solche Abstimmungen noch dadurch, dass hier von der Seite des Landes ESF-Mittel eingesetzt werden, die allen Beteiligten wiederum andere Auflagen und Finanzierungsbedingungen auferlegten. Entscheidungswege bis hin zur Umsetzung von Vorhaben sind daher oftmals sehr lang und dies hat bei allen Beteiligten stets auch hohe personelle, finanzielle und zeitliche Belastungen zur Folge. Kapazitäten würden wegen dieser "Überbürokratisierung" unnötigerweise überbeansprucht. Die Qualität von Programmen/Maßnahmen sei auch nicht immer von den verfügbaren Mitteln abhängig; in der Vergangenheit seien Programme aus der Not entstanden, bereitstehende Mittel überhaupt ausgeben zu müssen. Besonders in Finanzierungsfragen ist die Spannung zwischen Beschäftigungsträgern und der Steuerungsebene groß.

Ein wesentliches Problem, auf das überdies immer wieder hingewiesen wird, besteht in der mangelnden Kontinuität von beschäftigungspolitischen Aktivitäten. Häufig werden Programme – für die operative Ebene nicht nachvollziehbar – kurzfristig aufgelegt oder angekündigt und auch bei denjenigen Projekten, die „programmgemäß“ begrenzt und abgewickelt werden, ist für die Beteiligten, und insbesondere für die geförderten Beschäftigten, allzu oft unklar, wie und ob überhaupt sie nach Projektende weiter beschäftigt werden können. Für Träger und Jobcenter resultiert daraus, dass man sich häufig und in kurzen Abständen auf neue Programme, Förderbedingungen etc. einstellen muss – ein steigender Verwaltungsaufwand. Mit In-Jobs, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV), Regionalen Netzen, der Sozialen Teilhabe etc. sind häufig alte Strukturen durch neue Verfahren ersetzt worden – größtenteils, ohne dass damit Verbesserungen für die Betroffenen einhergingen. Die Abkehr von den „Regionalen Netzen“ habe z. B. funktionierende Arbeitszusammenhänge „vor Ort“ und insbesondere die soziale Ein-



bettung der Beschäftigten zerstört. Außerdem werde häufig nicht genügend problemspezifisch zwischen den Ressorts bzw. deren Referaten in Richtung der Träger und Stadtteilakteure kommuniziert. Dadurch stellen sich Akteure zeitweilig auf falsche Bedingungen ein oder würden u. U. durch mangelnde Kommunikation und Kooperation sogar von der Zusammenarbeit ausgeschlossen.

Die Anpassung an die inneren Dynamiken, die durch politische Prozesse und Entscheidungen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit ausgelöst werden, stellen auch die Jobcenter und deren Mitarbeiter/-innen vor zusätzliche Herausforderungen, die ihre ohnehin schwierige Vermittlungsarbeit noch weiter erschweren. Aufgrund der besonderen (häufig sehr problematischen) Biografien von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher/-innen müssen die Berater/-innen im Jobcenter nicht nur mit vielfältigen psychologischen und sozialpolitischen Kenntnissen auf die individuellen Problemlagen der Kunde/-innen eingehen können; als Vermittler/-innen von Beschäftigungsverhältnissen sollten sie darüber hinaus auch umfangreiche Kenntnisse über die Strukturen von Unternehmen und des regionalen Arbeitsmarktes besitzen. Angesichts des allgemeinen komplexen Anforderungsprofils ist die Gefahr von Überforderung der Mitarbeitenden ebenso hoch wie das Risiko einer unkomplexen und unangemessenen Beratung. Hinzu kam etwa in Bezug auf LAZLO, dass Angestellte im Jobcenter nicht ausreichend instruiert wurden, wie das Programm funktioniert bzw. funktionieren soll. Anforderungen an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen steigen zudem durch die mittlerweile vorhandenen experimentellen Ansätze zu begleitenden und flankierenden Angeboten - etwa zur Gesundheitsprävention oder –rehabilitation. Deren Praxistauglichkeit ist freilich noch nicht nachgewiesen. Letztlich brauche es kleinteilige, niedrigschwellige Strukturen in Form von Beratungsteams mit entsprechend geschulten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und sozialer Einbettung („dörfliche Strukturen“), um auch den besonderen Problemlagen begegnen zu können. Ob dazu dezentralere Strukturen hilfreich sein könnten, ist eine nach wie vor umstrittene Frage.

Informationslage und Wissen sind im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausreichend vorhanden, eher werden übermäßige Daten-, Dokumentations- und Evaluationsanforderungen beklagt. Allenfalls Kenntnisse über die Lebenswelten besonders benachteiligter sozialer Gruppen würden als wichtige Entscheidungsgrundlage zeitweilig fehlen (s.o.). Im Hinblick auf Erfolgskontrollen dürften Programme oder Projekte nicht nur kurzfristig und statistisch beurteilt werden, da vor allem langfristige Wirkungen für den Erfolg stehen würden. Zudem seien Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt tatsächlich selten; der Erfolg von sozialer Teilhabe bzw. von Förderung der sozialen Teilhabe sei dagegen kaum messbar. Trotz des damit verbundenen Aufwands versucht das Jobcenter seit einiger Zeit aber, die Entwicklungen bzw. Karrieren der dort geförderten Personen auch über längere Zeiträume nach der Vermittlung in eine Beschäftigung weiter zu verfolgen.

**Fazit:** Das Ausmaß von Kommunikation und vernetzten Beziehungen zwischen den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung wird für Bremen zwar als sehr viel intensiver als anderswo beschrieben. Gleichzeitig sorgen die zahlreichen Gremien, Abstimmungsrunden etc. aber anscheinend gerade nur dafür, die vielschichtigen Kooperationshindernisse auf ein Maß zu reduzieren, das überhaupt gemeinsames Handeln ermöglicht. Im Verlauf aktueller Entwicklungen, u. a. auch der Nachbearbeitung und Auswertung bisheriger Erfahrungen mit LAZLO, sei die Zusammenarbeit jedoch effizienter und ergiebiger geworden. Deutlich ist aber, dass eine gemeinsame und nachhaltige Strategieentwicklung die zentrale Zukunftsaufgabe bleibt.

## 4.2 Armut und Bildung: Wachsende Handlungsnotwendigkeiten – unzureichende Handlungskapazitäten

Neben den Bemühungen um *Auswege aus Armut* müssen besondere Anstrengungen dem Ziel gelten, *Zugangswege in die Armut zu verschließen*. In dem Maße, in dem Bildung für die berufliche Karriere bzw. die Art der Arbeitsmarktintegration wichtiger wird, wird daher die Herstellung hinreichender Bildungsvoraussetzungen für alle Menschen eine zentrale politische und gesellschaftliche Aufgabe. In Bremen ist dies eine außerordentliche Herausforderung, der in ambivalenter Weise begegnet wurde, zur Umsetzung und Wirkung von Programmen und Maßnahmen sind daher widersprüchliche Einschätzungen festzuhalten:

Einerseits sind Anstrengungen im Kontext von Armut und Bildung klar erkennbar. Das betrifft zum einen die Schulstrukturreform, in deren Folge entsprechend der wissenschaftlichen Empfehlungen längeres gemeinsames Lernen in Oberschulen eingeführt wurde. Zum anderen wurde im Kontext der Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten 1. Lebensjahr auch der Ausbau der Betreuungsplätze in den Kindertagesstätten durchgeführt. Ferner erfolgte der Ausbau der Ganztagschulen, die Ausweitung der Sprachförderung und Schulsozialarbeit, die Verabschiedung einer neuen Gebührenordnung der Kindertagesbetreuung, die einkommensschwache Haushalte gebührenfrei stellt, als auch die Stärkung der Quartiersbildungszentren mit klarem Verweis auf die Armutproblematik in der Stadt und dem Anspruch, Bildungschancen von Kindern zu verbessern. Zudem bemühte man sich ab 2015/2016 darum, Kindertagesbetreuung eher angebots- statt nachfrageorientiert zu steuern, um den Zugang von sozial benachteiligten Kindern in die Einrichtungen zu verbessern und die sozialräumlichen Versorgungsquotendifferenzen mittelfristig zu nivellieren. Ein großflächiger Ausbau der Kindertagesbetreuung, gerade in Armutsquartieren, die Verstetigung einzelner Sprachfördermaßnahmen (Sprachband) sowie geplante Wirkungsanalysen deuten darauf hin, dass eine stärker wirkungsorientierte und flächendeckendere Armutspolitik im Bildungskontext stattfinden soll. Dazu passen Diskussionen um die Neuentwicklung von Verteilungsmechanismen und eine stärkere Ungleichbehandlung von Schulen je nach sozialer Lage der Kinder.

Die genannten Anstrengungen waren in ihrer Quantität und Qualität freilich bisher nicht ausreichend, um in Anbetracht erheblich wachsender sozialer Herausforderungen durchgreifende Erfolge zu generieren: So wird aus den Schilderungen vieler Praktiker und Praktikerinnen deutlich, dass viele Maßnahmen auf der Ressourcenebene nicht ausreichend hinterlegt sind. Die Parallelität der Anforderungen von Schulstrukturreform, Inklusion, Armutsprävention und Flüchtlingsintegration stellt somit vor dem Hintergrund der vorhandenen Personal- und Raumressourcen eine extreme Herausforderung für das Bremer Bildungssystem dar.

**Tabelle 18: Bildungspolitik und Kinderbetreuung**

Ziele	Maßnahmen und Einschätzung
Ausbau und Verbesserung der Kinderbetreuung; Förderung der frühen Bildung verstärken	Ausbau der Betreuung U3 vor dem Hintergrund des Rechtsanspruchs ab 2013, Ausbau und Flexibilisierung der Kinderbetreuungszeiten; Rechtsanspruch auf 6-stündige Betreuung für 3- bis 6-Jährige festgelegt, im Vergleich jedoch noch eher geringer Ganztagsanteil, aktuell erheblicher Betreuungsplatzmangel, massiver weiterer Ausbau bis 2020 geplant, dabei aufholende Entwicklung als neues Ziel
Integration von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ausbauen	Errichtung von Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) und Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBuZ),

	erhebliche Kritik am Personalmangel in den ZuP und RebuZ, Umsetzungsprobleme bei Assistenzen, geplante Verstärkung der Inklusionsmittel
Ausstattung von Einrichtungen mit einer hohen Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund mit qualifiziertem Personal anpassen; Ausstattung der Schulen in benachteiligten Quartieren verbessern	Sozialstrukturausgleich, Indexeinrichtungen, Übernahme der Kosten der vorher bundesfinanzierten Schulsozialarbeit aus Landesmitteln; zusätzliche Mittel nach Sozialstruktur ab 2018 geplant, sowohl in Kindertagesstätten (Sozialpädagogenprogramm) als auch Schulen (Verstärkermittel)
Kindertagespflege ausbauen	Ausbau vor allem bis 2013; seit 2013 leichte Steigerung von ca. 800 Plätzen auf ca. 880 Plätze 2017
Unterricht und Abschlussquoten verbessern	Erhöhung des Anteils von Abiturienten (siehe Kapitel 3.1.3), darüber hinaus keine Hinweise auf Verbesserungen, zumal das Ziel wenig konkret operationalisiert wurde.
Mehr Praxisorientierung in Abschlussklassen	Einrichtung von Werkschulen für die Stufen 8 bis 11
Ausbau des Ganztags schulbereichs	Steigerung des Anteils der Ganztagschulen auf 42% im Grundschulbereich und 58% im Bereich der Sekundarstufe 1 (2013), weitere Ausbauschnitte bis 2018 erfolgt, aber: massive Umsetzungsprobleme durch Personal- und Raummangel, Verzögerungen bei Bauvorhaben
Mehr Übergänge Schule – Beruf; Bereitstellung von mehr Ausbildungsplätzen im dualen System	Einführung der Jugendberufsagentur und der Ausbildungsgarantie, aber bisher wurden die genannten Ziele verfehlt; Zahl der Ausbildungsplätze in Bremen rückläufig.

Eigene Darstellung nach Senat der Freien und Hansestadt Bremen 2015, S. 132-141

### *Armutbezogene Ziele*

Bei den armutsbezogenen Zielen (siehe Tabelle 18) in der Bildungspolitik aus dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht fällt allerdings auf, dass die benannten Ziele oftmals zu unspezifisch und wenig messbar formuliert wurden (z. B. Unterricht und Abschlussquoten verbessern). Selbst bei einer verbesserten Datenlage, ist eine Reihe von Zielstellungen ungeeignet für eine quantitative Überprüfung. Zudem fehlt bei vielen Zielen eine sozialräumliche Dimension. So ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung kein Instrument der Armutspolitik, sofern er schwerpunktmäßig in sozial privilegierten Quartieren erfolgt – wie für Bremen bis 2015 festgestellt wurde. Das trifft auch auf den Ausbau von Ganztagschulen zu, wenngleich diesbezüglich keine soziale Selektivität beim Ausbau festzustellen war (Prigge/Böhme 2014a). Bei anderen Zielen fehlt der Bezug zur Armutsprävention vollständig (z. B. Ausbau der Kindertagespflege). Als Konsequenz müssten bei einer Neufassung armutspolitischer Strategien die dazugehörigen Zielstellungen in einem ressortübergreifenden Abstimmungsprozess neu formuliert werden. Dabei wäre auf die Überprüfbarkeit der Zielvorgaben besonders zu achten.

### *Informationsgrundlagen*

Ein erheblicher Teil der vorangestellt beschriebenen Zusammenhänge umfasst auch und nicht zuletzt eine Diversifizierung der Informationen in unterschiedlichen Organisationseinheiten (Kitas, Schulen, Beiräte, Bildungsbehörde, Senat, Bürgerschaft), die eine evidenzbasierte Bildungspolitik im Allgemeinen und eine effiziente Armutsprävention im Bildungsbereich im Besonderen erschwert. So kann von einem systematischen Bildungsmonitoring bisher in Bremen nicht gesprochen werden, obwohl durchaus große Datenmengen gesammelt und verarbeitet werden. Dementsprechend ist es auch nicht verwunderlich, dass die beteiligten Akteure in der Regel keine Möglichkeit sehen, den Erfolg von Programmen, Maßnahmen oder Projekten datenbasiert zu bewerten. Beispielhaft dazu kann auf die Bewertung der Quartiersbildungszentren verwiesen werden: Wurde deren Ausbau im 1. Ar-

muts- und Reichtumsbericht des Senats gefordert und gelten sie auch gemeinhin als Erfolgsprojekt, so gibt es doch bis heute keine lokale Evaluation, die diesen Erfolg messbar macht und eine Verbreitung des Ansatzes begründen könnte. Das Gleiche gilt für den Bereich der Sprachförderung, wo Programme und Projekte lediglich mit Hinweis auf individuelle Eindrücke als Erfolg oder Misserfolg bewertet wurden, als auch für die Expertise „Migration und Bildung“, in dessen Folge zwar das Projekt „QUIMS“ (Qualität in multikulturellen Stadtteilen und Schulen“ in Anlehnung an ein allerdings finanziell deutlich besser ausgestattetes Züricher Programm in Blumenthal, Gröpelingen und Huchting stattfand, konkrete Erfolge oder Verstetigungen wurden jedoch nicht erhoben und ließen sich auch im Rahmen dieser Bilanzierung nicht feststellen. Insgesamt finden in Bremen – auch dank Bundes- und EU-Geldern – viele innovative Projektvorhaben statt. Diese werden jedoch oftmals unzureichend wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Bisher vorhandene Daten wurden unzureichend ausgewertet und nicht ernsthaft für die Steuerung als Referenz genommen.

Aus den genannten Gründen heraus fehlt es auf der politischen Ebene dann an Informationen über Erfolg und Misserfolg von Ansätzen. Dieses Wissen wäre jedoch erforderlich, um aus Modellprojekten, Schulversuchen etc. Konsequenzen für eine gezielte und flächendeckende Weiterentwicklung zu ziehen. Gerade diese Schritte scheinen in Bremen häufig zu fehlen, was u. a. immer auch die Möglichkeit eröffnet, bestimmte Vorhaben oder Vorschläge mit Verweis auf fehlende empirische Evidenz abzulehnen. Im Kontext von Lernen vor Ort entstand zwar der 1. Bremer Bildungsbericht, allerdings erfolgten die Datenauswertungen auf einem weitgehend aggregierten Level und standen nicht in Bezug zu konkreten Maßnahmen. Ferner enthielt der Bericht keine Handlungsempfehlungen und konnte somit auch keine Steuerungsimpulse erzielen. Entsprechend ist es bisher nicht ausreichend möglich, den Erfolg von Programmen oder Projekten datenbasiert zu bewerten. Auch hier werden Programme und Projekte lediglich mit Hinweis auf individuelle Eindrücke als Erfolg oder Misserfolg bewertet. Diese unzureichende Auswertung von Projekten führt auf der Ebene der Einrichtungen (Kitas, Schulen etc.) vor allem dann zu Irritationen, wenn aus der Sicht der Praktiker/-innen erfolgreiche Projekte nicht fortgesetzt oder verstetigt werden und stattdessen neue Projekte beginnen, was entsprechenden Mehraufwand verursacht.

Die Entwicklung einer Wirkungskontrolle auf Basis von Bildungsergebnissen kann insofern der erste Schritt zur Verstetigung von erfolgreichen Ansätzen sein. Ein Strategiewechsel im Bildungsressort deutete sich allerdings während der Erhebungsphase an (Stichwort: IQHB).

#### *Planung und Kooperation*

Auch hinsichtlich der Merkmale Planung und Kooperation wurden in den Expertengesprächen zahlreiche Kritikpunkte geäußert. In Bezug auf Kooperation fällt in den Gesprächen mit nahezu allen Praktikern und Praktikerinnen wiederholt der geschilderte Konflikt zwischen den Ressorts Bildung und Soziales in verschiedenen Einzelfragen auf. Dieser wurde bereits in vorherigen Studien wiederholt herausgearbeitet (z. B. Prigge/Böhme 2013). Dabei wird deutlich, dass in zahlreichen Punkten (Ausgestaltung QBZ, Finanzierung Inklusion, Übergang Hort zu Ganztage, Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule, Sprachförderung) grundlegend unterschiedliche Auffassungen zwischen beiden Häusern bestehen. Unterschiedliche Auffassungen über Finanzierungsverantwortlichkeiten treten ebenfalls auf. Dass Teile der Jugendhilfe nun im Sozialressort und andere im Bildungsressort verortet sind, habe die Abstimmung hinsichtlich Entscheidungskompetenzen, Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung zusätzlich verkompliziert. Mittelkonkurrenzen für Maßnahmen werden beklagt (z. B. Maßnahmen der Jugendhilfe für unter 10-Jährige). Insofern wird deutlich, dass

der Konflikt über die Deutungshoheit in der Armutsbekämpfung und der Wahl geeigneter Strategien eine erhebliche Hürde für die Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie darstellt. Während die Zusammenarbeit auch mit weiteren Institutionen auf der Ebene des Stadt- und Ortsteils oftmals gelobt wird, scheint es dagegen wesentlich schwieriger, größere strukturelle Veränderungen zu erwirken, da die Kommunikation mit und zwischen den Ressortbürokratien als problematisch erachtet wird. Auch die Abstimmung zwischen Ressort und Trägern in Bezug auf das Kindertagesbetreuungsprogramm KION wird kritisiert. Der Bremen-Pass verursahe ferner zu viel einrichtungsbezogene Bürokratie, was Personal bindet, das in der Betreuung dringend benötigt wird. Die Einrichtung der Frühförderzentren könne dagegen als gutes Beispiel von ressortübergreifender Kooperation in Zusammenarbeit mit Trägern gelten. Als wichtiger Kooperationspartner/-innen auf Quartiersebene in der Förderung von Bildung und kultureller Teilhabe wird zudem die GEWOBA bzw. die GEWOBA-Stiftung benannt (s. u.).

Fraglos könnten Kindertagesstätten und Schulen durch Zusammenarbeit mit Partner/-innen der Jugendhilfe unterschiedliche institutionelle Settings und Ansätze effizienter miteinander verbinden: Die außerschulische Jugendhilfe setzt sich ebenfalls täglich mit den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen auseinander und die Angebote des sog. non-formalen bzw. informellen Lernens bieten gerade für unter 18-Jährige aus sozial benachteiligten Lebenslagen große Chancen, Defizite im formellen Bildungsbereich auszugleichen (z. B. Mack 2007: 191). Die Niedrigschwelligkeit von Jugendhilfeangeboten wäre für eine Verbesserung der Inanspruchnahme zu nutzen (Auflösung klassischer Komm-Strukturen und Verlagerung von Angeboten an Orte, an denen Jugendliche und Familien regelmäßig anzutreffen sind) und durch intensivere Abstimmung und Kooperation ließe sich das Angebotsspektrum von Kindertagesstätten und Schulen überdies auch im Hinblick auf Elternkooperation und elternunterstützende Dienstleistungen erweitern.

### *Ressourcenmobilisierung*

Beim Thema Ressourcenmobilisierung ist festzustellen, dass für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 gerade der Bildungshaushalt deutliche Steigerungen erzielen konnte. Diese Steigerung wird – wie die Bildungsausgabenvergleiche<sup>33</sup> zeigen – in Anbetracht einerseits der enormen sozialen Herausforderungen und der bildungspolitischen Ziele (Schulstrukturreform, Inklusion, Ganztagsausbau, Flüchtlingsintegration) und andererseits der sozialen Veränderungen der Schülerschaft nach wie vor dringend eingefordert. Vielfach wird in den Gesprächen in Schulen und Kindertagesstätten benachteiligter Quartiere betont, dass eine Vielzahl an Maßnahmen erheblich unterfinanziert und/oder in Anbetracht der zunehmenden sozialen Herausforderungen – den Herausforderungen nicht angemessen seien. Es ist somit nach wie vor von einer Unterfinanzierung des Bildungsbereichs in Bremen auszugehen, da in der Vergangenheit Aufgabenzuweisungen mit den Schulen zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht bewältigt werden konnten.

---

<sup>33</sup> Der Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamts zeigt, dass die Bremer Bildungsausgaben pro Schüler/-in sowohl im Ländervergleich allgemein sowie insbesondere im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten unterdurchschnittlich sind. Die Schüler/-in-Lehrer/-in-Relation ist dabei überdurchschnittlich hoch. Der Anstieg der Bildungsausgaben pro Schüler/-in ist in Bremen im Vergleich eher unterdurchschnittlich.

### *Zunehmende soziale Herausforderungen bei Kindern und Jugendlichen*

Eine zunehmende Diversität der Kinder und Jugendlichen („Heterogenität ist die neue Homogenität“) stellt – so die durchgängigen Schilderungen – Kitas und Schulen gleichermaßen vor Probleme. Besonders aus sog. sozial benachteiligten Stadtteilen werden alarmierende Befunde geschildert: Immer mehr Kinder zeigten dort Auffälligkeiten: Armut, Bildungsferne, nicht-deutsche Muttersprache, motorische, emotionale und psychische Störungen bis zum Trauma, alles gehöre heute zum Alltag einer Regelgruppe bzw. -klasse. Drogenkonsum und Formen von Kriminalität träten verstärkt in Armutsquartieren auf und spiegelten sich auch im Verhalten der Kinder wider. Gerade was die Bedeutung von Drogen und Kriminalität in vielen Bildungsinstitutionen betrifft, wird mehr Ehrlichkeit eingefordert. Erwerbstätige und bildungsnahe Milieus verließen verstärkt sozial benachteiligte Quartiere, sodass es zu einer immer stärkeren Konzentration von Kindern mit erheblichen Unterstützungsbedarfen in einzelnen Einrichtungen komme. Den Schuleingangsuntersuchungen zufolge besteht in diesen Schulen bei fast jedem Kind ein Bedarf von Logopädie und Ergotherapie, weil die Kinder zu Hause weniger kommunizieren und sich kaum bewegen. Der Anteil von Kindern mit extremen Verhaltensauffälligkeiten betrage mittlerweile sogar fast 5 Prozent. Angesichts dessen wird oftmals ein Zusammenhang zwischen einem hohen Krankenstand beim Fachpersonal und den Belastungen in der Arbeit in Kindertagesstätten und Schulen mit zahlreichen Kindern aus sozial benachteiligten Lebenslagen unterstellt.

Oftmals wird berichtet, dass – egal ob in Kindertagesstätten oder Schulen – einige Kinder mit enormen Entwicklungsverzögerungen in die Einrichtungen kommen. Der Rückstand betrage zwischen einem und drei Jahren. Die Zeit reiche nicht aus, um diese Rückstände annähernd aufzuholen. Ein Übergangsjahr vor der Grundschule oder ein längerer Verbleib im Eingangsbereich der Primarschulen als Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Lernzeit könnten daher dabei helfen, Entwicklungsdefizite aufzuholen. Die Digitalisierung biete zudem neue Chancen zur Unterrichtsdifferenzierung. Auch auf eine Ausweitung der Lernzeit insgesamt (Bremen bisher 96 Stunden in der Grundschule; Hamburg 106 Stunden) wird verwiesen.

Derartige Herausforderungen sind nicht zuletzt durch die Integration von Flüchtlingskindern noch erheblich gewachsen und haben dazu beigetragen, dass in den vergangenen Jahren Umfang und Dichte von Problemen in den Schulen und Kitas stärker zugenommen haben, als die Anstrengungen des Senats für mehr Bildungsgerechtigkeit gestiegen sind. So mussten innerhalb kurzer Zeit fast 6.000 Kinder und Jugendliche neu ins Schulsystem integriert werden. Selbst 2017 kamen meist 140 Schüler/-innen pro Monat hinzu. Während im Bereich der Kindertagesbetreuung keine Nutzungspflicht besteht und selbst der Umfang des Rechtsanspruchs für Flüchtlingsfamilien noch nicht abschließend einheitlich geklärt ist (Böhme 2017: 177), besteht für alle Kinder in Bremen, die bis zum Beginn des 30. Juni eines Jahres das sechste Lebensjahr vollenden, am 1. August desselben Jahres Schulpflicht. Die in diesem Kontext benötigten Platzkapazitäten haben das Bremer Bildungssystem in Anbetracht von Raum- und Personalmangel selbst bei Ausschöpfung der bestehenden Ressourcen vor immense und in Teilen bis heute ungelöste Herausforderungen gestellt und an die Grenzen der Belastbarkeit geführt. Erschwerend kommt hinzu, dass der Flüchtlingszuzug die sozialräumliche Segregation eher verschärft, da Geflüchtete vor allem in sozial benachteiligten Quartieren Wohnraum finden. Eine Fortsetzung der insgesamt leicht positiven Entwicklungen, die gerade bezüglich der Bildungsindikatoren auf Ortsteilebene für die vergangenen Jahre angezeigt werden, wird dadurch erheblich in Frage gestellt. Insofern ist zu

erwarten, dass auch die Ergebnisse zukünftiger Bildungstests im Kontext dieser Zuwanderung zu bewerten sind.

#### *Kindertagesbetreuung: Abbau von Zugangshürden verschärft Kapazitätsprobleme*

Der erste und klarste Befund betrifft einen deutlichen Mangel an Betreuungsplätzen in Bremen. Beim Ausbau der Kindertagesbetreuung im Beobachtungszeitraum wird wiederholt darauf verwiesen, dass dieser in Anbetracht des Ausgangsniveaus der Krippenversorgung Mitte der 2000er Jahre<sup>34</sup> gerade im Zeitraum von 2009 bis 2014 mit Verweis auf die verfügbaren Ressourcen zu wenig auf sozial benachteiligte Quartiere und Familien in Armutslebenslagen ausgerichtet war. Entsprechende Senatsvorlagen (z. B. vom 19.10.2012) belegen einen Fokus auf die Erfüllung des Rechtsanspruchs durch einen Ausbau in Stadtteilen mit überdurchschnittlicher Sozialstruktur. Aus einem durch die Gründung von Elternvereinen in v. a. bürgerlichen Stadtteilen ungleichen Ausgangsniveau in Verbindung mit einer eher nachfrageorientierten Angebotssteuerung zunächst auf Basis einer hochgradig sozial selektiven FORSA-Umfrage bei weitgehendem Verzicht auf ein umfangreiches Neubauprogramm resultiert eine bis heute anhaltende deutliche soziale Schieflage im Versorgungsniveau mit Krippenplätzen nach Stadtteilen. Eine praktisch von allen Befragten geforderte Umsteuerung wurde durch die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen u. a. als Reaktion auf die Diskussionen bei der 1. Bremer Armutskonferenz und im Bündnis für Sozialen Zusammenhalt eingeleitet und in Form einer zielorientierten Ausbausteuerung Anfang 2015 programmatisch hinterlegt. Die Umsetzung dieser Vorgaben (mittlerweile durch die Senatorin für Kinder und Bildung), die infolge veränderter Bevölkerungsprognosen mittlerweile aktualisiert wurden, läuft aktuell, wird jedoch bis mindestens 2020 dauern. Die Umsetzung des Modulbauprogramms und die damit verbundenen erheblichen Ausbauschritte 2017 und 2018 wurden überwiegend positiv eingeschätzt. Die deutlich wachsende Zahl der Kinder in Bremen, der Personalmangel und organisatorische Restriktionen (z. B. kann der Ausbau kaum von Immobilien Bremen abgewickelt werden, sodass Bieterverfahren initiiert wurden) stehen der Umsetzung und damit der Erfüllung der politischen Ziele bis 2020 allerdings eher entgegen. In Hinblick auf die Integration von Flüchtlingskindern ins Bildungssystem ist jedoch anzumerken, dass die Größenordnung und Kurzfristigkeit der erforderlichen Kapazitäten in Anbetracht der bereits knappen Personal- und Raumressourcen kaum angemessen planbar war.

Bundesweite Vergleiche zeigen überdies, dass eine unterjährige Aufnahme in Bremen vergleichsweise selten erfolgt, was auch als Konsequenz des Platzmangels gesehen wird. Hier besteht jedoch gerade bei unterjährigen Zuzügen ein erheblicher Bedarf. Ebenfalls an unzureichenden Aufnahme- und Zeitkapazitäten scheiterte bislang eine sinnvolle Flexibilisierung der Betreuungszeiten, die auch für Alleinerziehende oder Menschen mit atypischen Arbeitszeiten die Erwerbstätigkeit erleichtern würde. Dagegen machte die Neugestaltung der Gebührenordnung die Betreuung gerade für Familien mit geringen Einkommen deutlich attraktiver. Aus Armutsquartieren wird von einer Abnahme des Verwaltungsaufwands und großer Zustimmung der Eltern berichtet. Die Einführung des kostenfreien Mittagessens in der Betreuung war zudem ein wichtiger Schritt, bereits in der weiter zurückliegenden Vergangenheit. Anerkannt wird auch, dass die Fachkraft-Kind-Relation und auch der Anteil akademischer Fachkräfte bundesweit gesehen in Bremen vergleichsweise gut seien.

---

<sup>34</sup> So wurden z. B. in der Großen Koalition zwischen 1995 und 2007 Ganztagsplätze abgebaut, der noch von 1991 bis 1995 durch die Ampelkoalition vorgesehene flächendeckende Ausbau öffentlicher Krippen unterblieb und wurde weitgehend den Elterninitiativen überlassen.

Dennoch weisen die vorhandenen Einrichtungen der Kindertagesbetreuung noch eine Reihe von Mängeln auf, die insbesondere im Hinblick auf Armutsprävention bzw. besondere Betreuungsbedarfe in benachteiligten Quartieren ins Gewicht fallen: Eine gewünschte Doppelbesetzung ist v. a. in Regeleinrichtungen noch nicht durchgängig erreicht. Zudem wird gefordert, dass die mittelbare Arbeitszeit<sup>35</sup> so wie in anderen Bundesländern normiert wird. Um Belastungen für das Personal zu reduzieren, werden Gruppenvergrößerungen aktuell entweder mit Hinweis auf die Sozialstruktur der Gruppen oder den allgemeinen Personal-mangel abgelehnt. Stattdessen wird gerade in Einrichtungen in sozial benachteiligten Quar-tieren der Bedarf nach kleineren Gruppen, mehr Personalressourcen und besseren Diffe-renzierungsmöglichkeiten benannt. Ohne zusätzliche Differenzierungsräume seien die Gruppensituationen mit vielen Förderkindern zu belastend und produzierten neue Bil-dungsbenachteiligungen. Viele der neu ausgebildeten Fachkräfte seien auf die Herausfor-derungen der Arbeit in Armutsquartieren nicht ausreichend vorbereitet. Die Ausbildung zum/zur Erzieher/-in müsse deshalb reformiert werden, um dem Bildungsauftrag in den Einrichtungen ein stärkeres Gewicht zu geben. Die Ausbildung von Assistenzkräften wird in diesem Zusammenhang ambivalent bewertet, ebenso der Einsatz von Fachkräften mit Deutsch als Zweitsprache.

Grundsätzlich wird darauf verwiesen, dass die Sprachförderung zu spät einsetze. Im be-trachteten Zeitraum gab es zahlreiche (oft mit Bundesmitteln unterstützte) Projekte im Bereich der Sprachförderung (mit dem Fokus auf Instrumentenentwicklung), deren nach-haltige Wirkung dagegen eher zweifelhaft sei. Mit einer Vielzahl an nacheinander anschlie-ßenden Projekten sei aber teilweise auf Einrichtungsebene durchaus eine Verstetigung in den Bereichen Qualifizierung und Materialgewinnung gelungen. Den Trägern und Einrich-tungen gingen durch Projektakquise und Auswertung aber wichtige Zeitressourcen für die tägliche Arbeit verloren, eine höhere Verlässlichkeit wird daher gewünscht. Ein sinnvolles und schlankes Programm sei etwa der Ansatz der Bücherkitas. Insgesamt sei eine Mischung von additiver und alltagsintegrierter Sprachförderung anzustreben, wobei insbesondere auf Einrichtungsebene eine Umsteuerung zugunsten der alltagsintegrierten Sprachförderung favorisiert wird. In der Praxis findet teilweise bereits ein Pooling von Förderstunden zuguns-ten von alltagsintegrierten Ansätzen statt, auch weil die Anzahl der geforderten Einheiten im zur Verfügung stehenden Zeit- und Personalrahmen kaum zu bewältigen ist.

Die bisherigen Ansätze zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung in Index- und Schwer-punkteinrichtungen haben zudem erhebliche Umsetzungsprobleme. Gerade die Indexmittel werden aufgrund nicht ausreichend finanzierter Inklusion anders verwendet als vorgese-hen. Eine benötigte Aufstockung der Schwerpunktmittel ist jedoch im künftigen Haushalt vorgesehen. Die Bereitstellung von weiteren Sozialpädagogen und Sozialpädagoginnen für einzelne sozial benachteiligte Einrichtungen ist ebenfalls geplant und soll durch ergänzende Sachmittel flankiert werden. Auch bei Neubauten in sozial benachteiligten Quartieren wer-den die Herausforderungen im Raumprogramm berücksichtigt. Eine Neuberechnung des Sozialindex für Kindertagesstätten wird gefordert und ist ebenfalls vorgesehen. Einige Be-fragte sehen in Anbetracht der Vielzahl an Einrichtungen in Armutsquartieren einen größe-ren Bedarf als die geplanten 56 Einrichtungen. Auf Einrichtungsebene wird zum Teil argu-mentiert, dass eine stärkere Leitungsfreistellung sinnvoller wäre.

---

<sup>35</sup> Anteil der Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte für reine pädagogische Tätigkeiten (z. B. abzüglich Verwaltungstätigkeiten wie Dokumentation)



Teilweise komme die Entwicklung von Familienzentren aber seit Jahren selbst dort nicht voran, wo bereits fertige Konzepte (Lernhaus Kattenturm) vorlägen. Kooperative, Eigeninitiative und institutionenübergreifende Konzepte auf Quartiersebene würden hier durch zu eng interpretierte Richtlinien und gegenläufige Auffassungen auf Stadtebene konterkariert. Des Weiteren hätten sich aus verschiedenen Modellvorhaben zum Übergang von Kita zu Schule bisher keine wirklichen Verstetigungen ergeben.

#### *Schulen: Ressourcenmangel gefährdet Armutsprävention*

Für den Schulbereich wird zukünftig ein ähnlicher Mangel an Plätzen erwartet, vor allem dort, wo viele Flüchtlingskinder bald schulpflichtig werden. Die Bildungsbehörde arbeitet deshalb daran, bisherige Planungen für den Schulausbau, die auf Grundlage von 2015er Zahlen erfolgt waren, neu zu justieren. Die Notwendigkeit von Verweisen auf nicht wohnortnahe Schulstandorte durch die Bildungsbehörde soll dabei möglichst vermieden werden, um das Risiko der Schulverweigerung aufgrund hoher Externalitäten (Fahrkosten, Wegezeiten etc.) zu minimieren.

Beim Ausbau von Grundschulen zu Ganztageseinrichtungen wurden in Bremen während der vergangenen Jahre große quantitative Fortschritte gemacht, wenngleich die Dynamik zurzeit nachgelassen hat. Politisches Ziel ist es, langfristig alle Grundschulen zu Ganztagschulen umzuwandeln. Der Anteil der gebundenen Form ist in Bremen dabei im Ländervergleich am höchsten. Mit dem Ganztagsausbau sind jedoch verschiedene Probleme in Hinblick auf die Qualität verbunden: So wird berichtet, dass der Zeitumfang einer Ganztagschule heute schlechter sei als der mit Hort vor Einführung des Ganztags. Bei vielen Schulen finde zudem keine wirkliche Rhythmisierung statt, sondern werde zwischen einem Lehrerblock am Vormittag und einem Erzieherblock am Nachmittag getrennt. Eine zentrale Kritik am Ganztagsbetrieb betrifft die Personalausstattung. Da die Lehrerstundenzuweisungen insgesamt zu gering und die Krankenstände zudem oft hoch seien, fielen Ganztagsangebote regelmäßig zugunsten einer Sicherstellung des Regelunterrichts aus. In der Folge müsse der Ganztagsbetrieb wochenlang geschlossen oder auf reine Betreuung beschränkt bleiben. Förderaspekte blieben daher auf der Strecke. Die Ferienbetreuung liege in vielen Schulen benachteiligter Quartiere ebenfalls brach. Aufgrund dieser Defizite bei der Umsetzung schreckten nicht wenige Schulen vor einem Ganztagsantrag zurück. Zudem brauche es gerade in benachteiligten Gebieten attraktivere Angebote für die Nachmittagszeiten, vor allem in den höheren Jahrgängen (z. B. Kooperationen mit Firmen, Musik-AGs mit moderner elektronischer Ausstattung etc.). Eine spezifische Profilbildung von Schulen könnte durch mehr Autonomie befördert werden.

Die Absenkung der Klassengrößen wird wiederum durch unterjährige Aufnahmen in Quartieren mit hoher Wohnfluktuation konterkariert. Eine konsequente Doppelbesetzung wird in diesem Zusammenhang als notwendig erachtet, um auf die ganz verschiedenen Leistungsniveaus der Kinder adäquat eingehen zu können.

Zu den besonders stark anwachsenden Herausforderungen in den Schulen gehört der enorme Sprachförderbedarf. Allgemein wird zwar auf eine Vielzahl neuer, zum Teil auch erfolgreicher, Konzepte (z. B. Sprachband, Sprachförderkonzept 0-10) verwiesen, die jedoch zumeist nicht mit mehr bzw. ausreichend Ressourcen einhergehen bzw. bestehende Ansätze lediglich ausgleichen. In einzelnen Schulen ist es zudem im Mittel in den vergangenen Jahren zu Verschlechterungen gekommen, weil Ressourcen (z. B. BLICK-Kurse) nun mit anderen Schulen geteilt werden müssten oder deren Verstetigung unsicher ist. Herausforde-

rungen sind vielfach gewachsen, Ressourcen jedoch nicht (z. B. Vorkurse). So wird von Schulleitungen wiederholt berichtet, dass Kinder als Sprachanfänger/-innen in regulären Klassen sitzen und dem Unterricht praktisch nicht folgen können. Damit verbunden wird der Wunsch nach mehr Vorkursen zur individuellen Förderung von Flüchtlingskindern.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau von quantitativen Kapazitäten ist mithin immer auch die Frage der qualitativen Ausstattung von Schulen zu diskutieren. Zentrale Elemente der auf Sozialindikatoren basierenden Zuweisungen an Schulen stellen in Bremen der Sozialstrukturausgleich von Lehrerstunden bzw. Sonderzuweisungen und die Vorgaben zu den Klassengrößen dar. Auch die Verteilung von Schulsozialarbeit basiert auf Sozialindikatoren. Solche Ansätze begründen eine Form der sog. „positiven Diskriminierung“ von Einrichtungen, deren Umfang und Wirkung bisher jedoch als äußerst gering eingeschätzt wird. So gaben mehrere Schulen an, dass die Sozialstrukturausgleiche lediglich 10 Prozent und weniger vom gesamten Stundenetat ausmachten.

Die Schulsozialarbeit konnte in den vergangenen Jahren in Bremen zwar ausgebaut und verstetigt werden, für einzelne Schulen hat sich die Situation dadurch aber sogar verschlechtert, weil diese sich nun eine Stelle Schulsozialarbeit mit einer anderen Schule teilen müssen. Das Teilen von Schulsozialarbeit stelle eine Überforderung der betroffenen Beschäftigten dar, weil Schulsozialarbeit vielfach immense Herausforderungen zu bewältigen (Kindeswohlgefährdungen, Schulvermeidung, Therapiebegleitung, Elternarbeit, Kriminalität, Gewalt, Traumata etc.) habe. Teilweise handele es sich eher um Standortsozialarbeit, die mindestens in einigen Gebieten mehr als eine Stelle erfordere. Hier könnten all jene konzeptionellen Ansätze unterstützend wirken, die – wie z. B. die Quartiersbildungszentren – explizit den Sozialraum als Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen in den Blick nehmen. Durch intensive Kooperationen mit anderen Institutionen wären bei steigender Qualität der Leistungsangebote Schule und Kita zu entlasten. Dies gelte beispielsweise für die Überwindung der traditionellen Divergenzen zwischen Schule und Jugendhilfe.

Das Programm „Lernen vor Ort“ habe in dieser Hinsicht Aufmerksamkeit und Ressourcen nach Bremen gebracht, allerdings sei auch hier die Nachhaltigkeit von Projekten begrenzt, da es an Instrumenten der Erfolgskontrolle als Voraussetzung für Verstetigung fehle. Der Ansatz der Quartiersbildungszentren (QBZ) wird im Grundsatz ebenfalls gelobt. Damit könnten niedrigschwellig Kita, Schule und weitere Träger in einem sozialräumlichen Kooperationsverbund organisiert werden. Mit der Stärkung der QBZ-Koordination hätten die QBZ an Profil gewonnen. Die QBZ seien in Teilen in der Lage, Defizite der Regelversorgung auszugleichen und auch ehrenamtliches Engagement für die Schulen zu gewinnen. Eine Evaluation der QBZ wird gewünscht, um deren Erfolge im politischen Diskurs sichtbar zu machen. In den Schulen ohne QBZ wird angeregt, die Kooperation von Schulen mit anderen Quartierszentren (Haus der Familie, Familienzentren etc.) zu suchen.

Analog zum Bereich Kindertagesbetreuung wird auch aus diesem Grund aus der Praxis wiederholt berichtet, dass man sich allzu häufig auf neue Projekte einzustellen hätte, anstatt erfolgreiche Ansätze, die es auch in Bremen gebe, zu verstetigen. Dazu zählen z. B. die Projekte „Family Literacy“ und „KinderCash“. Es bräuchte eine bessere Evaluation von solchen Projekten und im Erfolgsfall deren breitenwirksame Verstetigung, gegebenenfalls mit lokal-spezifischen Modifikationen. Die Entwicklung einer Wirkungskontrolle auf Basis von Bildungsergebnissen könnte hier ein erster Schritt zur Identifizierung und Verstetigung von erfolgreichen Ansätzen sein. Ein Strategiewechsel im Bildungsressort deutet sich in diesem Punkt allerdings zurzeit an (Stichwort: IQHB).

Aufgrund quantitativer Verbesserungen der Sozialdaten auf Stadtteil- oder Ortsteilebene sind zuletzt die Zuschüsse für einzelne Schulen deutlich gesenkt worden, obgleich sich Problemlagen in der Schülerschaft nach den Erfahrungen von Schulleitungen und Lehrkräften eher verschärft haben. Wiederholt wird auf Irritationen über die Entwicklung von Sozialdaten verwiesen, da diese den Erfahrungen „vor Ort“ absolut nicht entsprechen<sup>36</sup>. Mit Verweis auf die Zuwanderung insbesondere von geflüchteten Familien im Jahr 2016 werden im Gegenteil wachsende Herausforderungen beschrieben, die nun auf teilweise sinkende Ressourcen treffen. Creaming-Effekte innerhalb eines Ortsteils können zudem bisher durch den Sozialindex nicht abgebildet werden. Auch die Planung von Einrichtungen auf Basis von 2015er Bevölkerungsdaten entspreche nicht mehr der Realität. Abweichungen können in einzelnen Ortsteilen bis zu 600 Personen betragen. Die Qualität der datenbasierten Entscheidungsgrundlagen wäre mithin zu diskutieren. Es wird generell eine kleinräumigere Erhebung befürwortet, zudem müssten Indikatoren methodisch noch versierter werden.

Eine passgenauere Identifikation von Schulen mit Schüler/-innen in benachteiligten Lebenslagen erscheint auch im Interesse einer wirksameren Personalplanung und -allokation von Bedeutung: In Anbetracht eines Mangels von Lehrern und Lehrerinnen an Schulen in benachteiligten Quartieren müsse darüber nachgedacht werden, wie die Arbeit an Schulen im „sozialen Brennpunkt“ attraktiver gestaltet werden kann (z. B. über finanzielle Anreize). In Gesprächen mit Schulleitungen in sozial benachteiligten Quartieren wird so auch geschildert, dass in Ermangelung von Lehrkräften und hohem Krankenstand seit geraumer Zeit Studierende Teile des Unterrichts übernehmen; ein Umstand, der in bildungsbürgerlichen Quartieren für Aufschrei sorgen würde, in Armutsquartieren indes von allen Seiten billigend in Kauf genommen werde. Nicht nur für Bremen gilt, dass klassische Input-Verteilungsmechanismen Problemquartiere bei der Ressourcenausstattung eher benachteiligen und daher wird eine stärkere Förderung von Einrichtungen in sozial benachteiligten Quartieren und/oder mit besonders vielen Kindern aus Armutslagen gefordert. Diese sog. „positive Diskriminierung“ ist zwar in Bremen weitgehend politischer Konsens. Über die Schwerpunkte, die Umsetzung und die Ausstattung solcher Ansätze wird jedoch kontrovers debattiert – nicht zuletzt weil eben eine verlässliche und allgemein akzeptierte Datengrundlage für die Analyse von Problemlagen bisher fehlt.

**Fazit:** Armutsprävention hat während der vergangenen Jahre in Bremen einen größeren Stellenwert innerhalb der Bildungspolitik erhalten und eine ganze Reihe von Anstrengungen sind dazu unternommen worden. Allerdings konnten die seit Langem anhaltenden Probleme der sozialen Selektivität und Bildungsbenachteiligung bei Weitem nicht gelöst werden; zudem sind neue Herausforderungen schneller gewachsen, als die entsprechenden Bemühungen zugenommen haben. Die Bedeutung der sozialintegrativen Funktion des Kita- und Schulbereichs scheint zunehmend erkannt zu werden, aber in der Praxis drückt sich das noch nicht in der erforderlichen Priorisierung, Verstetigung und konsequenten Umsetzung einer konsistenten politischen Strategie gegen Bildungsarmut bzw. Bildungsbenachteiligung aus. Nach wie vor begreifen sich viele Einzelpersonen innerhalb des Bildungssystems nicht als Akteure einer Armutspolitik.

---

<sup>36</sup> Da der Sozialstrukturausgleich relativ berechnet wird (Skala 0 bis 100), kann eine Absenkung der Zuschläge auch dadurch begründet sein, dass sich in anderen Schulen die Lage absolut stärker verschlechtert hat.

### 4.3 Armut als Herausforderung der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik: Nachholende Anstrengungen – anhaltende Segregation.

Unabhängig davon, ob die Versorgung mit angemessenem Wohnraum als Menschenrecht, als Element sozialstaatlicher Daseinsvorsorge oder als Funktion von Marktprozessen verstanden und diskutiert wird, ist die Verteilung von sozialen Gruppen bzw. sozialen Lagen auf vorhandene und neu entstehende Immobilienbestände ein zentrales Handlungsfeld der städtischen Armutspolitik. Nachdem die großen Herausforderungen des vergangenen Jahrhunderts im Wohnungsbau bewältigt waren, schien es gerechtfertigt, diesem Politikbereich nur noch geringe Aufmerksamkeit zu widmen. Aus diversen Gründen hat sich dies mittlerweile grundlegend geändert und Probleme der Wohnungsversorgung und -verteilung stehen wieder weit oben auf der politischen Tagesordnung.

Für den Bereich der Wohnungspolitik hat die langjährige Vernachlässigung insbesondere der armutsrelevanten Aspekte der Wohnungsversorgung somit zu einem erheblichen sozialpolitischen Handlungsdruck geführt. Aus diesem Grund haben Möglichkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten, wie öffentlich geförderte Wohnungen oder die Mietpreisbremse als Instrumente zuletzt (teilweise wieder) an Bedeutung gewonnen. Der Zusammenhang von Wohnen und Armut in Bremen stellt sich auch durch die Bodenpolitik der Kommune und damit einhergehender zunehmend eingeschränkter Handlungsfähigkeit somit gegenwärtig als problematische Wechselwirkung dar. Unterhalb eines gewissen Einkommensniveaus gilt: „Wohnen macht arm“ und umgekehrt „Armut bewirkt Benachteiligungen beim Wohnen“.

**Tabelle 19: Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik**

Ziele	Maßnahmen und Einschätzungen
Bündnis für Wohnen einrichten	Erfolgreiche Fortsetzung des „Bündnisses für Wohnen“
Bautätigkeit fördern	Wohnungsförderungsprogramm des Senats, darin Sozialwohnungsquote von 25% bei den geförderten Wohnungen, davon 20% für die Versorgung von Menschen mit besonderen, individuellen Problemlagen; genereller Anstieg der Bauanträge und Baufertigstellungen vor allem seit 2013/2014
Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte verbessern	Anpassung der Verwaltungsanweisung zu den Kosten der Unterkunft; Erlass einer Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzen-Verordnung) und Erlass einer Verordnung zur Eindämmung neu vereinbarter Mieten nach § 556 d Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungs-Verordnung)
Wohnungsmarkt- und Flächenmonitoring entwickeln	Veröffentlichung GEWOS-Gutachten 2015 sowie Monitoring Wohnen und Bauen 2016
Lokale Beschäftigung fördern	Errichtung Lokaler Beschäftigungszentren; Landesprogramm „Perspektive Arbeit“ (LAZLO); Beendigung der Regionalen Netze
Vermeidung von Segregation durch die Konzentration des Sozialen Wohnungsbaus	Sozialwohnungsquote von 25% bei den geförderten Wohnungen, allerdings Debatte um Sozialwohnungen in sozial benachteiligten Quartieren und um die Verteilung zwischen den Stadtteilen
Ortsteile und Quartiere stärken – Programm WiN weiterentwickeln	Fortsetzung und Weiterentwicklung des Programms „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN)
Ortsteile und Quartiere stärken – Schaffung von Quartierszentren	Errichtung weiterer Quartierszentren (z. B. in Huckelriede, Gröpelingen)
Stadtmonitoring weiterentwickeln	Verständigung auf sieben Leitindikatoren und Vereinheitlichung der Berechnungsmethode im Senat
Senatsprogramme lokal verknüpfen	Versuch einer ressortübergreifenden Verzahnung in Huchting im Rahmen des Programms „ZugABe“, die Umsetzung erfolgte aber eher mit dem Fokus auf einen lokalen Diskussionsprozess über notwendige Maßnahmen

Sozialraumorientierte soziale Infrastruktur für Kinder und Familien schaffen	Verständigung auf eine aufholende Entwicklung bei den Angeboten der Kindertagesbetreuung in sozial benachteiligten Quartieren; Entwicklung von Präventionsketten im Rahmen des Programms BRISE
Fundraising für Stadtteilentwicklung	-

Eigene Darstellung nach Senat der Freien und Hansestadt Bremen 2015, S. 156-158 und 295-300

Die hohe Eigentumsquote in Bremen hält den Umfang der davon betroffenen Gruppen zwar in Grenzen, aber dafür sind diejenigen Menschen mit geringen Einkommen, die auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen sind, besonders benachteiligt. Kritikpunkte zeigen sich überdies zum einen bei der Verzahnung von Stadtentwicklung und Beschäftigungsförderung, hier deuten insbesondere die Expertengespräche auf eine Verschlechterung der Situation in den vergangenen Jahren hin (z. B. Einstellung der Regionalen Netze, Auslaufen von Bremen produktiv, integrativ). Zum anderen ist die Frage der Konzentration von sozialem Wohnungsbau und dem baupolitischen Entgegenwirken von Segregationsprozessen noch weitgehend ungeklärt.

Bremen versteht sich als wachsende Stadt. Doch das von der Politik formulierte Ziel sei vielen Befragten zufolge bislang nicht mit Inhalt gefüllt worden. Hierfür brauche es eine strategisch orientierte Debatte über die Zielsetzungen, die mit einer „Wachsenden Stadt Bremen“ verbunden sein sollen. Die realen Bevölkerungsbewegungen der letzten Jahre weisen eher darauf hin, dass „wachsende Stadt“ im Falle Bremens zunächst vor allem „wachsende Armut“ bedeutet und sich merklich in Problemen der Wohnungsversorgung und der Konzentration von Armutslagen in bestimmten Quartieren ausdrückt. Insofern erschiene es naheliegend, auch in den Debatten um zukünftige Wachstumsoptionen in der vom Senat eingesetzten Zukunftskommission „ZUKUNFT.BREMEN 2035“ einen Schwerpunkt auf Armutspolitik zu legen und entsprechende Strategien zu entwickeln.

Im Themenbereich Wohn-/Stadtentwicklungspolitik gab es bislang eine Vielzahl an Zielformulierungen aus dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht (siehe Tabelle 19). Teilweise waren jedoch auch in Bezug auf den Teilbereich Wohnen die armutsbezogenen Zielstellungen zu unspezifisch, um den Grad der Zielerreichung einschätzen zu können (z. B. Anzahl und Form neuer Quartierszentren, Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte verbessern) oder Maßnahmen zuzuordnen (z. B. Senatsprogramme lokal verknüpfen). Zum Teil ist der Annex zur Armutspolitik unzureichend dargestellt (z. B. Bautätigkeit fördern), schließlich profitieren armutsgefährdete Milieus nicht generell von einer Zunahme der Bauaktivitäten in der Stadt. Insgesamt betrachtet lässt sich aber auf Basis der Datenerhebungen und Expertengespräche konstatieren, dass mit veränderten Marktbedingungen, einem deutlichen Nachfrageanstieg und Preissteigerungen eine erhebliche Verschlechterung der Position gerade von armen oder armutsgefährdeten Personen bzw. Haushalten auf dem Wohnungsmarkt einhergeht. Seit Anfang der 2010er Jahre wird der Bremer Wohnungsmarkt so auch als angespannt eingestuft. Eine zunehmende Zahl Bremer Haushalte muss somit aufgrund steigender Mieten bei eher geringen Einkommen überdurchschnittlich hohe Anteile ihres Haushaltseinkommens für Mieten investieren, wenngleich die GEWOBA nach wie vor mit ihrem hohen Wohnungsbestand ein soziales Korrektiv darstellt.

#### *Ziele, Prioritäten und politische Steuerung*

Seit Anfang der 2010er Jahre wird der Bremer Wohnungsmarkt als angespannt eingestuft, sodass eine verstärkte Wohnungsbaudebatte eingesetzt hat. Während bis dahin – in Bremen wie auch anderswo – allenfalls das (Mittelschicht)Problem der Suburbanisierung und

die anhaltenden Gentrifizierungsprozesse im innerstädtischen Raum Gegenstand von politischen Aktivitäten waren, gewannen nunmehr insbesondere die Problematik bezahlbaren Wohnraums und die zunehmende Segregation an Aufmerksamkeit. Wohnen bzw. Wohnungspolitik wurde in Bremen nicht zuletzt unter Armuts Gesichtspunkten zu einem zentralen Thema in Koalitionsverhandlungen. Dennoch hatten armutsbezogene Aktivitäten im Bereich Wohnen in den vergangenen zehn Jahren nicht immer oberste Priorität. Das Problem fehlenden bezahlbaren Wohnraums wurde zwar erkannt, allerdings deuten die Befunde bisher noch nicht auf eine Entspannung in den Bereichen Mietbelastung, Sozialwohnungsanteile und Segregation hin.

Entsprechende Debatten und Arbeiten sollten – auch für das Handlungsfeld Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung – ressortübergreifend organisiert werden und in gemeinsam getragene, konkrete, transparente und überprüfbare Zielsetzungen einmünden, nicht zuletzt deshalb, weil sich Fragen des infrastrukturellen Ausbaus (z. B. soziale Einrichtungen, Kindertagesstätten, Schulen, Straßen) parallel zu Wohnungsbauaktivitäten stellen. Dabei seien die vorhandenen Rahmensetzungen und Strukturen mit Blick auf die Ziel- und Aufgabenstellung kritisch zu hinterfragen und ggf. anzupassen. Durchweg wird von den befragten wohnungsbaupolitischen Experten vermutet, dass ein solcher Prozess nur dann zu wirksameren Ergebnissen führen könnte, wenn straffere Formen der politischen Führung bzw. Steuerung – z. B. Stabsstelle in der Senatskanzlei, hochrangige Lenkungsgruppe o.ä. – zwischen den beteiligten Akteuren verabredet würden. Es gälte klarere Verantwortlichkeiten für diverse Aufgabenbereiche zu benennen, Entscheidungskompetenzen zu schaffen und die zeitnahe Umsetzung von Maßnahmen zu gewährleisten. Dies wäre nicht ohne die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen realisierbar. Im Hinblick auf politische Prioritäten und Zielvorgaben müssten insbesondere die auf das Thema Wohnen bezogenen Bedarfe von Menschen mit niedrigem Einkommen in einer zielgruppendifferenzierten Strategie einen erheblichen Stellenwert einnehmen, welche bislang zu wenig im Fokus waren.

Eine ganze Reihe von Bemühungen in dieser Richtung sind während der vergangenen Jahre bereits auf den Weg gebracht worden und bei vielen Akteuren herrscht eine vergleichsweise große Zufriedenheit mit den Weichenstellungen der letzten Jahre vor. Dies wird vielfach auf das „Bündnis für Wohnen“ zurückgeführt. Das „Bremer Bündnis für Wohnen“ wurde im Jahr 2012 auf Initiative des Bürgermeisters und des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr gegründet. Ihm ging ein wohnungswirtschaftlicher Dialog zwischen Verwaltung und Wohnungsunternehmen voraus. Das Bündnis diskutiert wohnungspolitische Instrumente und Maßnahmen in einem breit besetzten Plenum, erarbeitet und beschließt Empfehlungen. Der Clearing- und Abstimmungsprozess zwischen den Bündnispartnern ist dabei besonders wichtig. Ein Fokus liegt darauf, mit Neubauvorhaben die Bedarfsgruppen (Haushalte mit kleinem und mittlerem Einkommen, Haushalte mit Vermittlungsproblemen, Studierende) ausreichend zu versorgen. Das Bündnis habe sich als Ideengeber, Verhandlungsort und Controlling-Instanz in Bremen fest etabliert und bewährt. Getroffene Verabredungen im Bündnis sind dabei im Wesentlichen eingehalten worden. Erfolgreiche armutsrelevante Verabredungen betrafen beispielsweise Belegungsbindung von Wohnraum bzw. die Sozialwohnungsquote, die Wohnraumförderungsprogramme, die Vermittlung von Wohnungen über eine zentrale Fachstelle für Wohnen, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren sowie einzelne Pilotprojekte.

Auch die Organisationsform des Bündnisses wird durchweg positiv bewertet. Die Kooperation in einem breiten Spektrum von Mieterbündnis über Wohnungsgesellschaften, öffentli-

che Verwaltung und Politik bis hin zur Vertretung privater Vermieter und Investoreninteressen wird nicht zuletzt dadurch aufgewertet, dass das gesamtstädtisch agierende Bündnis für Wohnen unter der gemeinsamen Leitung des Bürgermeisters und des Bausenators stattfindet. In etwa halbjährlich trifft sich das Bündnisplenum, um konsensorientierte Strategien für die Umsetzung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Ziele und konkrete Maßnahmen zu vereinbaren. Durch die bewusst breite Aufstellung findet ein angemessener Austausch zwischen den verschiedenen städtischen Akteuren statt. Die im Austausch resultierenden Ergebnisse, wie z. B. bei der Sozialwohnungsquote, werden letztlich von den Deputationen beschlossen, aber auch das produktive Engagement Privater trägt erkennbar zum Erfolg des Bündnisses bei.

#### *Probleme einer armutsrelevanten Wohnungspolitik*

Trotz der bisherigen Erfolge erscheinen die Potenziale zur Anpassung des Wohnungsmarktes angesichts des steigenden Bedarfs an Wohnraum noch nicht ausgeschöpft. Insbesondere bedürfe es einer stärkeren Zuspitzung auf die einzelnen Zielgruppen mit geringem Einkommen, beispielsweise Nicht-Transferleistungsbeziehende Geringverdiener. Die neu eingeleiteten Wohnraumförderprogramme erreichen eine Nachfragegruppe bis in die untere Mittelschicht hinein und können so eine gewisse Durchmischung der neuen Quartiere des sozialen Wohnungsbaus befördern. Obgleich die Mietobergrenzen für Sozialleistungsempfänger/-innen Stadtteilzuschläge beinhalten und in Bremen die Anerkennung der realen Mieten im sozialen Wohnungsbau durchgesetzt wurde, reichten diese Vorkehrungen allein nicht aus, um Verdrängung zu verhindern.

Zudem bestehe die Gefahr, dass die Programme an jenen Personen oder Haushalten vorbeigehen, deren Einkommen einerseits zwar unter der Armutseinkommengrenze liegt, aber andererseits die Bedarfsgrenzen für den Transferleistungsbezug übersteigen. Während mit den zurzeit geltenden Regelungen zur Übernahme von Wohnkosten die Personen im SGB II-Leistungsbezug die verabredeten Mieten auch in den neu gebauten Wohnungen mit Sozialbindung erstattet bekämen, gäbe es Probleme für diejenigen, die gerade über den entsprechenden Verdienstgrenzen lägen. Insbesondere für diese Gruppe gibt es in Bremen einen Mangel an bezahlbarem Wohnraum, gerade im Segment von unter 6,10 EUR/m<sup>2</sup> respektive 6,50 EUR/m<sup>2</sup> (bei höherem energetischen Standard), der mit den aktuellen Programmen noch nicht korrigiert wird. Der Bestand ist zwar häufig preisgünstiger, in diesem Preissegment sind aber auch die Wartelisten länger. Über die genannte Gruppe, für die Wohnungen im Preissegment von 6,10 EUR/m<sup>2</sup> noch zu kostspielig sind, herrsche derzeit noch zu geringes Wissen. Dahin gehende Mieterbefragungen könnten mehr Aufschluss über die Situation und Bedarfe dieser Gruppe geben.

Die Einführung einer Sozialwohnungsquote wird aber dennoch überwiegend positiv beurteilt. Wie die Zahlen der Bilanz der Wohnraumförderprogramme deutlich machen, ist jedoch nur ein Teil der geförderten Projekte auch mit der Sozialwohnungsquote verknüpft. Befragte kritisieren, dass die Ausnahmen für das Inkrafttreten der Quotierung noch zu großzügig seien (z. B. Mindestgröße der betroffenen Wohnbauflächen). Indes zeige sich, dass eine Reihe von Bauträgern eine Kooperation – insbesondere mit der GEWOBA – nutzt, um die Sozialwohnungsquote zu realisieren. Dabei kaufen die GEWOBA oder auch die BREBAU trotz Hindernissen die neu gebauten Wohnungen mit Sozialbindung auf. Der Bauträger muss diese dann nicht verwalten und bewirtschaften und kann den Kaufpreis in der eigenen Finanzierung berücksichtigen; das Wohnungsunternehmen kann ohne eigene Bauaktivitäten sein Wohnungsportfolio erweitern. Zumindest im Falle der GEWOBA hat dies auch

den Vorteil, dass oftmals befürchtete Mietpreissteigerungen nach dem Auslaufen der Sozialbindung hier nicht oder nur recht zurückhaltend praktiziert werden. Kritisch wird dennoch bewertet, dass die Preisbindung des sozialen Wohnungsbaus mit einer Dauer von 20 Jahren zu kurz ausgestaltet sei. Eine längere Bindungsdauer sei allerdings für Investoren unattraktiv und da eine 20-jährige Bindung für Investoren hinreichende Planbarkeit böte, sei dies ein vertretbarer Kompromiss.

Erwartet wird von den Befragten insgesamt, dass die zuletzt eingeleiteten Förderprogramme ein Absinken des Bestands von Sozialwohnungen nicht nur verlangsamen, sondern mittelfristig auch ein leichter Anstieg des Sozialwohnungsbestands erreicht werden kann.

Im Zuge der Diskussion um bezahlbaren Wohnraum machen die Zahlen zu den Preissteigerungen in Bremen deutlich, dass sich die Situation am Wohnungsmarkt weiter verschärft, wenngleich das Mietniveau in anderen Großstädten oftmals noch höher ist. Insbesondere bei Neuvermietungen stiegen aber die Mietpreise deutlich an. Ein Effekt der Mietpreisbremse sei nicht erkennbar, was jedoch in Anbetracht des Fehlens eines qualifizierten Mietspiegels auch kaum überrascht. Wie andere Studien (z. B. Mieterbefragungen der Arbeitnehmerkammer Bremen oder der Hans-Böckler-Stiftung, siehe Kap. 3.1.4) zeigen, rutscht durch diese Entwicklungen eine erhebliche Anzahl von Haushalten allein wegen der Mietbelastung auf ein Resteinkommen unterhalb der Grundsicherungssätze nach SGB II und SGB XII. Es braucht daher dringend weitere Ansätze, Mietsteigerungen zu begrenzen, die jedoch überwiegend in der Verantwortung des Bundes liegen. Dies beträfe auch und gerade Mietpreissteigerungen im Zusammenhang mit Modernisierungsvorhaben. Insbesondere durch Klimaschutzauflagen müssen gewisse Standards eingehalten werden, die sich häufig auf den Mietpreis auswirken können. Diesbezügliche Neuregelungen auf Bundesebene zugunsten der Mieter/-innen gerade in Ballungsgebieten sollten für moderate Mietpreissteigerungen sorgen.

Bezüglich Wohnungs- und Obdachlosigkeit werden zunächst die Informationslage wie auch die Möglichkeiten zum Erwerb von präzisen Informationen als sehr gering eingeschätzt. Wenngleich bremische Zahlen nicht vorliegen, so zeigten doch bundesweite Erhebungen, dass das Problem der Wohnungslosigkeit gerade in deutschen Großstädten wachse. Mit der Auflösung des Papageienhauses wurde die Wohnungslosenhilfe in Bremen neu aufgestellt. Die zentrale Steuerung der Unterbringung macht die Zentrale Fachstelle Wohnen in Verantwortung der Leitung des Amtes für Soziale Dienste. Die Innere Mission koordiniert das Angebot der freien/belegten Plätze in den Hotels und Pensionen und kümmert sich um die Abrechnung. Derzeit bietet die Innere Mission sowohl ambulante Angebote und Beratungshilfen, als auch akute Notübernachtungsplätze für wohnungslose Männer und Langzeitwohnplätze in Heimen an. Ziel der Zentralen Hotel- und Pensionssteuerung ist u. a. die Einrichtung einer für alle vermittelten Wohnungsnotfälle (Alleinstehende Wohnungslose, Straffällige und Drogenabhängige) zuständigen zentralen Vermittlungsstelle innerhalb der Zentralen Fachstelle Wohnen. Ob Belegwohnungen die Handlungsmöglichkeiten in Bremen bei der Unterbringung von wohnungslosen Personen verbessern können, wird aus mehreren Gründen als Herausforderung gesehen: Einerseits sei die Errichtung von Belegwohnungen als Neubau kostspielig (z. B. als Zielgruppe des Einfachwohnens), wofür auch entsprechende Grundstücke notwendig wären. Mit der Schaffung von Belegwohnungen im Bestand würden durch die besonderen Problemlagen von Wohnungs- und Obdachlosen und etwaige zukünftige Nutzungskonflikte in Nachbarschaften verfahrensintensive und vorbereitende



Dialoge erforderlich, um die Rahmenbedingungen ausreichend festzulegen. Eine eindeutige Positionierung konnte hierbei in den Expertengesprächen nicht herausgearbeitet werden.

Da ein großer Teil der Entwicklungen auf den Immobilienmärkten, beim Wohnungsbau und der Wohnungsversorgung von privaten Akteuren abhängt, wird der Einfluss der Politik in diesem Teilbereich der Armutspolitik als nicht ausreichend eingeschätzt. Zwar setze das Baurecht den formulierten politischen Willen im Bereich Wohnen in funktionierender Abstimmung zwischen Bremer Politik und Verwaltung um, aber für weitergehende Anstrengungen fehle zum Teil das adäquate Instrumentarium bzw. die entsprechenden Handlungskapazitäten. Im Kontext von baulichen Maßnahmen wie dem sozialen Wohnungsbau spiele etwa Bodenpolitik stets eine zentrale Rolle. Wiederholt wird kritisiert, dass die Stadt Bremen öffentliche Grundstücke im Höchstbieterverfahren veräußere und dadurch Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt würden. Als alternative Gestaltungsmöglichkeiten werden zwei Vorschläge benannt: Erstens das Erbbaurecht, bei dem die Kommune ein ihr gehöriges Grundstück für bis zu 99 Jahre verpachtet, wodurch dem Pächter lediglich das darauf befindliche Gebäude gehört. Erst nach Ablauf der von maximal 99 Jahren ist es dann möglich, einen neuen Erbpachtvertrag abzuschließen. Eine zweite Variante stellen nach Ansicht vieler Befragter Konzeptausschreibungen dar, welche weniger nach dem Preis als vielmehr an der Qualität des planerischen Konzepts wie beispielsweise dem Anteil von gefördertem Wohnungsbau orientiert sind. Diese Konzeptausschreibungen kämen in Bremen bisher zu wenig zum Einsatz.

Als ein unverzichtbarer Akteur und ein zentrales Instrument für eine sozialpolitische Akzentuierung des Wohnungsmarkts werden gerade in Zeiten hohen Nachfragedrucks auf bezahlbaren Wohnraum Kommunale Wohnungsbaugesellschaften gesehen. Dies wird in mehrfachem Sinne verstanden: Als Vorbildakteur in der Innovationsentwicklung (z. B. Bremer Punkt, Tarzan und Jane), als Ansprechpartner in der Stadtentwicklung (z. B. Quartierszentrum Huckelriede), der sozialen Ausgestaltung von Sanierungsvorhaben, der Verbindung von Quartiersentwicklung und sozialer Teilhabe (z. B. Concierge-Service Tenever) und der Unterbringung von Geflüchteten. Aber auch als Gegenentwurf zur Praxis der Wohnungsvermietung einiger Private-Equity-Gesellschaften (hohe Preissteigerungen, geringer Sanierungsgrad, schlechte Erreichbarkeit bei Mängeln). Sofern die Möglichkeiten zur Rekommunalisierung von Wohnungsbaugesellschaften bestehen, sollten diese den Befragten zufolge ernsthaft abgewogen und politisch genutzt werden (z. B. Brebau). Allerdings ist gerade auch im Interesse der Mieter zu gewährleisten, dass eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft – ähnlich wie beispielsweise die GEWOBA als Aktiengesellschaft – trotz Bindung an politische Ziele und Interessen dennoch nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geführt wird.

#### *Probleme einer armutsrelevanten Stadtentwicklungspolitik*

Allein die armutsrelevante Neujustierung von Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung erscheint freilich nicht hinreichend, um verfestigten Armutslebenslagen entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang sind gerade in benachteiligten Quartieren auch die weiteren Bedingungen des Lebensumfelds zu betrachten. Dies betrifft die bauliche Situation von Kindertagesstätten und Schulen, deren personelle und konzeptionelle Aufstellung, die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen, die Gestaltung, Sauberkeit und Zugänglichkeit öffentlicher Räume sowie andere Bereiche der sozialen Infrastruktur. Deshalb brauche es im Rahmen integrierter Stadtentwicklung Konzepte, um sozial benachteiligte Quartiere als attraktive Ankunfts- und Chancenquartiere auszugestalten. Dabei spielten erfolgreiche Beiträge

zur Quartiersentwicklung wie beispielsweise die WIN-Förderung und damit unterstützte Projekte eine wichtige Rolle.

In Anbetracht schlechter Wohnverhältnisse in sozial benachteiligten Quartieren wären zusätzliche Ansätze zur Verbesserung der Wohnqualität in diesen Vierteln zu entwickeln. Diese dürfen allerdings nicht zur Verdrängung der Wohnbevölkerung führen, wenngleich das Risiko hierfür in sozial benachteiligten Randlagen bisher vergleichsweise gering ist. Sinnvoll erscheinen in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten für Mieter/-innen der GEWOBA, im Falle der finanziellen Überforderung mit dem Vermieter über die Höhe der Sanierungsumlage verhandeln zu können. Private Wohnungsunternehmen praktizieren solch ein Vorgehen derzeit noch nicht. Innerhalb des Bündnisses für Wohnen könnte die Übertragbarkeit des Ansatzes der GEWOBA diskutiert und weiter ausgearbeitet werden, um zwar Wohnqualität zu steigern bzw. weiter zu gewährleisten, aber Verdrängungsmechanismen entgegenzuwirken.

Mehrfach wurde eine zunehmende Entmischung in benachteiligten Quartieren konstatiert, wodurch die inhärenten Problemlagen als sich kontinuierlich verschlimmernd wahrgenommen werden. Während insgesamt für Bremen anhand des Sozialindex auf Ortsteilebene eine leichte Verbesserung der sozialen Verhältnisse im Verlauf der vergangenen Jahre zu erkennen ist, sind einige besonders benachteiligte Teilgebiete der Stadt anscheinend noch stärker als früher von den allgemeinen Entwicklungen abgehängt. Angesichts zum Teil erheblicher Bemühungen um Aufwertung ist auf der Ebene der lokalen Akteure eine gewisse Ratlosigkeit sowohl hinsichtlich der Ursachen von ungünstigen Dynamiken als auch hinsichtlich der Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, festzustellen.

In diesem Zusammenhang wird auch über die „Verteilung“ von beispielsweise sozialem Wohnungsbau in Bremen als Instrument für eine soziale Durchmischung diskutiert. So sollten Sozialwohnungen idealerweise in eher privilegierten Vierteln entstehen, während sozial benachteiligte Quartiere davon eher ausgenommen werden sollten. Diese Debatten ignorieren den wissenschaftlichen Kenntnisstand zum Thema Segregation und Gentrifizierung. Denn eine „Sozialwohnungsinsel“ beispielsweise in Schwachhausen oder Borgfeld kann ein Fremdkörper bleiben und sogar negative Nachbarschaftseffekte erzielen; eine Reihenhaussiedlung beispielsweise in Gröpelingen bedeutet wiederum nicht, dass die Kinder dort wohnhafter Familien vor Ort den Kindergarten oder die Schule besuchen. Creaming-Effekte können weiterhin auch innerhalb eines Ortsteils entstehen und zur Entmischung in den sozialen und Bildungseinrichtungen führen.

Um die (soziale) Teilhabe gerade in benachteiligten Quartieren zu befördern, sollten – so die Befragten – weitere Ansätze auf Quartiers- oder Stadtteilebene – Bibliotheken oder beispielhafte Initiativen wie die Stadtteil-Oper im Bremer Osten – gefördert werden. Ergänzend seien gezielte Empowerment-Strategien zur Organisation von Selbsthilfe und Mobilisierung von Selbstwirksamkeit von enormer Bedeutung, da sich Erfolge dann einstellen, wenn nicht nur Unterstützung und Information angeboten würden, sondern es gelänge, Bewohner/-innen gezielt zum Mitmachen zu motivieren. Die Organisation von Frühstücksangeboten für Familien stelle ein gutes Beispiel zur Unterscheidung dar: Werden die Familien motiviert, dass jeder einen Beitrag für ein gemeinsames Frühstück mitbringt oder wird im Quartier ein externes Frühstücksangebot organisiert, um den Kindern, die zu Hause kein ausreichendes Frühstück erhalten, eine Alternative zu bieten? Kooperationen mit dem Bereich der aktiven Beschäftigungsförderung könnten mögliche Empowerment-Strategien stärker als bisher anreichern, wenngleich die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Verknüp-

fung von Arbeitsmarktförderung und Quartiersentwicklung in den vergangenen Jahren erschwert worden seien.

### *Ressourcen und Kapazitäten*

Ungeachtet der rechtlichen und ökonomischen Einschränkungen ist die öffentliche Bauverwaltung über die Wohnungs- und die Stadtentwicklungspolitik ein zentraler Akteur von städtischer Armutspolitik. Dieses Verständnis ist bei den betreffenden Fachabteilungen auch durchaus vorhanden, aber deren Handlungskapazitäten stoßen mit den anhaltenden Entwicklungen an Grenzen. Im Wesentlichen aus drei Gründen wird hier eine Personalstärkung hinsichtlich Stellenumfang und Weiterbildung reklamiert: Erstens habe die Zahl der Wohnraumförderprojekte in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Zweitens erfordere eine zunehmend ganzheitliche Betrachtung des Themas Wohnungsbau, gerade auch unter dem Gesichtspunkt von Armutspolitik, zusätzliche Kooperationen und Abstimmungen unter den Ressorts und Fachabteilungen, welche auch die zeitlichen Ressourcen verstärkt beanspruchten. Drittens sei gleichsam die Komplexität der Umsetzung von Projekten, z. B. durch die Moderation von Partizipationsprozessen zwischen diversen Akteursinteressen in den Stadtteilen, gewachsen. Das Thema Wohnen inklusive Wohnungsbau verlange eben nicht nur in Bezug auf stadtentwicklungspolitische, sondern auch hinsichtlich armutsrelevanter Fragen eine ganzheitliche Betrachtung. Dadurch sei der Kooperations- und Abstimmungsaufwand stark gestiegen, womit auch die zeitlichen und letztlich personellen Belastungen gewachsen sind und ein gesteigener Bedarf an Personal entstanden ist. Die Knappheit der Personalressourcen trafe beispielsweise den Bereich Wohngeld: Hier hat der Bund durch eine Novellierung den Kreis der Berechtigten erheblich erweitert. Eine Zunahme der Fallzahlen war die Folge, auf die jedoch keine adäquate Personalaufstockung in der Wohngeldstelle folgte. Als Konsequenz konnten beispielsweise im Jahr 2017 zwischen sechs und neun Monate zwischen Antragstellung und Bewilligung vergehen.

Das Vorhandensein wohnungsbezogener armutsrelevanter Informationen und Evaluationen wird unterschiedlich bewertet. Verschiedene Evaluationen, z. B. zu den Wohnraumförderungsprogrammen oder zum Bremer Bündnis für Wohnen, sowie verschiedene Statistiken liegen vor. Daher wird einesteils konstatiert, dass die Informationslage ausreichend sei und es eher an zielgerichteten Konzepten und deren effektiver Umsetzung mangle. Andererseits werden durchaus Informationen bezüglich Wohnungs- und Obdachlosigkeit und den Möglichkeiten zu deren Erfassung vermisst. Monitoring wird generell als wichtiges Instrument zur Erfolgskontrolle gesehen. Das Monitoring Soziale Stadtentwicklung als Informationssystem über die Ortsteile respektive Baublöcke gibt zwar Aufschluss über die Entwicklungen dieser räumlichen Ebenen, allerdings bewerten einige Experten nicht alle dafür verwendeten Indikatoren als konsistent genug (z. B. Armutsbezug, Multikollinearität). Die Aussagekraft des Monitorings wird daher auch vereinzelt kritisch gesehen, wenngleich im Untersuchungszeitraum es erstmals gelang, zwischen allen Fachressorts einen gemeinsamen Indikatorenkatalog inklusive Berechnung festzulegen.

**Fazit:** Vor dem Hintergrund des – auch in Erwartung von Bevölkerungsrückgängen – stattgefundenen Rückzugs der öffentlichen Hand aus dem Bereich Wohnen vor allem in den 2000er Jahren sind mittlerweile einige wichtige Weichenstellungen erfolgt, die deutlich machen, dass die große Bedeutung von Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung für eine wirksame Armutspolitik (wieder) erkannt worden ist. Die verschiedenen Interventionen tragen immerhin dazu bei, dass sich Wohnraummangel nicht fortsetzt bzw. ausbreitet; perspektivisch könnte sogar eine leichte Entspannung der Situation erreicht werden. Ten-

denzen einer zunehmenden Segregation sind allerdings erkennbar und werden durch den Zuzug von Geflüchteten vermutlich verschärft, woraus neue Aufgabenstellungen resultieren. Dies betrifft sowohl die Wohnungspolitik und eine gezieltere Förderung der sozialen Teilhabe in den benachteiligten Quartieren als auch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen und eine nicht nur symbolische Stärkung von Steuerungs- und Handlungskapazitäten für die städtische Armutspolitik.

#### **4.4 Ergebnisübersicht**

In den Kernbereichen der Armutspolitik weisen einige wichtige Indikatoren auf moderate Verbesserungen hin, signalisieren aber dennoch keine Entwarnung: Die relativen Entlastungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Armutsindikatoren sowohl hinsichtlich sozialer Teilhabe und sozialem Status als auch sozialer Segregation auf einem sehr niedrigen Niveau verharren. Die vielfachen Bemühungen der Armutspolitik in den vergangenen Jahren haben keine durchgreifende Verbesserung bewirkt. Stattdessen zeigt sich, dass in den statushöheren (Ober- und Mittelschichtsbereichen sowie den vorwiegend von diesen Gruppen bewohnten Gebieten) positive Effekte stärker zu Buche schlagen als in den benachteiligten Gruppen und Quartieren. Auch wenn die Entwicklung von „nur“ drei Ortsteilen in der Stadt Bremen sehr bedenklich erscheint, weil diese Ortsteile sich von einem sehr niedrigen Niveau weiter verschlechtern haben, haben sich durch das unterschiedliche Ausmaß von Verbesserungen segregative Tendenzen und soziale Polarisierung eher verstärkt.

Der wichtigste Grund dafür ist in der wenig effizienten Governance der Armutspolitik zu sehen: Bei der Planung, Steuerung, Regulierung und Koordination von Armutspolitik ist nicht zu erkennen, dass das Handeln der beteiligten Akteure von einem Bewusstsein gemeinsamer gesellschaftlicher Verantwortung für die Entwicklung von sozialen Lagen angeleitet wird. Dementsprechend reflektieren die vielen Einzelinterventionen auch kaum kollektive Zuständigkeit, koordinierte Arbeitsteilung und abgestimmte Kooperation. Gerade dies wäre aber Voraussetzung für deutliche qualitative Fortschritte in der Prävention von Armut und bei der Verminderung von Armutsrisiken und armutsbedingten Benachteiligungen. An einigen Indikatoren ist freilich auch bereits zu erkennen, dass die Zuwanderung aufgrund der letzten Migrations- und Flüchtlingsbewegungen in manchen Bereichen zu den ungünstigen Dynamiken beigetragen hat und während der kommenden Jahre noch neue bzw. vergrößerte Herausforderungen erwarten lässt. Es ist anzunehmen, dass die Bilanz der Armutspolitik im Land Bremen ohne diese exogen verursachten Einflüsse günstiger ausgefallen wäre; immerhin sehen sich andere Großstädte in einer ähnlichen Lage; im Vergleich mit den anderen deutschen Großstädten behauptet Bremen sich verhältnismäßig gut.

Abschließend werden die Befunde der Kapitel 4.1. bis 4.3 miteinander verglichen, um hieraus ein Kurzfazit abzuleiten. Tabelle 20 fasst dazu die wesentlichen Befunde in fünf Auswertungskategorien zusammen.

**Tabelle 20: Politikfeldvergleich**

	<b>Arbeit</b>	<b>Bildung</b>	<b>Wohnen</b>
Information und Monitoring	Differenzierte Daten der Bundesagentur für Arbeit und des SWAH, Defizite beim Wissen über die Erreichbarkeit der Zielgruppen	Defizite im Monitoring zur Bewertung von Projekten und Programmen, Neukonzeptionalisierung geplant (IQHB); insgesamt wäre systematische „input-Analyse“ hilfreich	Wohnungsmarktprognose, Wohnungsmarktmonitoring und Monitoring Soziale Stadtentwicklung als Planungsgrundlagen
Planung und Kooperation	Kooperationsdefizite zwischen den Ressorts Arbeit, Soziales und den Beschäftigungsträgern, Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit	Kooperationsdefizite zwischen den Ressorts Bildung und Soziales, oftmals kurzfristige Planung, Neufassung der Ausbauplanung Kindertagesbetreuung ab 2016	Weitgehend erfolgreiche Kooperation im Bündnis für Wohnen, Personalengpässe bei der administrativen Bearbeitung
Umsetzung und Kompetenzen	Negative bundespolitische Rahmensetzung, Überfrachtung des Landesprogramms mit Bedingungen, Überbürokratisierung (z. T. durch Abhängigkeit von Drittmittelgebern)	Extreme Herausforderung des Bildungssystems durch Vielzahl an Anforderungen bei Zunahme der Herausforderungen und geringen Ressourcen, Personal- und Raumangel, sozial selektive Ausbauplanung der Kinderbetreuung	Koordinierung im Bündnis für Wohnen, Anstieg der Bauaktivitäten durch Wohnraumförderprogramme, Stärkung sozialer Stadtentwicklung durch Infrastrukturausbau und Projektförderung (Soziale Stadt, WiN)
Prioritäten und Themenkonjunkturen	Qualifizierungsmaßnahmen, Landesprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung, Integration von Geflüchteten	Schulstrukturreform, Migration und Bildung, Sprachförderung, Inklusion, Schulsozialarbeit, positive Diskriminierung, Ausbau der Kindertagesbetreuung, Integration von Geflüchteten	Angespanntheit des Wohnungsmarkts, Sozialer Wohnungsbau, Stärkung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften, soziale Stadtentwicklung, Integration von Geflüchteten
Ressourcenmobilisierung	Fokus des neuen BAP auf Armut, Auflagen bei ESF-Mitteln, Finanzierung LAZLO und PASS	Unterfinanzierung des Bildungssystems, gerade in sozial benachteiligten Quartieren, ab 2018 mehr Ressourcen	Bereitstellung von 160 Mio. EUR für die Wohnraumförderung

Eigene Darstellung

## 5. Externe Bewertungsmaßstäbe für Armutspolitik

In diesem Abschnitt sind jene Hintergrundinformationen kurz zusammengefasst, die neben den konkreten empirischen Erhebungen in Bremen und Bremerhaven die finalen Bewertungen und Empfehlungen in dieser Studie mit begründen. Hinweise auf mögliche Ziele und Bewertungsmaßstäbe von Armutspolitik ebenso wie Vorschläge oder gute Praktiken zur Umsetzung von armutspolitischen Strategien lassen sich nicht zuletzt dem Stand der Forschung und den fachwissenschaftlichen Debatten sowie den Vorgehensweisen in anderen Städten entnehmen. Mit Blick auf die Entwicklungen in Bremen handelt es sich beim Kapitel 5 also gleichsam um einen Exkurs; die hier dargestellten Erkenntnisse sind aber in die Urteile und Empfehlungen im anschließenden Kapitel eingeflossen.

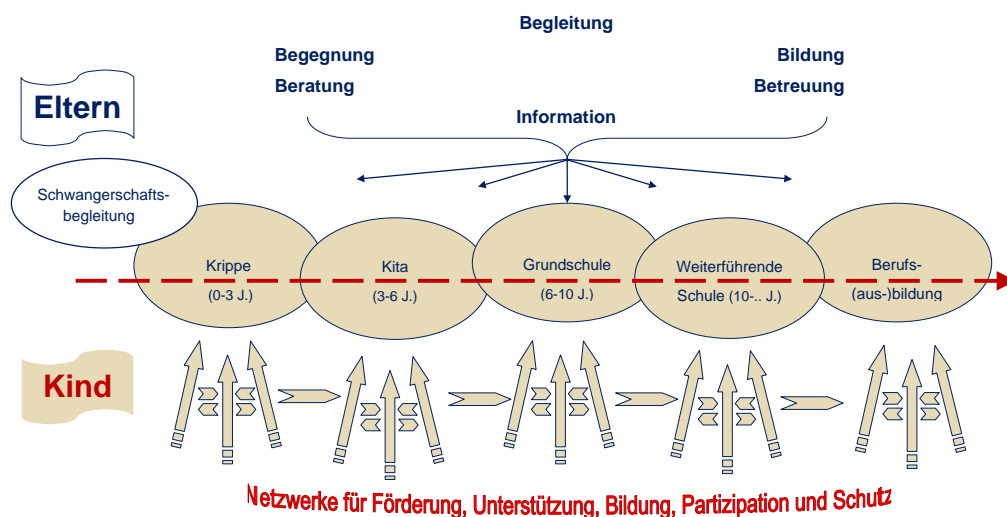
### 5.1 Fachwissenschaftliche Empfehlungen

Die Armutspolitik des Bremer Senats seit 2009 lässt sich ferner vor dem Hintergrund fachwissenschaftlicher Diskurse und Empfehlungen einordnen. Zu beachten ist dabei, dass die Handlungsspielräume im Mehrebenenstaat auf der Ebene von Bundesländern und Kommunen und die finanziellen Restriktionen (z. B. durch eine Haushaltsnotlage, Haushaltssperre oder Haushaltsaufsicht) entsprechend reflektiert werden. In Hinblick auf die fachwissenschaftliche Debatte zum Thema Armutsbekämpfung muss grundsätzlich zwischen zwei Debattensträngen unterschieden werden. Dazu gehört ein *erster* Diskurs, der in Anbetracht wachsender relativer Armutskenziffern vor allem die bundespolitischen Handlungsspielräume betont. So fürchteten Hanesch et al. (1994) bereits Mitte der 1990er Jahre, dass sich die Kosten der deutschen Wiedervereinigung mittel- bis langfristig in einer Verschlechterung des sozialen Sicherungsniveaus und der Versorgung mit sozialen Infrastrukturleistungen niederschlagen können und formulierten in diesem Zusammenhang Maximen für eine neue Armutspolitik. Dazu gehörten z. B. die Intensivierung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik, eine bedarfsgerechte Wohnungspolitik, ein stärkerer Kinderlastenausgleich, die Unterstützung von Alleinerziehenden und die Schaffung einer armutsfesten und bedarfsorientierten Grundsicherung. Die damals genannten Punkte lassen sich bis heute als Kernforderungen in der Armutsbekämpfungsdebatte wiederfinden (z. B. Butterwegge 2012; Paritätischer Gesamtverband 2017). Vor allem in den 2010er Jahren fand dabei eine Flankierung der eher arbeits-, wohnungs- und sozialpolitischen Forderungen um Aspekte der Steuergerechtigkeit (z. B. Reichensteuer, Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer) statt.

Ein *zweiter* und in der Fachliteratur wesentlich breiter etablierter Diskurs betrifft dagegen weniger die kurzfristige Veränderung der Einkommens-, Vermögens- und Arbeitsmarktstrukturen als vielmehr die Schaffung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen für Menschen in Armutslebenslagen in Anlehnung an den Armutsbegriff von Amartya Sen (2009). Grundgedanke ist hier, dass durch Fördermaßnahmen auf kommunaler Ebene die negativen Folgen von Armut für die betroffenen Individuen reduziert und die Menschen zur erfolgreichen Lebensführung befähigt werden sollen, um ihnen trotz ökonomischer Armut eine möglichst hohe Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Dieser Fokus auf die Kommune als ein wesentlicher Akteur der Armutspolitik (Dietz/Naumann 1999) lässt sich auch in den Debatten um eine „Soziale Stadtentwicklung“ (Alisch/Dangschat 1998), die „Soziale Stadt“ (Lenz 2007; Hanesch 2011) und eine „Soziale Stadtpolitik“ (Güntner 2007; Prigge/Böhme 2013) wiederfinden. Ferner ist der Ansatz der Armutsfolgenvermeidung zentral in der Literatur zur Kinderarmutsprävention. Hier wird angenommen, dass durch ein

verzahntes, von vor der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben reichendes Netzwerk an Hilfsangeboten in den Bereichen Betreuung, Bildung und Beratung (sog. „Präventionsketten“, siehe Abbildung 38) die negativen Auswirkungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Teilhabe reduziert werden können, um so die oftmals festgestellte „Vererbung“ von Armut von einer auf die nächste Generation zu durchbrechen (z. B. Meier-Gräwe 2009; Holz/Richter-Kornweitz 2010; Schäfer 2011). Mit diesen frühzeitigen Investitionen in die kindliche Entwicklung sollen gleichzeitig langfristige Folgekosten verringert werden. Eine besondere Funktion kommt dabei dem Bildungsbereich zu (Becher 2008). Diese Annahme ist dabei grundsätzlich nicht neu. Bereits der Wirtschafts-Nobelpreisträger James Heckmann hat 2007 nachgewiesen, dass Bildungsinvestitionen im frühen Kindesalter die größte Rendite bringen, während in späteren Lebensaltern „Reparaturaufwendungen“ im Vordergrund stehen und die Kosten unterlassener Bildung enorm wachsen (Brinck 2013).

**Abbildung 38: Präventionskettenansatz**



© ISS-Frankfurt a.M.

Quelle: Holz 2013

Wenngleich dieser oftmals auch als präventive oder vorbeugende Sozialpolitik bezeichnete Ansatz in der Literatur mittlerweile als *der* zentrale Ansatz in der Armutspolitik gilt (Schroeder 2014; Brettschneider/Klammer 2017), so ist dessen Wirkungskontrolle mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden. So ist die Messbarkeit von Erfolgen der damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen durch eine bis heute ausstehende exakte Operationalisierung von Teilhabe kaum möglich. Ferner wird die Erfolgskontrolle dadurch erschwert, dass der zu betrachtende Zeitraum aufgrund des Biografieansatzes sehr lang ist und hierbei zahlreiche Externalitäten auftreten können. Zur Frage, inwieweit dieser Politikansatz tatsächlich erfolgreich ist, besteht somit noch erheblicher Forschungsbedarf. Erste Ergebnisse zu diesen Fragestellungen im deutschsprachigen Raum lieferte die Begleitforschung des Programms „Kein Kind zurücklassen“ aus Nordrhein-Westfalen, in dem in 18 Modellkommunen Elemente des Präventionskettenansatzes umgesetzt wurden (Strohmeier et al. 2016). Insgesamt sechs Forschungsorganisationen hatten dazu im Auftrag und in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung die Bedingungen für ein Gelingen kommunaler Prävention untersucht.

Die Ergebnisse liefern zwar wichtige Hinweise für die Gestaltung präventiver Armutspolitik, allerdings konnte der Wirkungsnachweis im Rahmen dieser Studie lediglich hypothesengeleitet und nicht empirisch gestützt erfolgen<sup>37</sup>. Vor dem Hintergrund dieser Befunde gewinnt die aktuelle vom BMBF geförderte Studie BRISE („Bremer Initiative zur Stärkung frühkindlicher Entwicklung“) für den Nachweis der Wirksamkeit präventiver Armutspolitik zusätzlich an Bedeutung. Hierbei nehmen ausgewählte Familien aus ausgewählten Sozialräumen über einen Zeitraum angefangen vom letzten Schwangerschaftsdrittel bis in das erste Grundschuljahr hinein an bestimmten Präventionsangeboten teil. Die Entwicklung der Kinder wird dabei wissenschaftlich (für den Zeitraum von wahrscheinlich acht Jahren) untersucht.

#### *Fachliche Hinweise zur Einordnung und Bewertung von Maßnahmen und Programmen*

Abgesehen von den Fragen der allgemeinen konzeptionellen Ausrichtung von Armutspolitik und deren fiskalischen Wirksamkeit lassen sich aus der Fachliteratur auch Hinweise zur Einordnung und Bewertung des Umsetzungsstands konkreter Programme der Armutspolitik in Bremen gewinnen. Beispielsweise kann die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung im Kontext der Armutsprävention mithilfe verschiedener Analyse Kriterien (Böhme 2016; Böhme 2017) eingeschätzt werden. Das gleiche gilt für den Ausbau der Ganztagsgrundschulen (Willems 2013; Prigge/Böhme 2014a; Baumheier/Fortmann/Warsewa 2013) sowie für Ansätze der Sprachförderung (Schründer-Lenzen 2009; Koch/Löser/Lütje-Klose 2010; Lisker 2011). Auch die Umsetzung von Aktivitäten im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ sind gut erforscht (Aehnelt et al. 2004; Altröck et al. 2017). Schließlich bietet auch der Abschlussbericht des Programms „Kein Kind zurücklassen“ (Strohmeier et al. 2016) konkrete Gestaltungshinweise für eine kindbezogene Armutsprävention. Ferner liegen zahlreiche Studien zu den Wirkungen von Programmen des sozialen Arbeitsmarkts vor, auf die hier exemplarisch Bezug genommen werden soll. Zudem fließen die Befunde der Public Health Forschung in die Schlussfolgerungen ein.

Eine nicht als abschließend zu verstehende Einordnung von Anregungen aus der Fachliteratur in den bremischen Kontext führt zu folgenden Schlussfolgerungen:

#### *Bedeutung komplementärer nicht-investiver Förderansätze der Sozialen Stadt*

In der Debatte um die Programmkulisse des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ wird wiederholt die Bedeutung von kommunalen Komplementärprogrammen betont (z. B. Prigge/Böhme 2013: 45). Dies geschieht durch die Bereitstellung von zusätzlichen, nicht-investiven Projekt Mitteln für einzelne sozial benachteiligte Quartiere, die im Rahmen eines integrierten Handlungskonzepts z. B. für Maßnahmen aus den Bereichen Bildung, Nachbarschaftliches Zusammenleben, Wohnumfeldgestaltung, Kultur, Arbeit und Gesundheit verwendet werden können. Wichtig ist dabei meist, dass die Projekte lokal entwickelt, bewilligt und verwaltet werden. Eine zentrale Funktion kommt dabei dem Quartiersmanagement zu, das zur Projektentwicklung und Mitarbeit aktiviert und die Durchführung begleitet. Einer der Vorreiter auf diesem Gebiet ist die Stadt Bremen, die bereits 1999 mit dem Pro-

---

<sup>37</sup> Bei der fiskalischen Begleitforschung ergaben sich folgende Herausforderungen: (1) Der Nachweis fiskalischer Effekte präventiver Maßnahmen ist ausgesprochen komplex, weshalb kein eindeutiges Wirkungsmodell existiert. (2) Fiskalische Effekte werden durch andere externe Einflüsse überlagert. (3) Die Isolation von Wirkungen der im Modellvorhaben fokussierten Vernetzungseffekte ist nicht möglich. (4) Für den Projektzeitraum 2012 bis 2015 liegen überwiegend noch keine Daten der zentralen amtlichen Statistik vor. (5) Der Beobachtungszeitraum von drei Jahren war zu kurz, um Langzeitwirkungen erkennen zu können.



gramm „Wohnen in Nachbarschaften“ einen dezentralen Förderansatz mit hohem partizipativen Anspruch für sozial benachteiligte Gebiete wählte, der gezielt mit dem Bundesländer-Programm und weiteren Förderansätzen verknüpft wurde (Aehnelt/Häußermann 2010).

#### *Niedrigschwellige kooperative Quartierszentren*

Eine weitere Schlussfolgerung betrifft den Bereich der Quartierszentren (Prigge/Böhme 2013: 49f). Der Begriff Quartierszentrum bezeichnet ganz allgemein eine Einrichtung, die Hilfs- und Unterstützungsleistungen bündelt und sich unmittelbar in das Wohnumfeld eines kleinräumigen Gebiets eingliedert (Groeger-Roth 2009: 35). 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 stehen damit wohnortnahe, niedrigschwellige Betreuungs-, Bildungs-, Beratungs- und Freizeitangebote zur Verfügung (Baumheier/Schwarzer 2009: 11). Mit der Fokussierung auf den Niedrigschwelligkeitsansatz reduzieren sich zahlreiche Barrieren (Prigge/Schröder 2010: 19 ff.): Anfahrtswege für die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen sind gering, der Zugang erfolgt unbürokratisch und flexibel und die Bündelung einer Vielfalt von Hilfs- und Unterstützungsleistungen in einer Einrichtung verhindert eine soziale Stigmatisierung der Nutzer/-innen. Zudem erleichtern offene Angebote wie Mittagstische, Cafés und kulturelle Aktivitäten den Einstieg. Ein weiterer Effekt besteht darin, dass in Quartierszentren eine zielgenaue Vermittlung in die benötigten Hilfen möglich ist, was den Wirkungsgrad der Leistungen erhöht. Prinzipiell erfolgt dies unter dem in der Sozialen Arbeit verbreiteten Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“, d. h. die Betroffenen sollen zur eigenständigen Lösung sozialer Probleme befähigt werden. Darüber hinaus eignen sich Quartierszentren durch ihr Angebot an Räumlichkeiten auch als Treffpunkt zahlreicher Initiativen des Quartiers und können so die Vernetzung lokaler Akteure weiter vorantreiben. Neben diesen auf die Inanspruchnahme von Hilfen ausgerichteten Motiven führen Baumheier und Schwarzer (2009: 15) noch institutionell-funktionale Argumente für Quartierszentren an. Diese seien eine Reaktion auf die starke „Zersplitterung“ der lokalen Infrastrukturen aufgrund ihrer arbeitsteiligen Zuordnung zu den getrennten Funktionen des Betreuungs-, Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-, Beschäftigungs- und Pflegebereichs und versuchten durch eine Vernetzung bei geringen öffentlichen Handlungsspielräumen und schwindenden Steuerungspotenzialen die vorhandenen Kräfte und Ressourcen verschiedener, bisher einzeln agierender Akteure zu bündeln und zu Kristallisationspunkten lokalen Engagements zu entwickeln. Quartierszentren stellen im fachwissenschaftlichen Diskurs daher einen zentralen Ansatz der Quartiersentwicklung zur Verbesserung der Teilhabechancen dar. Für Bremen gilt die Etablierung von Quartierszentren auf lokaler Ebene als typisch (Prigge/Böhme 2013: 178). Diese Einrichtungen erstrecken sich v. a. auf die sozial benachteiligten Quartiere Bremens und richten sich an unterschiedliche Zielgruppen. Sie existieren in verschiedenen Formen und werden von verschiedenen Ressorts aus geplant und gesteuert. Darunter sog. Bürgerhäuser als Einrichtungen des Senators für Kultur, Häuser der Familie, Kinder- und Familienzentren, Familienzentren, Familien- und Quartierszentren sowie das Haus der Zukunft als Einrichtungen des Sozialressorts, Quartiersbildungszentren als Einrichtungen des Bildungsressorts, Mütterzentren als geförderte Selbsthilfeinitiativen sowie ressortübergreifende Einrichtungen (wie das Bürger- und Sozialzentrum).

### *Ausgestaltung von Präventionsketten*

In der Debatte um die Schaffung von Präventionsketten (Holz 2010, 2011) sind vor allem zwei Aspekte zentral: Einerseits der möglichst frühe Beginn und eine lückenlose Fortsetzung der Angebote und andererseits deren institutionenübergreifende Verzahnung. Bremen hat in Hinblick auf den Aufbau von Präventionsketten erste vorbildlich ausgestaltete primärpräventive Angebote geschaffen. Dazu zählt neben dem Familienhebammenprogramm v. a. das Programm „TippTapp“, das in ausgewählten, als sozial benachteiligt identifizierten Wohnquartieren Bremens durchgeführt wird (Gesundheitsamt Bremen 2010). Das Konzept sieht vor, dass die Eltern jeweils nach vorheriger schriftlicher Einladung nach der Geburt ihres Kindes, im Alter von 6 und von 12 Monaten ein Beratungsgespräch durch die im Stadtteil arbeitende Kinderkrankenschwester des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes erhalten. Themen sind Ernährung, Pflege, Unfallverhütung, Minimierung des Risikos des plötzlichen Kindstods, Impfungen und Früherkennungsuntersuchungen. Ferner bekommen die Eltern Informationen über medizinische Versorgungseinrichtungen, Kontaktmöglichkeiten zu anderen Eltern und kindgerechte Angebote im Quartier. Ergeben sich bei der Analyse der Familiensituation und der Entwicklungssituation des Kindes Hinweise auf eine Gefährdung, leitet das Gesundheitsamt entsprechende Maßnahmen zur Kindeswohlsicherung ein. Insgesamt dürfte das Programm positive Langfristwirkungen insbesondere über den hohen Anteil von Vermittlungen in weiterführende Angebote aufgrund frühzeitig erkannter Bedarfe und Problemlagen entfalten. Damit fällt der Maßnahme sowohl eine Türöffnerfunktion als auch eine Vernetzungsaufgabe zu (Prigge/Böhme 2013: 193). Fand dieses Programm zunächst nur in wenigen Ortsteilen statt, so wurde es mittlerweile – auch im Kontext von BRISE – zunehmend erweitert. Jedoch ergeben sich durch die nach wie vor bestehenden Ausbaufizite der Kindertagesbetreuung im Anschluss an das Programm „TippTapp“ erhebliche Lücken in den Präventionsketten (siehe nachfolgenden Punkt).

### *Wohnortnahe qualitativ hochwertige Kinderbetreuung – positive Diskriminierung*

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung in Bremen ist vor dem Hintergrund des fachwissenschaftlichen Diskurses eher kritisch einzuschätzen, wenngleich einzelne qualitative Merkmale (Fachkraft-Kind-Relation, Qualifikationsniveau der Beschäftigten) als auch der Abbau von Hürden der Inanspruchnahme (neue Gebührenordnung mit Freistellung für Geringverdiener, kostenfreies Mittagessen, Werbeaktivitäten) durchaus fachlichen Empfehlungen weitgehend entsprechen. Einer der beiden zentralen Kritikpunkte betrifft die Steuerung der Ausbauplanung, welche durch eine Nachfrageorientierung Armutsmilieus beim Zugang zu Betreuungsplätzen systematisch benachteiligt hat. In der Folge entwickelte sich das Angebotsniveau zwischen den Stadt- und Ortsteilen deutlich auseinander (Prigge/Böhme 2014b: 79f.), in der Weise, dass sozial benachteiligte Quartiere deutlich niedrigere Versorgungsquoten aufwiesen als sozial privilegierte Gebiete. Erst eine fachplangestützte Umsteuerung hin zu der in der Literatur favorisierten Angebotssteuerung Anfang 2015 hat ab 2017 größere Ausbauanstrengungen unter der Maßgabe einer „aufholenden Entwicklung“ zur Folge, die jedoch mindestens bis 2020 andauern werden. Erschwerend kommt für die Stadt hinzu, dass gerade zum Zeitpunkt der Umsteuerung durch einen massiven Zuzug in Verbindung mit einem Geburtenanstieg der Bedarf nach Betreuungsplätzen weiter angestiegen ist, während gleichzeitig die Raumreserven in bestehenden Einrichtungen nahezu ausgeschöpft sind. Der zweite Kritikpunkt betrifft die positive Diskriminierung von Kindertagesstätten in sozial benachteiligten Ortsteilen (Böhme 2017). Umsetzbar ist das mittels einer konzeptgebundenen Steuerung von zusätzlichen Honorar-, Sach- und Personalmitteln für Einrichtungen

gen in benachteiligten Sozialräumen. Zur Anwendung kommt dabei ein spezifisches Qualitätskonzept, das von den Kindertagesstätten lokal entwickelt wird. In der Praxis hat sich dabei ein breites Spektrum von Modellen und Bezeichnungen entwickelt (v. a. Familienzentrum). Merkmale dessen sind, dass die Einrichtungen zusätzliche Funktionen für Eltern oder das Gemeinwesen erfüllen, wie etwa besondere Maßnahmen der Elternkooperation und Elternbildung oder die Vernetzung der Tageseinrichtungen mit Beratungsstellen (insbesondere Erziehungs- und Familienberatung) und weiteren Angeboten zur frühkindlichen (Sprach-)Förderung (Diller 2005; Schlevogt 2014). Der Fokus von Kindertagesstätten auf die Familie ist dabei – wie Schoyerer/van Santen (2015) ausführen – von besonderer Bedeutung: Da die Kleinkindforschung die Rolle der Eltern als Instanz frühkindlicher Entwicklungsprozesse stärker ins Zentrum der Diskussion gestellt hat, werden deren Erziehungs Kompetenzen zu einem entscheidenden Faktor für die kindlichen Entwicklungschancen. Kindertagesstätten müssten demnach stärker frühpädagogisches und sozialpädagogisches Handeln verschränken. Hierzu gehöre neben der Zusammenarbeit der Fachkräfte mit den Eltern im Rahmen einer Erziehungs- und Bildungspartnerschaft auch die Kooperation der Kindertagesstätten mit Dritten. In Bremen fehlt es dagegen bisher an einem entsprechenden Konzept zur Entwicklung von Kindertagesstätten zu Familienzentren.

#### Potenziale des rhythmisierten Ganztags – Notwendigkeit stärkerer Förderung

Beim Ausbau der Ganztagschulen wird Bremen im Vergleich der alten Bundesländer eine hohe Dynamik attestiert (Prigge/Böhme 2014a; Willems 2013). Gleichzeitig zeigt sich, dass Bremen konzeptionell mit der rhythmisierten Form des Ganztags die zwar kostenintensivste, gleichzeitig aber in der Literatur zur Ganztagschule für die Verbesserung von Bildungschancen am besten bewertete Form des Ganztags gewählt hat. So bescheinigt Willems (2013) Bremen auch besondere Anstrengungen um die Rhythmisierung des Unterrichts, woraus ein Potenzial entspringe, Bildungschancen zu verbessern. Gleichwohl ist anzumerken, dass die Ganztagschulforschung bisher lediglich marginale Fördereffekte auf Schüler/-innen nachweisen konnte und dass diese weitgehend formenunabhängig auftreten. Dabei wird aber darauf verwiesen, dass aufgrund von Umsetzungsdefiziten in der Ganztagschulentwicklung die Förderpotenziale bisher absolut unzureichend ausgeschöpft wurden. Christine Steiner (2011) zeigte beispielsweise auf, dass das Risiko einer Klassenwiederholung signifikant von der regelmäßigen Teilnahme am Ganztagsbetrieb abhängig ist. Auch die Verbesserung der Schulnoten unter der Bedingung hoher Prozessqualität und guter Schüler-Betreuer-Beziehung lasse sich auf den Besuch einer Ganztagschule zurückführen (Kuhn/Fischer 2011). Ähnliche Befunde liegen für die Entwicklung der Lesekompetenz (Bellin 2012), des Sozialverhaltens (Fischer/Kuhn/Züchner 2011), des Wohlbefindens und der motivationalen Orientierungen (Fischer/Brümmer/Kuhn 2011), der wahrgenommenen Unterstützung der Eltern (Züchner 2011), der sprachlichen Fähigkeiten, der Intensität der Fördermaßnahmen sowie die Gestaltung der Peer-Beziehungen und Freundschaften (BMBF 2012) vor.

#### *Verzahnung von Schulen mit dem Sozialraum*

Eine weitere Debatte um die Ausrichtung von Schulen im Kontext von Armutspolitik betrifft die Öffnung von Schulen zum Sozialraum und zur Jugendhilfe, um Versäulungstendenzen entgegenzuwirken, eine bessere Kooperation der Fachkräfte zu ermöglichen und die Niedrigschwelligkeit von Unterstützungsangeboten zu verbessern. Rauschenbach (2009) spricht in diesem Zusammenhang gar von einer neuen Allianz von Familie, Jugendhilfe und Schule, auch Stolz (2009) sieht Schule und Jugendhilfe als Partner. Ein bremischer Ansatz zur Wei-

terentwicklung von Schulen in diesem Sinne stellen Quartiersbildungszentren dar, bei denen um eine Kooperation von Grundschule und Kindertagesstätte zahlreiche weitere Institutionen des Stadtteils (Kinder- und Jugendgesundheitsdienst, Beratungsstellen, Elternbildung etc.) gruppiert werden. Ziel ist es u. a., Schulen besser mit ihrem Ortsteil zu verknüpfen und einen möglichst großen Personenkreis zu erreichen.

#### *Konzeptionelle Ausrichtung der Sprachförderung – Wirkungsanalysen*

Kinder aus Armutslagen sowie Kinder mit Migrationshintergrund sind hinsichtlich ihrer sprachlichen Entwicklung benachteiligt und erfahren durch die Eltern oft keine ausreichende Unterstützung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 50). Diese eingeschränkten Verwirklichungschancen sollen mit Konzepten zur Sprachförderung in den Institutionen der Kindertagesstätte und Schule ausgeglichen werden (Prigge/Böhme 2013: 55). Dabei gibt es innerhalb der Bildungswissenschaften sehr unterschiedliche Anschauungen, wie v. a. bei Kindern mit Migrationshintergrund mit der Sprachförderung zu verfahren ist. Befürworter der „time-on-task-Hypothese“ (Hopf 2005; Esser 2006; Esser 2009) argumentieren mit Verweis auf US-amerikanische Studien, dass Lernzeit, die der Herkunftssprache gewidmet wird, für die Förderung der Zweitsprache verloren geht. Ein positiver Effekt bilingualer Erziehung für den Zweispracherwerb wird dagegen bezweifelt. Dem stehen Befürworter der sog. „Cummins-Hypothese“ entgegen (Gogolin 2006; Fürstenau 2011). Diese besagt, dass sich eine Förderung in der Muttersprache positiv auf das Kompetenzniveau in der Zweitsprache auswirkt. Bilingualität wird in diesem Sinne häufig als ein besonders wünschenswerter Fall der „multikulturellen“ Integration von Migranten angesehen. Das kann entweder normativ politisch als Ziel »an sich« z. B. mit dem Verweis auf eine Willkommens- und Anerkennungskultur geschehen. Des Weiteren werden Effekte der Zweisprachigkeit für andere Aspekte der sozialen Integration, wie die schulischen Leistungen oder den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt, betont. Je nach Position lassen sich unterschiedliche Forderungen in Hinblick auf die Sprachförderung ableiten. Zum einen, dass Kinder, die in ihrer Sprachentwicklung verzögert sind, ungeachtet ihrer Muttersprache zusätzliche Lernförderung in der deutschen Sprache erhalten, zum anderen, dass sich Schulen interkulturell den Herkunftsmilieus ihrer Schüler/-innen zu öffnen haben. Bislang existieren eine Reihe von Konzepten und Ansätzen der Sprachförderung, die in ihrer Anwendung und Wirksamkeit bislang noch nicht hinreichend untersucht wurden (Schründer-Lenzen 2009; Koch/Löser/Lütje-Klose 2010). Bei der Sprachförderung wird einerseits zwischen schulischen und vorschulischen Maßnahmen und zwischen ganzheitlichen Sprachförderkonzepten (alltagsintegrierte Sprachförderung) und sprachstrukturellen Förderprogrammen (additive Sprachförderung) unterschieden (Lisker 2011: 60). Ein zentrales Problem der meisten Förderansätze ist die oftmals fehlende konzeptionelle Verbindung von Sprachdiagnose und Sprachförderung (Lisker 2011: 94). Darüber hinaus mangelt es bislang an systematischen Wirkungsanalysen zusätzlicher Sprachförderung, da sich die meisten Begleitstudien lediglich auf die Umsetzung der Maßnahmen fokussieren. Erste Evaluationen aus Brandenburg und Baden-Württemberg zeigen, dass dort die additiven Sprachförderprogramme in ihrer Wirksamkeit sehr begrenzt sind (Lisker 2011: 93).

#### *Sozialer Arbeitsmarkt*

Die psychosozialen Folgen von Arbeitslosigkeit sind in den Sozialwissenschaften vielfach Gegenstand von Forschung gewesen. Wenngleich es eine Vielfalt von Arbeitslosigkeitserfahrungen zu konstatieren gilt, so bedeutet verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit für einen Teil der Betroffenen nicht einfach nur sozioökonomische Armut, sondern oftmals auch Re-

signation, Verzweiflung und Apathie (Jahoda et al. 1975) oder dauerhafte gesellschaftliche Ausgrenzung (Vogel 2001), der für Arbeitslose zu einer lebensbestimmenden und bedrohenden Realität werden kann (Kronauer 2002). Sowohl wissenschaftliche Analysen als auch Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass trotz aller Bemühungen um eine Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt eine nicht scharf abgrenzbare Personengruppe verbleibt, deren Chancen, eine ungeförderte Arbeit zu finden, nahe bei null liegen. Kupka und Wolff (2013) bilanzieren in diesem Kontext verschiedene Studien zum sozialen Arbeitsmarkt und leiten daraus Gestaltungsmerkmale ab. So solle sich dieser an Langzeiterwerbslose richten, die dauerhaft keine nennenswerten Chancen auf eine Eingliederung in ungeförderte Erwerbsarbeit haben. Der soziale Arbeitsmarkt soll sie stabilisieren, ihnen soziale Kontakte ermöglichen, eine Tagesstruktur und das Gefühl der Teilhabe an der Gesellschaft geben. Die Befürworter versprechen sich ferner positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das psychosoziale Wohlbefinden der Geförderten, die erwiesenermaßen unter Arbeitslosigkeit leiden. Hauptziel des sozialen Arbeitsmarktes ist damit nicht die Integration in ungeförderte Beschäftigung, sondern gesellschaftliche Teilhabe. Das Mittel, um dies zu erreichen, sind geförderte versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die unbefristet oder zumindest auf mehrere Jahre angelegt sind. Ferner dürfte eine sozialpädagogische oder psychologische Betreuung der Teilnehmenden erforderlich sein. Flankierende Maßnahmen wie Coaching oder Beratung könnten dazu beitragen, dass die Teilnehmer mögliche Perspektiven jenseits des sozialen Arbeitsmarktes nicht aus den Augen verlieren. Für Bremen ist vor diesem Hintergrund einerseits die Abhängigkeit von Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik zu konstatieren. Andererseits gibt es mit dem Landesprogramm „Perspektive Arbeit“ (LAZLO) erstmals seit vielen Jahren wieder Landesmittel für einen sozialen Arbeitsmarkt. Der Verweis auf die Fachliteratur macht aber deutlich, dass die grundsätzliche Befristung der Teilnahme an LAZLO am eigentlichen Kernprinzip des sozialen Arbeitsmarktes vorbei geht. Neuere Debatten betreffen den Aspekt eines Passiv-Aktiv-Transfers, bei dem passive Sozialleistungen in die Schaffung und Subventionierung von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft verwendet werden.

### *Gesundheitsförderung*

Die Befunde der Public Health Forschung zu einer Gesunden Stadt (Bär 2018) machen deutlich, dass Gesundheitsförderung ein umfassendes Konzept mit dem Ziel der Beeinflussung der Determinanten für Gesundheit durch das Zusammenführen von zwei strategischen Ansätzen darstellt:

1. Stärkung der persönlichen und sozialen Gesundheitskompetenzen und Erweiterung von Handlungsspielräumen zur Gesundheitserhaltung und Wohlbefinden
2. politisch gesteuerte Verbesserung der Gesundheitsdeterminanten sowie Abbau bestehender sozial bedingter gesundheitlicher Ungleichheiten.

Mögliche Handlungsfelder umfassen dabei die Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik, die Schaffung gesundheitsförderlicher Lebenswelten, die Unterstützung gesundheitsbezogener Gemeinschaftsaktionen, die Entwicklung persönlicher Kompetenzen und die Neuorientierung der Gesundheitsdienste. Wenngleich mit der kommunalen Gesundheitsförderung viele Hoffnungen verbunden werden, so ist aber zu konstatieren, dass die kommunale Gesundheitsförderung in Deutschland noch wenig standardisiert ist. Sie erfolgt kaum systematisch und häufig im Sinne einer traditionell präventiven Intervention (Schlicht/Zinsmeister 2015). Er sei zudem anzuerkennen, dass gesundheitliche Benachteiligung

gungen oftmals auf eine Reihe von Faktoren zurückgingen (Lampert 2018): Dazu gehörten das Gesundheitsverhalten (Substanzgebrauch, Ernährung, körperliche Aktivität, Nutzung von Vorsorgeangeboten), aber auch die Lebensverhältnisse (Einkommen, Umweltbelastungen, Arbeitsverhältnisse und Wohnbedingungen). Gesundheitsförderung ist demnach nicht ausschließlich eine sozialmedizinische Fragestellung, sondern auch eine Querschnittsaufgabe u. a. der Bildungs-, Stadtentwicklungs- und Wohnraumpolitik sowie der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse. Wichtig sei deshalb, mehrere Ebene zu integrieren, an vorhandene Strukturen anzuknüpfen und Gegebenheiten vor Ort zu berücksichtigen sowie lokale Bedarfe zu kennen und nicht-stigmatisierend aufzugreifen (Bär 2018). Erste Studien zur lebensweltorientierten Gesundheitsförderung (Altgeld et al. 2015) und zur Gesundheitsförderung in der Kindertagesbetreuung (Hoffmann-Stuernagel et al. 2016) liegen mittlerweile vor. Für Bremen ist aber vor diesem Hintergrund – auch durch eine fehlende Mitgliedschaft im Netzwerk zur „Gesunden Stadt“ – eine Unterentwicklung des Themas Gesundheitsförderung festzustellen, wenngleich mit dem „TippTapp-Ansatz“ primärpräventive Ansätze zur Gesundheitsförderung und auch Quartierszentren mit entsprechender Schwerpunktsetzung (z. B. Gesundheitstreffpunkte) durchaus existieren.

#### *Kooperative Steuerung von Armutspolitik*

Mit Hanesch (2011) kann die soziale Stadtentwicklung als eine Querschnittsaufgabe definiert werden, die einen ressortübergreifenden Ansatz erfordert und vielfältige Aktivitäten ausgelöst hat. Dabei seien nahezu alle Fachressorts gefordert, mit eigenen Maßnahmen, dem Auftreten von Armut und ungleichen Teilhabe- und Verwirklichungschancen entgegenzuwirken. Dies erfordere eine kommunale Gesamtstrategie, die neben sozialen Mindestsicherungsleistungen auch Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Jugendhilfe-, Familien-, Gesundheits-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik etc. einschließt. Zudem machten die Herausforderungen der sozialen und ethischen Segregation neben zielgruppen- und lebenslagenspezifischen Angeboten auch sozialräumliche Ansätze erforderlich, welche die soziale Stadtentwicklung in eine integrierte Stadtentwicklungspolitik einbetten und somit gezielt benachteiligte Stadtteile und Quartiere fördern. Bis heute gibt es allerdings keine Bestandsaufnahme darüber, welche Kommunen in welcher Weise in den vergangenen Jahren eigene Ansätze der Sozialen Stadtpolitik und Armutsprävention entwickelt und implementiert haben. Hauptziel einer als Programmfamilie organisierten Sozialen Stadtpolitik ist in Anlehnung an Walter Hanesch (2011: 25 f.) eine integrierte Herangehensweise und eine Sektor übergreifende Kooperation der lokalen Akteure in der Stadt- und Stadtteilentwicklung, um die wirtschaftlichen und sozialen Spaltungsprozesse abzuschwächen oder zu überwinden. Soziale Stadtpolitik ist mit seinen Worten vor allem durch folgende Elemente charakterisiert:

- „ein ganzheitlicher, integrierter Handlungsansatz für die Problembearbeitung auf gesamtstädtischer wie auf Stadtteil- und Quartiersebenen,
- eine ressortübergreifende Steuerung zu einem abgestimmten Verhalten der verschiedenen Verwaltungsressorts,
- eine Vernetzung und kooperative Steuerung der vielfältigen lokalen Akteursgruppen,
- eine dezentrale Steuerung im städtischen Mehrebenensystem durch ein Quartiersmanagement und lokale Beteiligungs- und Abstimmungsformen,
- die Entwicklung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte für die verschiedenen thematischen Bausteine des Stadtentwicklungsprozesses,
- die Bündelung der Ressourcen der verschiedenen Akteure“.

Auch Prigge/Böhme (2013: 360f.) betonen die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Anlage und Koordination. Soziale Integration/Kohäsion sei als eine stadtpolitische Querschnittsaufgabe zu verstehen, die nach einem speziellen strategischen Politikmanagement und einem speziellen Beteiligungs- und Diskursmodus verlangt. Durch die ressortübergreifende Anlage der Sozialen Stadtpolitik werden mehrere Politikpfade, Politikfelder oder Fachbereiche und Ressorts einbezogen, deren Handlungsprogramme und Strategien aufeinander zu beziehen und zu integrieren sind. Dazu zählen z. B. auch die integrierten Konzepte der Sozialen Stadt. Es entsteht somit eine politische Programmfamilie, die der Steuerung und Koordinierung bedarf. Dieser Ansatz wird auch für die Gestaltung präventiver Politikansätze gefordert (Strohmeier et al. 2016). Hierfür brauche es aber erstens finanzielle Spielräume, zweitens die sukzessive Umwandlung von erfolgreichen Projektstrukturen in verbindliche Ansätze und drittens ein differenziertes Monitoring zur Erfolgskontrolle. Für Bremen wird vor dem Hintergrund dieser Anforderungen dagegen sowohl in dieser Studie als auch in anderen Untersuchungen wiederholt ein Mangel an ressortübergreifender Kooperation in der Armutsbekämpfung beklagt. Zu oft werde das Thema Armut dem Sozialressort zugeordnet, woraus Forderungen nach einem veränderten ressortübergreifenden Steuerungsmodus abgeleitet wurden. Gleichzeitig wird die fehlende Umwandlung von Projektstrukturen in verbindliche flächendeckende Ansätze beklagt.

## **5.2 Armutspolitik im Großstädtevergleich**

Zum Vergleich von Armutspolitik oder damit in Zusammenhang stehenden Politikfeldern wurden in den 2010er Jahren – gerade unter Beteiligung des iaw – eine Reihe von Untersuchungen veröffentlicht, die an dieser Stelle inhaltlich nicht wiederholt werden sollen (z. B. Prigge/Schwarzer 2006; Prigge/Schwarzer 2007; Prigge/Schröder 2010; Böhme 2010; Holz 2013; Prigge/Böhme 2013; Prigge/Böhme 2014a; Prigge/Böhme 2014b). Nachfolgend seien daher nur einige wenige ausgewählte Besonderheiten dargestellt, die beim Vergleich Bremens in den o. g. Studien auffällig erscheinen:

### *Präventionsketten*

Wie Holz (2013) in Ihrer Übersicht darstellt, gehörte Bremen bis 2013 nicht zu den über 70 Kommunen in Deutschland, die an der Entwicklung eines systematischen Präventionskettenmodells gearbeitet haben. Infolge des BRISE-Projekts gibt es seit 2017 jedoch in Bremen erste Ansätze in einigen ausgewählten Ortsteilen.

### *Quartierszentren*

Sowohl Prigge/Schröder (2010) als auch Prigge/Böhme (2013) machen in ihren Vergleichen deutlich, dass Bremen eine überdurchschnittlich gute Ausstattung und Vielfalt an Quartierszentren in den sozial benachteiligten Ortsteilen vorweisen kann.

### *Wohnen in Nachbarschaften*

Böhme (2010) als auch Prigge/Böhme (2013) zeigen hier, dass Bremen analog zu vielen anderen Großstädten die Fördermittel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ mit lokalen Programmen komplementiert. Auffällig ist dabei aber, dass die Verzahnung in Bremen besonders ausgeprägt ist, die Komplementärmittel im Vergleich überdurchschnittlich hoch sind und die Programmanlage auffällig partizipativ ist. Der Ansatz des Quartiersmanagements ist in Bremen zudem breit etabliert und vom Bund-Länder-Programm inhaltlich gelöst. Dadurch können Aktivierungs- und Empowermentansätze breiter verfolgt werden.

Die gesamte Programmkonzeption wird in Bremen zudem nachhaltiger – weil die Förderung i. d. R. nicht zeitlich befristet ist, während in anderen untersuchten Großstädten nach dem Ende der Förderung der Sozialen Stadt nicht selten ein Wegbrechen von Strukturen in den ehemaligen Programmgebieten zu beobachten war.

### *Ganztagschulpolitik*

Wie Prigge/Böhme (2014a: 139) aufzeigen, hat Bremen im Bundesländervergleich ein mittleres Ausbauniveau an Ganztagschulen erreicht. Im Vergleich mit den übrigen alten Bundesländern schneidet Bremen gut, im Vergleich der Stadtstaaten jedoch schlecht ab. Auch im Großstädtevergleich erreicht Bremen nur deutlich unterdurchschnittliche Werte. Hintergrund ist, dass in Großstädten aufgrund der dortigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen ein höherer sozialer Bedarf nach Ganztagsschulangeboten besteht, auf den einige Großstädte mit einem eigenmächtigen Ganztagsausbau in unterschiedlichen Angebotsformen reagieren. Bremen ist das einzige Bundesland in Deutschland, in dem die meisten Schüler/-innen eine gebundene Ganztagschule besuchen. In den anderen Bundesländern dominieren dagegen bislang Horte oder offene Formen. Die personellen Rahmenbedingungen von Ganztagschulen differieren ebenfalls zwischen den Bundesländern. In Bremen erhalten Ganztagschulen eine durchschnittliche Personalausstattung mit zusätzlichen Lehr- und Betreuungskräften. Die Zuweisung von Lehrerwochenstunden in gebundenen Ganztagschulen ist jedoch im Vergleich etwas unterdurchschnittlich.

### *Bremen-Pass*

Kinder aus Armutslebenslagen sind hinsichtlich der Teilhabe an Freizeitangeboten (Zugang zu Sportvereinen, Musikschulen, Kulturangeboten und Ferienfreizeiten) benachteiligt. Ihre Familien können die dafür erforderlichen Mittel vielfach nicht aufbringen. Mit dem Bildungs- und Teilhabepaket hat die Bundesregierung darauf reagiert. Familien können nun bis zu 10 EUR pro Monat und Kind z. B. für Sport- und Musikangebote erhalten. Damit lassen sich jedoch diese Angebote kaum finanzieren. Zudem gehen damit hohe bürokratische Hürden einher. In Bremen hatte, wie Prigge/Böhme (2013) darstellten, jedes Ressort ein eigenes Verfahren entwickelt, um Teilhabeangebote zu steuern (Kultur-Ticket, Blaue Karte, Stadtticket). Diese Verfahren wurden mittlerweile unter dem Begriff „Bremen-Pass“ zusammengefasst. Die Stadt Nürnberg geht mit dem Nürnberg-Pass jedoch von der Angebotskonzeption deutlich weiter. Sie hat ein ressortübergreifendes System geschaffen, das es Kindern aus benachteiligten Familien ermöglicht, zusätzliche Freizeitangebote kostenfrei in Anspruch zu nehmen. Der Nürnberg-Pass soll einen kommunalen Beitrag zur gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe von Sozialleistungsempfängern und -empfängerinnen leisten. Mit der strategischen Weiterentwicklung der Armutsprävention wurden zahlreiche Maßnahmen unternommen, den Nürnberg-Pass als zentrales kommunales Instrument der Armutsbekämpfung weiter zu nutzen und auszubauen. Der personenberechtigte Empfängerkreis wurde um die Gruppe der Personen in Wohngeld- und Kinderzuschlagsbezug erweitert, die Gültigkeitsdauer verlängert, zahlreiche neue Leistungen v. a. in Bezug auf die Bekämpfung von Kinderarmut in das Leistungsspektrum aufgenommen und der Pass sowie die damit verknüpften Leistungen durch Multiplikatoren- bzw. Öffentlichkeitsarbeit des Sozialausschusses intensiv beworben. Ferner wurde der Nürnberg-Pass genutzt, um die im Rahmen eines Kinderarmutsbekämpfungsprogramms entwickelten Angebote aus den Bereichen Kultur, Sport, Musik, Ferienfreizeiten und Kunst allen Kindern, unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern, zugänglich zu machen.



### *Steuerung der Armutspolitik*

Prigge/Böhme (2013) zeigten ferner auf, dass es in Dortmund und Nürnberg jeweils Bestrebungen gab, die Verantwortung für die Soziale Stadtpolitik oder Teile z. B. der kommunalen Bildungspolitik in den Hoheitsbereich des jeweiligen Oberbürgermeisters zu geben. Dadurch sollte die ressortübergreifende Anlage solcher Ansätze und die Bedeutung betont werden.

### *Ausbau der Kindertagesbetreuung*

Eine umfangreiche Einordnung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung in Bremen im Vergleich nahmen Prigge und Böhme (2014b) vor. Deutlich wurde, dass im Gegensatz zu Bremen in Städten wie Dresden das Versorgungsniveau in sozial benachteiligten Quartieren höher ist als in sozial privilegierten Gebieten und dass zum Erhebungszeitpunkt 2014 mittlerweile fast alle Großstädte mit 500.000 und mehr Einwohnern mit Ausnahme von Bremen über entsprechende Förderansätze zur Entwicklung von Kindertagesstätten zu Familienzentren verfügten. In Bremen werden jedoch aktuell mit einem Sozialpädagogenprogramm inklusive Sachmittelbudget entsprechende Schritte zur Familienzentrenentwicklung unternommen.

### *Sozialer Arbeitsmarkt*

Aktuell kann vom Beginn einer Renaissance des sozialen Arbeitsmarkts gesprochen werden, da neben Bremen auch andere Bundesländer und Großstädte eigene Mittel für die Gestaltung eines sozialen Arbeitsmarkts investieren. Projekte, die nach dem Prinzip des „Passiv-Aktiv-Transfer“ gestaltet sind, gibt es dabei unter anderem in Frankfurt/Main (Frankfurter Arbeitsmarktprogramm), Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (als Teil des Programms „Gute und sichere Arbeit“).

## 6. Strategieempfehlungen

### Vorbemerkungen

Die gesamte Studie zur Bilanzierung der bremischen Armutspolitik in den vergangenen Jahren wurde in ausführlichem Austausch mit zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren in den relevanten Handlungsfeldern durchgeführt. Die hier vorangestellten Ergebnisse beruhen u. a. auf Dokumentenanalysen, rund 30 Experteninterviews, zahlreichen telefonischen Nachfragen und Faktenklärungen sowie drei thematisch fokussierten Round-Table-Gesprächen. Auf dieser Grundlage wurden Vorschläge und Reflektionen zur zukünftigen Gestaltung einer wirksamen Armutspolitik in Bremen formuliert. Die Ergebnisse der Erhebungen, die Interpretation der Analysen ebenso wie die folgenden Strategieempfehlungen liegen in der alleinigen Verantwortung des iaw-Projektteams.

Im Verlauf der Studie wurde deutlich, dass sich etliche Parameter der sozialen Entwicklung mit den umfangreichen Zuwanderungsbewegungen der letzten Jahre erheblich verändert haben. Ob und wie sich dies gegenwärtig auswirkt und in Zukunft auswirken wird, ist bislang nicht hinreichend klar abzusehen. Hier wird ein Grundproblem erkennbar, das insbesondere dann ins Gewicht fällt, wenn schnell auf bedeutsame Entwicklungen reagiert werden soll. Freilich ist dieses Problem nicht auf Bremen beschränkt: Die statistische Aufbereitung von Daten dauert in der Regel zu lange, um Evidenzen für kurzfristig notwendige Entscheidungen zu liefern. Um allzu große Zeitverluste zu vermeiden kann es sich daher als sinnvoll erweisen, sich auf die unmittelbaren Eindrücke und Einschätzungen der Praktiker/-innen vor Ort zu stützen.

Selbstverständlich sind sowohl politische Debatten als auch politisches Handeln im Verlauf der Studie fortgesetzt worden. Einige der folgenden Empfehlungen überschneiden sich daher mit Maßnahmen, die kürzlich in Gang gesetzt oder angekündigt worden sind, beispielsweise zur Einrichtung eines Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen oder zur Fortsetzung bzw. Ausweitung des bremischen Förderprogramms für den sozialen Wohnungsbau. Dies und andere Vorhaben sind auch als Reaktionen auf hier benannte Defizite und Problemlagen zu verstehen und manche der hier vorgeschlagenen Lösungsansätze sind inzwischen bereits auf den Weg gebracht worden. Gleichwohl bleiben für eine zukünftig effizientere Armutspolitik zahlreiche weitere prozessuale und programmatische Baustellen.

### Empfehlungen zur Gestaltung von Umsetzungsprozessen

In zahlreichen Dokumenten und Stellungnahmen wird implizit oder explizit auf die „Zuständigkeit“ einschlägiger Organisationen bzw. Institutionen verwiesen, wenn es um die konkrete Gestaltung (und Ausstattung) von Armutspolitik geht. Dabei entsteht oft der Eindruck, dass sich andere politische und institutionelle Entscheidungsträger von der Verantwortung für das Entstehen wie für das Beseitigen von Problemen in diesem Bereich entlasten wollen. Sowohl in Politik und Verwaltung als auch in anderen Bereichen der Gesellschaft mangelt es an Sensibilität gegenüber dem Umstand, dass Armut ein gesamtgesellschaftliches Phänomen ist, das mit hoher Priorität in allen Politikfeldern zu behandeln ist. Daher ist darauf hinzuweisen, dass es eine *Grundlage aller strategischen Entscheidungen der Armutspolitik sein sollte, die gemeinsame gesellschaftliche Verantwortung für die Entwicklung von*

*sozialen Lagen zu akzeptieren* und dass die Bearbeitung von Problemen auch eine kollektive Zuständigkeit *aller* politischen und gesellschaftlichen Akteure reflektieren sollte.

Strategisches Handeln in gemeinsamer Verantwortung setzt voraus, dass sowohl bei den Zielen und Vorgaben als auch bei der Steuerung und Umsetzung von Maßnahmen zwischen vielen Akteuren *koordinierte Arbeitsteilung und abgestimmte Kooperation* verabredet und *praktisch realisiert werden müssen*. Dies gilt für horizontale wie für vertikale Kooperationen, d. h. innerhalb der Hierarchien einzelner Fachressorts und spezialisierter Institutionen ebenso wie für die übergreifende Koordination von Zielen, Maßnahmen, Instrumenten zwischen den beteiligten Institutionen, z. B. den Akteuren der Stadtentwicklung, der Arbeits(markt)politik, der Sozial- und der Bildungspolitik. Hier scheint eines der größten Defizite bremischer Armutspolitik zu liegen: Während die beteiligten Personen auf einer operativen Ebene häufig erfolgreich kooperieren - beispielsweise in den wenigen bestehenden Quartiersbildungszentren oder beim Einsatz von Beschäftigungsträgern in Stadtteilprojekten - sehen sie sich vielfach mit Behinderungen, Blockaden, Vorbehalten seitens der höheren Hierarchieebenen ihrer eigenen Institution konfrontiert.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und liegen bei Ressortkonkurrenzen, ideologischen und politischen Differenzen zwischen beteiligten Einrichtungen, Verfügbarkeit von Ressourcen und unterschiedlichen Prioritätensetzungen. Derartige Hindernisse sind strukturell bedingt und nie ganz auszuschalten; im Falle der bremischen Armutspolitik scheinen sie allerdings die notwendige Verständigung über gemeinsame Ziele und Strategien sowie abgestimmte Vorgehensweisen stark zu blockieren. Tatsächlich scheint es in diesem Politikbereich an kontinuierlicher fachpolitischer Aufmerksamkeit und Kompetenz ebenso wie an erkennbaren Zielvorgaben und verlässlichen Rahmenseetzungen zu mangeln. *Insofern wäre zu diskutieren, wie eine transparentere und wirksamere politische Steuerung der Armutspolitik - durch eine handlungs- und durchsetzungsfähige Stabsstelle oder Lenkungsgruppe, durch Institutionalisierung eines gesellschaftlichen Bündnisses oder eine andere geeignete Steuerungsoption - auf der einen Seite und andererseits eine klar definierte, ausgeweitete Handlungskompetenz und Verantwortlichkeit auf dezentraler Ebene zu implementieren wäre.*

Eine wesentliche Auswirkung unzureichender politischer Steuerung besteht auch darin, dass operative Maßnahmen oder angeordnete Veränderungen institutioneller Praktiken wenig kommuniziert werden und häufig auch keinen nachhaltigen Charakter aufweisen. Insbesondere eine verbreitete „Projektitis“ wird kritisiert, wobei nicht die Erprobung von Maßnahmen oder Instrumenten, zum Beispiel in Modellprojekten, an sich gemeint ist. Kritisiert wird vielmehr, dass häufig keine zuverlässige Auswertung von gemachten Erfahrungen stattfindet und dass vielfach keinerlei Konsequenzen aus Modellprojekten erkennbar werden. Auch als „erfolgreich“ eingestufte Maßnahmen werden häufig nicht weiterverfolgt oder in den flächendeckenden Einsatz übertragen. Vor diesem Hintergrund sollte über jene Methoden diskutiert werden, mit denen Institutionen ihre „Lernfähigkeit“ verbessern können: *Methoden der gründlichen und verbindlichen Evaluation sollten sowohl bei Experimenten und Modellprojekten als auch zur Bewertung der alltäglichen Praxis systematisch eingesetzt und als transparente Diskussions- und Entscheidungsgrundlage der Armutspolitik genutzt werden. Die bisherige Armut- und Reichtumsberichterstattung sollte daher durch Evaluationsergebnisse und „Input-Analysen“ (s.u.) ergänzt und ausdrücklich im Sinne strategischer Handlungsempfehlungen ausgebaut werden.*

Der Optimierung von Informations- und Entscheidungsgrundlagen dienen nicht zuletzt Daten und statistische Erhebungen, die für zahlreiche Zwecke erhoben und ausgewertet wer-

den. Obgleich zeitweilig der Eindruck einer weit übertriebenen „Datenhuberei“ vorherrscht, zeigt sich an vielen Stellen, dass die vorhandenen Informationen für evidenzbasierte Entscheidungen nicht ausreichen. Ein Grund dafür ist die unzureichende Aktualität von Daten und Datenaufbereitungen (s.o.), aber entscheidender scheint hier zu sein, dass die regelmäßig erhobenen, standardisierten Datensammlungen (z.B. Sprachstandserhebung oder Stadtmonitoring) häufig nicht geeignet sind, um spezifische Fragen zu beantworten. Für eine effiziente Armutspolitik wären vor allem Informationen über kleinteilige Kosten-Nutzen-Verhältnisse von Bedeutung, über die die üblicherweise verwendeten Indikatoren und Statistiken jedoch keine Auskunft geben. Ein hilfreiches Instrument könnte in einer *„Input-Analyse“* bestehen, die eine differenzierte Datengrundlage über die Umfänge und die Verteilung von Ressourcen auf verschiedene Zwecke und Regionen (Ortsteile) liefert. Ein erster, wenn auch unzureichender, Ansatz hierfür findet sich im aktuellen Zuwendungsbericht der Senatorin für Finanzen (2017), in dem institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen nach Stadtteilen aufgeschlüsselt dargestellt werden.

Die Frage der Koordination und der Kooperation in den verschiedenen Feldern der Armutspolitik betrifft selbstverständlich auch die Ressourcenverteilung zwischen den beteiligten Akteuren. Hierzu sind unterschiedliche Befunde zu verzeichnen: Während sich für den Bereich der Arbeits(markt)politik die Ausstattung mit Finanzmitteln als eher untergeordnetes Problem darstellt und auch im Bereich der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eher die rechtlichen und im engeren Sinne politischen Bedingungen der Armutspolitik von Bedeutung sind, gehören die Verfügbarkeit und Verteilung von personellen und finanziellen Ressourcen zu den wesentlichen Problemen einer armutspräventiven Bildungspolitik. Ob die Mittelverteilung in den öffentlichen Haushalten die Erfordernisse der Armutspolitik angemessen widerspiegeln, ist an dieser Stelle nicht zu bewerten; jenseits dessen könnte es aber durchaus lohnend sein, über eine verstärkte Mobilisierung zusätzlicher zivilgesellschaftlicher Ressourcen für die Zwecke und Ziele von Armutspolitik nachzudenken. Dem Stand der Forschung zu diesem Thema ist zwar zu entnehmen, dass Stiftungen und Unternehmen vor allem an prestige- und imagerächtigen Aktivitäten interessiert sind und sich daher häufig reserviert gegenüber sozialen und armutsbezogenen Förderaktivitäten zeigen. Gleichwohl richten sich die Stiftungszwecke eines Teils der 335 lokalen Stiftungen, die 2017 beim Innensenator in Bremen registriert waren, auf die Förderung von Bildung, Jugend und anderen sozialen Zwecken. Darüber hinaus engagieren sich auch zahlreiche überregionale Stiftungen in Bremen. *Die Etablierung einer regionalen Stiftungsplattform könnte mithin dazu beitragen, die Förderaktivitäten von Stiftungen und Unternehmen mit den laufenden Maßnahmen der Armutspolitik zu koordinieren und damit den Einsatz von Stiftungsressourcen effizienter zu gestalten.*

### **Empfehlungen zur Praxis in armutspolitischen Handlungsfeldern**

Die vorangestellten Überlegungen zur Gestaltung einer integrativen städtischen Armutspolitik gelten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – für alle konkreten armutspolitischen Handlungsfelder. Angesichts der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen unterschiedlichen Ursachen und Erscheinungsformen von Armut sind nennenswerte qualitative und quantitative *Fortschritte gegenüber dem Status quo auf diesem Gebiet nur zu erreichen, wenn fachpolitische und zivilgesellschaftliche Bemühungen kohärenter und effizienter koordiniert und umgesetzt werden. Diese fundamentale strategische Leitlinie sollte vor allem in kleinteiligen, sozialräumlich orientierten Konzepten operationalisiert werden*, da die Auswir-

kungen von Benachteiligungen ebenso wie die kompensierenden Effekte verschiedener Armutspolitiken immer in den unmittelbaren Lebensumständen der einzelnen Menschen zusammenfließen.

### **Arbeit/Beschäftigungsförderung**

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der vielfältigen Maßnahmen zur Reduzierung von langfristiger Erwerbslosigkeit als einer zentralen Ursache von Armut scheint – jenseits grundlegender struktureller Schranken - vor allem ein Koordinations- und Umsetzungsproblem vorzuliegen. Die insgesamt unbefriedigenden Ergebnisse der Bemühungen und Maßnahmen in diesem Bereich werden nicht auf eine mangelnde Ressourcenverfügbarkeit zurückgeführt: „Geld ist im Prinzip genug im System“ (Interview E3). Stattdessen scheint die besonders große Zahl unterschiedlicher Akteure mit sehr diversen Detailinteressen und Handlungslogiken eine wirksame Abstimmung, Koordination und Steuerung von Zielen und Maßnahmen zu verhindern. Zwar wird brementypisch auf „kurze Wege“ und zahlreiche gemeinsame Gremien, Abstimmungsrunden etc. verwiesen, aber in der Vergangenheit hat man sich dabei zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Jobcenter, Bundesagentur für Arbeit, Gewerkschaften, Kammern und Beschäftigungsträgern oft nur auf kleinste gemeinsame Nenner oder wenig praktikable Maßnahmenpakete verständigen können. Insbesondere im Hinblick auf die Praxistauglichkeit und die Kompatibilität von Zielvorgaben einerseits mit den konkreten Einsatzbedingungen von Beschäftigungsförderung andererseits *ist eine intensive Beratung und Abstimmung mit den „Beschäftigern“, d.h. den Unternehmen und Beschäftigungsträgern, bereits bei der Konzeption und Vorbereitung von Programmen und Maßnahmen zu empfehlen.*

Das Problem der politischen Steuerung und Führung (s.o.) wird hier noch dadurch verschärft, dass neben der Kommunal- und Landespolitik vertreten durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mit der Bundesanstalt für Arbeit eine Bundesinstitution die Arbeitsmarktpolitik und insbesondere die Aktivitäten der Jobcenter Bremen und Bremerhaven maßgeblich mitbestimmt. Die inhaltlichen Orientierungen beider Träger sind keineswegs deckungsgleich, aber aufgrund seiner schwierigen Haushaltslage ist Bremen darauf angewiesen, dass möglichst große Anteile der relevanten Programme und Maßnahmen über das Jobcenter organisiert und damit zum überwiegenden Teil aus Mitteln der Bundesanstalt finanziert werden. Im Hinblick auf dieses Dilemma sind allenfalls zwei Lösungsansätze zu erkennen: Zum einen deutet sich an, dass die rechtlichen und politischen Spielräume der Jobcenter für die Förderung und Beschäftigung auch von Langzeiterwerbslosen mit geringen Vermittlungschancen sich etwas vergrößern (werden). Damit wachsen auch die *Chancen für die koordinierte Berücksichtigung bremenspezifischer Kriterien und Vorgaben in der Beschäftigungspolitik der Jobcenter und diese Chancen gälte es – nicht zuletzt durch eine aktivere Fachpolitik – zu nutzen. Zum anderen wäre durchaus darüber nachzudenken, ob für bestimmte Zwecke auch verstärkt ausschließliche Landesmittel eingesetzt werden können, um so Förderrestriktionen bei Beteiligung des Jobcenters zu vermeiden.*

Ein erheblicher Anteil von Langzeiterwerbslosen gehört bereits zu den „Gründungsmitgliedern des Jobcenters“, d.h. dieser Personenkreis weist eine Reihe von Vermittlungshemmnissen auf, die es höchst unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass hier eine realistische Arbeitsmarktperspektive eröffnet werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, in deutlich größerem Umfang als bisher nüchtern, ehrlich und realistisch Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die so weit wie möglich für eine soziale und persönliche Stabilisierung der betreffenden Personen bis zur Verrentung sorgen. Da sich nach allen Er-

fahrungen derartige Beschäftigungsmöglichkeiten kaum in privaten Unternehmen organisieren lassen, müssen hierfür andere Formen geschaffen werden, die gleichwohl individuell sinnvolle und gesellschaftlich akzeptierte Formen von Beschäftigung erlauben. Unter diesen Voraussetzungen *sollte erwogen werden, ob eine öffentliche Beschäftigungsgesellschaft eingerichtet werden kann, die mit fest angestellten Arbeitskräften und - beispielsweise in Form einer internetbasierten Plattform - haushaltsnahe Dienstleistungen anbietet. Möglicherweise wäre anstelle einer öffentlichen Gesellschaft auch eine intensivere und systematischere Zusammenarbeit mit den Beschäftigungsträgern denkbar.*

Eine wesentliche Aufgabe von arbeitsbezogener Armutspolitik ist es, individuelle Vermittlungshemmnisse zu beseitigen oder zu kompensieren, sodass eine Arbeitsaufnahme bzw. Arbeitsmarktintegration ermöglicht wird. Da in der jeweiligen individuellen Lage sehr unterschiedliche Kombinationen von Problemen und Hemmnissen vorliegen können, beabsichtigen etliche Planungen und Vorhaben in den Maßnahmenkatalogen zur Armutspolitik eine „modulare“ Struktur von Förder- und Unterstützungsangeboten sowie individuell zugeschnittene Betreuungsketten zu entwickeln. Dieser richtige Ansatz ist in den real existierenden Programmen der Beschäftigungsförderung, die tatsächlich eher an einem „Prinzip der großen Zahl“ als an der maßgeschneiderten Förderung Einzelner ausgerichtet sind, kaum zu erkennen. *Angebote, die Trainingsmaßnahmen, psychosoziale Stabilisierung, finanzielle Unterstützung, Beratung zu gesundheitlichen oder sozialen Problemlagen etc. in Form eines Baukastensystems kombinierbar machen,* wären möglicherweise erfolgversprechender. Tatsächlich scheinen sich die Praktiken der Jobcenter aktuell in diese Richtung zu bewegen und es erscheint sinnvoll, derartige Ansätze zu verstärken.

Je intensiver überdies die individuelle Betreuung gestaltet wird, desto anspruchsvoller werden auch die Anforderungen an die Fallmanager/-innen beim Jobcenter, die neben der sozialen Lage und den Lebensumständen von Leistungsbezieher/-innen auch einen Überblick über Arbeitsmarktstrukturen und die Förderlandschaft haben müssen, um passfähige Beschäftigungsmöglichkeiten zu vermitteln. Damit zurzeit wahrnehmbare Überforderungen bzw. Überlastungen der Fallmanager/-innen abgebaut werden können, sind *Maßnahmen zur Personalaufstockung sowie zur Weiterbildung im Jobcenter angeraten.*

Jenseits von Betreuung und Beratung im Jobcenter entscheidet sich der Erfolg oder Misserfolg in der konkreten Praxis der geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Dabei geht es – wie bei jeder Arbeit – um persönliche Stabilisierung, um soziale Anerkennung und um Chancen zur persönlichen Entwicklung und Qualifizierung. Gleichzeitig bedeutet Arbeit aber immer auch ein gewisses Maß an sozialer Kontrolle und Einbettung in formale Regelsysteme. Daraus ergeben sich Herausforderungen, die – gerade bei problematischen Integrationsbedingungen – am besten in „dörflichen Strukturen“ zu bewältigen sind. Die entsprechenden Beschäftigungsangebote sollten kleinräumig in Verbindung mit Sportvereinen, Kirchengemeinden, Stadtteilinitiativen und dergleichen organisiert werden. *Dazu wäre das früher bereits erfolgreich umgesetzte Konzept der „Regionalen Netze“ – gegebenenfalls in modifizierter, angepasster Form, die die kleinräumige soziale Einbettung von Beschäftigten gewährleistet – wieder zu beleben.*

Ein nachvollziehbarer Grund für Restriktionen bei der Schaffung von Beschäftigungsangeboten liegt beim Gebot der Wettbewerbsneutralität. Da sich allerdings die Möglichkeiten des Einsatzes von Langzeitleistungsbezieher/-innen in privaten Unternehmen offenbar als außerordentlich eingeschränkt erweisen, sollte hier verstärkt versucht werden, *Kombi-Projekte zu organisieren, in denen Beschäftigungsträger und private Betriebe (z. B. Hand-*

*werksbetriebe) gemeinsam Aufträge akquirieren und abarbeiten.* Aufgrund bisheriger Erfahrungen mit solchen Kombi-Projekten in der Stadtteilentwicklung, Wohnungs- oder Gebäudemodernisierung könnte es lohnend sein, weitere derartige Potenziale für Beschäftigungsförderung zu prüfen.

Auch wenn Bemühungen um eine nachhaltige Beschäftigungsförderung für den nach wie vor zu hohen Bestand an erwerbsfähigen Langzeitleistungsbeziehern und -bezieherinnen von enormer Bedeutung sind, erscheint es in langfristiger Perspektive vor allem notwendig, den weiteren Zustrom in die Langzeiterwerbslosigkeit zu verhindern. Insofern sollte besondere Aufmerksamkeit auf die Möglichkeiten der Armutsprävention durch die Förderung von Bildung (s. u.), Berufsorientierung, Berufsvorbereitung und Qualifizierung gerichtet werden. Der gesellschaftlichen Bedeutung dieses Handlungsfeldes entspricht die Mobilisierung eines umfangreichen Akteursnetzes durch die „Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung“. Gleichwohl ist es bislang aus vielen Gründen nicht gelungen, die selbst gesetzten Ziele des Netzwerks zu erreichen. So konnte beispielsweise weder eine Ausbildungsgarantie realisiert werden noch ist die Anzahl von Ausbildungsabbrecher/-innen und jungen Menschen ohne Berufsabschluss im gewünschten Maße reduziert worden. *Die Ausbildung und berufliche Qualifizierung junger Menschen als wichtige gemeinsame Verpflichtung zu begreifen, ist vor diesem Hintergrund sicherlich sinnvoll, jedoch wäre es sehr zu begrüßen, wenn alle beteiligten Akteure innerhalb dieser Rahmenvereinbarungen ihre konkreten und praktischen Beiträge verstärken würden.* Eine Reihe von operativen Defiziten, etwa die Unübersichtlichkeit von Beratungs- und Trägerstrukturen oder mangelnde Kooperationen und Kenntnisse über das Angebotsspektrum sollen nunmehr eigens für die Zielgruppe der jungen Menschen mit der *Einrichtung einer Jugendberufsagentur* behoben werden. Die Schaffung eines ganzheitlichen Angebotes von Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsdiensten explizit und aus einer Hand für Jugendliche und junge Menschen ist sicherlich zu begrüßen; *ob und in welchem Umfang die Erwartungen daran erfüllt werden, sollte Gegenstand einer zeitnah durchzuführenden Evaluation sein.*

### **Bildung**

Armutsprävention fängt selbstverständlich lange vor der Ausbildung an und ist eine Frage der gesamten Bildungs- und Sozialisationskette, die bereits bei der Geburt einsetzt (vgl. das zurzeit anlaufende Projekt BRISE zur Etablierung einer durchgängigen Präventionskette). Um – davon ausgehend – zu konsistenteren und durchgängigen Konzepten zu kommen, wurden die institutionellen Zuständigkeiten im Ressort für Kinder und Bildung zusammengefasst. Der Nachweis einer daraus resultierenden Qualitätsverbesserung in Schulen und Kinderbetreuung steht freilich noch aus und Gleiches gilt auch für die Armutsprävention. Allerdings scheint hier durchaus auch ein Ausstattungs- und Finanzierungsproblem vorzuliegen, das durch eine wenig transparente Verteilung der knappen Personal- und Finanzressourcen noch verstärkt wird. Trotz vielfacher Statistiken, Tests, Evaluationen etc. scheint es nicht zu gelingen, das System als Ganzes zu steuern und aus Einzelergebnissen systematische Schlüsse zu ziehen; überdies wird häufig über die mangelnde Kommunikation der Schulbehörde mit den Schulen und den Akteuren vor Ort geklagt. Ebenso wie im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gälte *eine dringende Empfehlung daher der intensiveren Einbeziehung von Erfahrungen und Kompetenzen der Praktiker und Praktikerinnen vor Ort bei der Gestaltung der Inhalte und der Strukturen des Bildungssystems.*

Als eine der wesentlichen Grundlagen politischer Steuerung erweist sich in den meisten Fällen eine einheitliche und nachvollziehbare Evaluationspraxis. Diese gibt nicht nur den

administrativ und politisch Verantwortlichen Hinweise zur Gestaltung und Entwicklung des Bildungssystems, sondern liefert auch der Öffentlichkeit notwendige und transparente Informationen über die Qualität des Bildungssystems und die Entwicklung von Schulen und Kitas. Dazu gehört nicht zuletzt ein verlässliches Informationssystem, das die Entwicklungsbedingungen einzelner Standorte einschätzbar und Entwicklungen bewertbar macht und so solide Evidenzen für Entscheidungen z.B. zum Sozialstrukturausgleich und zur Behandlung von Indexeinrichtungen liefert. *Die geplante Einrichtung eines Instituts für die Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (o.ä.) könnte hierzu und zur Entwicklung und Etablierung einer entsprechenden Evaluationspraxis beitragen. Im Zusammenhang damit wäre auch darüber nachzudenken, wie die Praxis der Zielvereinbarungen mit Schulen (und gegebenenfalls Kitas) klarer und verbindlicher gehandhabt werden könnte.*

Auf Basis verlässlicher Daten wären insbesondere *zusätzliche Ressourcen für eine positive Diskriminierung bei der Ausstattung, Beratung und Finanzierung von Schulen in den sozial benachteiligten Gebieten des Landes Bremen erforderlich*, d. h. zusätzliche Mittel für Entlastungsstunden, Ausbau von Ganztagschulen, Sprachförderung oder Schulsozialarbeit. Zu den Erfordernissen einer bedarfsgerechten Steuerung des Schulsystems ist auch eine systematische und an transparenten Kriterien orientierte Praxis der Personalzuweisung. *Eine Attraktivitätssteigerung von „problematischen“ bzw. „anstrengenden“ Schulen in benachteiligten Ortsteilen für Schüler/-innen, Eltern und Lehrer/-innen würde vermutlich auch zur Eindämmung der zurzeit vorherrschenden Tendenz beitragen, dass neu eingestellte Lehrer/-innen ihre Zuordnung zu gerade diesen Schulen möglichst zu umgehen versuchen.*

Angesichts der zunehmenden Zahlen von Kindern in Kitas und Schulen, die erst dort in nennenswertem Umfang mit der deutschen Sprache in Berührung kommen, ist insbesondere *eine intensive Sprachförderung von Anfang an gefordert*. Die hinreichende Beherrschung der deutschen Sprache ist wesentlicher Schlüssel zum Bildungserfolg und daher *sollten Aktivitäten zur Sprachförderung so früh wie möglich ansetzen und möglichst in den Alltag integriert sein*.

Eine enge Verknüpfung von Schulen und Kitas mit dem Alltags- und Lebenszusammenhang von Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien ist auch über die Frage des Spracherwerbs hinaus von elementarer Bedeutung für deren Bildungserfolg und soziale Integration. Unabhängig davon, wie die diversen Begrifflichkeiten (Bildungslandschaften, Quartierszentren, Familienzentren, Quartiersbildungszentren etc.) angewandt werden, sollte es bei einer *sozialräumlich orientierten Bildungspolitik um stadtteilnahe, an lokale Bedarfe angepasste Kooperationen von Kita, Schule und weiteren sozialen Dienstleistungen wie z.B. Jugendhilfe, Schulsozialarbeit, Schulden- und/oder Erziehungsberatung, Gesundheitsdienste etc.* gehen.

Die wohnortnahe Versorgung mit hochwertigen Kita- und Schulangeboten für *alle* Kinder stellt die Basis einer erfolgreichen Armutsprävention dar. Dabei umfasst die Grundversorgung sowohl die Anzahl wohnortnaher Plätze als auch die adäquate Ausstattung der Einrichtungen mit Personal. *Lange Wartelisten in der Kindertagesbetreuung, belastende Bring- und Abholwege, Stundenausfall in der Ganztagsbetreuung müssen auf ein deutlich geringeres Maß reduziert und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.*

Ein besonderes Problem liegt auch in der Kooperation verschiedener Einrichtungen und Organisationen und in der Koordination arbeitsteiliger Maßnahmen. Dies betrifft zum einen die Verteilung von Finanzierungsanteilen; von ebenso großem Gewicht scheinen jedoch zum anderen die Vorbehalte gegenüber Autonomieverlusten, Konkurrenzen und zusätzli-



chen Belastungen in manchen der einschlägigen Institutionen zu sein. Gerade der Ganzttag könnte hier für Entlastung sorgen, sofern eine funktionierende und abgestimmte Arbeitsteilung zwischen Erzieher/-innen, Lehrpersonal, Sozialarbeiter/-innen und allen weiteren beteiligten Berufsgruppen etc. hergestellt werden kann. Allerdings setzt dies voraus, dass fachliche Differenzen und unterschiedliche „Betriebskulturen“ (z.B. zwischen Jugendhilfe und den Basisinstitutionen Kita und Schule) überwunden werden und dafür *sind sowohl gemeinsame und politisch verantwortete Zielvorgaben (s.o.) als auch moderierte Anpassungsprozesse vor Ort erforderlich. Möglicherweise könnten die Erfahrungen mit der Neugestaltung der Arbeitsweisen und -strukturen im Jugendamt (JUWE) hilfreiche Hinweise liefern.*

### **Wohnen und Stadtentwicklung**

Für den Bereich der Wohnungspolitik hat die langjährige Vernachlässigung insbesondere der sozialpolitischen Aspekte der Wohnungsversorgung zu einem erheblichen Handlungsdruck geführt. Seit den 2000er Jahren wird daher wieder verstärkt darüber nachgedacht, wie zusätzlich benötigter, bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann und wie die Wohnsituation von Mietern in Armutslagen verbessert werden kann. Im Unterschied zu anderen armutspolitischen Handlungsfeldern ist bei der Instrumentierung der Wohnungspolitik zu berücksichtigen, dass hier die lokalen, kommunal- und landespolitischen Interventionsmöglichkeiten dadurch beschränkt sind, dass die Bedingungen der Wohnungsversorgung weitgehend von den privaten Akteuren der Immobilienmärkte bestimmt werden. *Die Handlungsfähigkeit der Kommune auf diesem Gebiet wird bis in die Gegenwart durch eine Bodenpolitik weiter geschwächt, die auf kurzfristige Einnahmen durch Grundstücksverkäufe setzt. Diese Praxis sollte grundsätzlich überdacht werden.*

Eine weitere Einschränkung der kommunalen Handlungskapazitäten ist durch die Verkäufe städtischen Wohnungseigentums und städtischer Wohnungsbaugesellschaften eingetreten. Gerade im Marktsegment der günstigen Mietwohnungen versprochen Investitionen in Neubau für private Unternehmen und Anleger bislang gar keine oder nur sehr geringe Renditen. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Debatten um den Rückkauf ehemals städtischer Immobilienbestände bzw. -gesellschaften zu bewerten. Dabei können die Erfahrungen mit der erfolgreichen Praxis der städtischen GEWOBA herangezogen werden: Die kommunale, aber aufgrund privater Beteiligungen relativ marktnahe Steuerung des größten Wohnungsbestands in Bremen, scheint sowohl hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit als auch in sozialer Hinsicht als Erfolgsmodell zu funktionieren. Dies zeigt sich an zahlreichen Einzelvorgängen, die an anderen Stellen als Vorbild dienen könnten; u. a. daran, dass die GEWOBA in Abstimmung mit privaten Investoren teilweise deren Neubauanteile im sozialen Wohnungsbau nach Baufertigstellung übernimmt, bei Wohnraummodernisierungen die anschließenden Mieterhöhungen - zumindest in Härtefällen – verhandelbar gestaltet oder bei der Wohnungszuweisung bzw. -verteilung soziale Kriterien mit berücksichtigt. *Öffentliche Wohnungs- bzw. Wohnungsbaugesellschaften sind mithin ein zentrales Instrument städtischer Wohnungspolitik, sofern sichergestellt ist, dass sie nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geführt werden.*

Nicht zuletzt spielt die GEWOBA auch eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des *Förderprogramms des Senats für den sozialen Wohnungsbau*. Ob dieses Programm tatsächlich für die angestrebte Entlastung auf dem Wohnungsmarkt sorgt, ist bislang nicht abzusehen, aber auch wenn lediglich eine Stagnation bzw. keine Verschlechterung der Lage eintritt, ist diese Maßnahme sinnvoll und *sollte daher fortgesetzt und nach Möglichkeit ausgeweitet werden.*

Jenseits dieser strukturellen Steuerungsmöglichkeiten lassen sich rund um die Wohnungsversorgung zahlreiche einzelne Stellschrauben identifizieren, die insbesondere für arme oder armutsgefährdete Gruppen von großer Bedeutung sind. Solange Armut in wesentlichen Teilen Einkommensarmut ist, spielt die Miethöhe hier eine zentrale Rolle. Mit den zwischenzeitlich in Bremen ergriffenen Maßnahmen zur Regulierung von Mieten und zur bedarfsgerechten Aufstockung der Kosten der Unterkunft werden die einkommensbedingten Benachteiligungen für eine große Gruppe von Personen zumindest abgemildert. Problematischer scheint die Lage vor allem für Wohnungs- und Obdachlose, d.h. diejenigen Gruppen deren sozialer Status noch unterhalb der „regulären“ Transferleistungsbezieher/-innen liegt, zu sein. Die sozialen Benachteiligungen dieser Gruppe betreffen in vielen Fällen nicht nur die Wohnungsversorgung und den Einkommensstatus, sondern auch den gesundheitlichen Zustand, die persönlichen Beziehungen und weitere Problemlagen. Geringe politische Aufmerksamkeit und Unterstützung erfährt auch die Gruppe derjenigen Menschen, deren Einkommenssituation „zwischen allen Stühlen“ liegt. Wer mit seinem Einkommen oberhalb der Anspruchsgrenzen von Sozialtransfers, aber nahe bei oder unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze rangiert, hat mit dem durchschnittlichen Mietniveau häufig erhebliche Probleme, ohne dass hier irgendwelche Unterstützungen in Sicht wären. *Für beide Gruppen – die wenig sichtbaren stark Benachteiligten wie für die armutsgefährdeten Geringverdiener – wären wirksame wohnungspolitische Maßnahmen und Instrumente noch zu entwickeln.*

Obwohl viele der Defizite bei der Wohnungsversorgung und der Wohnungs(bau)politik in Bremen nach wie vor bestehen, sind für die vergangenen Jahre einige Fortschritte zu verzeichnen. Einen wichtigen Beitrag dazu hat das „Bündnis für Wohnen“ geleistet, in dem die relevanten Akteure - von der Interessenvertretung der Mieter über die öffentlichen Stellen bis zu den privaten Investoren und Immobilienunternehmen – alle Fragen des Wohnungsbaus, der Mietentwicklung, der Gestaltung von Sanierungs- und Modernisierungsprozessen, der Regulierung von Wohngeld und finanziellen Entlastungen für Mieter, der Wohnungszuweisung und –verteilung sowie der Stadt- und Wohnumfeldgestaltung erörtern. Damit hat sich in diesem Handlungsfeld ein Koordinierungsinstrument etabliert, das intensive Clearing- und Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren ermöglicht und zu einer wirksamen Wohnungs(bau)politik beiträgt. *Zu prüfen wäre, ob eine Intensivierung dieser Praxis zu schnelleren und größeren Fortschritten bei der Wohnungsversorgung für benachteiligte Gruppen führen könnte.*

Ein besonders großes Problem stellt fraglos die nach wie vor erhebliche räumliche Konzentration von Armutslagen und Armutsrisiken in Bremen wie in allen Großstädten dar. Zum Problem wird diese Konzentration in der Regel dadurch, dass im Verlauf von Strukturwandelprozessen Quartiere in eine fatale und sich selbst verstärkende wirtschaftliche und soziale Abwärtsspirale geraten. In Verlauf derartiger Prozesse konzentrieren sich in den betreffenden Quartieren immer mehr arme, benachteiligte oder Randgruppen. Dennoch kann die sozialräumliche Segregation unter bestimmten Bedingungen auch durchaus positiv gewendet werden: Unabhängig davon, ob es sich um sogenannte „Ankunftsquartiere“ für Zugewanderte oder um Armutsquartiere mit überwiegend deutschstämmiger Bevölkerung handelt, kann auf der Quartiersebene viel erreicht werden, sofern die Maßnahmen und Instrumente der verschiedenen armutspolitischen Handlungsfelder gezielt und koordiniert eingesetzt werden. Der Gedanke ist nicht neu *und lag vor einigen Jahren dem Stadtteilprojekt ZugABe zugrunde. Auf Grundlage der dort modellhaft gemachten Erfahrungen wären*

*praktische Konzepte für eine sozialräumlich orientierte und koordinierte Armutspolitik auf der Ebene des Stadtteils aufzugreifen und weiter zu entwickeln.*

In vielen Fällen erweisen sich gerade in benachteiligten Ortsteilen aufwendige Maßnahmen der Aufwertung von Wohnraum und/oder des Wohnumfelds als dringlich. Zur Konzeption und Organisation dieser Aufgaben ließen sich möglicherweise ebenfalls die Erfahrungen heranziehen, die mit dem „Bündnis für Wohnen“ gemacht wurden. *Weitere Potenziale für derartige Maßnahmen könnten durch die Etablierung von „Housing Improvement Districts“ erschlossen werden.* Selbsthilfe und Eigenarbeit, u. U. auch geförderte Beschäftigung lassen sich unter bestimmten Bedingungen ebenfalls zur Aufwertung von Wohnraum nutzen. Selbstverständlich wären dabei mehrfache Hindernisse zu überwinden, aber *eine realistische Option ist in Bremen bei Beschäftigungsträgern bereits erprobt worden, indem geförderte Beschäftigung gerade in Projekten im Baubereich mit privatwirtschaftlich arbeitenden Handwerksbetrieben kombiniert wurden.*

Sozialräumliche Orientierung und institutionelle Kooperation zur Verknüpfung von Armutspolitiken leiten als Grundprinzipien nicht zuletzt auch die meisten Bemühungen um eine positive Stadtteil- bzw. Quartiersentwicklung an. Dies gilt für die Einrichtung von Quartiersbildungszentren, für die Aktivitäten im Programm „Wohnen in Nachbarschaften/soziale Stadt“ wie für die Durchführung von Stadtteilkonferenzen u. v.m. Wie bei dem Stadtteilprojekt „ZugABe“ (s.o.) handelt es sich bei den konkreten Aktivitäten oftmals um Einzel- oder Modellprojekte, bei denen eine verlässliche Auswertung versäumt wird und aus denen keine Schlussfolgerungen für eine stadtweite Verallgemeinerungspraxis gezogen werden. *Eine „lernfähige“ soziale Stadtpolitik sollte mithin solche Auswertungen systematisch organisieren und für weitere Maßnahmen fruchtbar machen.*

Neben den erforderlichen materiellen und sozialen Verbesserungen in benachteiligten bzw. benachteiligenden Quartieren sind hier Maßnahmen des „Community Building“ und „Community Organising“ vordringlich. Da die Aufmerksamkeit des lokalen und regionalen politischen Systems wie der Öffentlichkeit in der Regel nur dann auf diese Gebiete und ihre Bewohner/-innen gelenkt wird, wenn größere akute Probleme auftauchen, ist es von großer Bedeutung, die Selbstorganisation, Sprachfähigkeit, Repräsentation und Partizipation dieser Gruppen zu befördern. Im Vergleich zu Maßnahmen der unmittelbaren sozialen Unterstützung scheint dieser *Bereich der im engeren Sinne politischen Interessenartikulation und -vertretung gegenüber Politik und Institutionen wenig beachtet. Quartiersmanagement und Stadtteileinrichtungen sollten daher verstärkt auf die Förderung von Empowerment, Befähigung zur kulturellen wie politischen Partizipation hinwirken.* Allerdings sind die Quartiersmanager/-innen in den betreffenden Stadtgebieten ohnehin in vielen Fällen mit ihrer Aufgabenfülle überfordert. Eine wirksamere Organisation von Quartiersangelegenheiten insbesondere in den sozial schwierigen Ortsteilen setzte daher eine Verstärkung der Kapazitäten beim Quartiersmanagement voraus. Zu prüfen wäre, *ob eher eine Verkleinerung der räumlichen Zuschnitte oder eine Verdoppelung der Personalkapazitäten bei den bestehenden Zuschnitten des Quartiersmanagements vorzuziehen wäre.*

Schließlich gilt für alle beteiligten Institutionen, dass der personelle und zeitliche Aufwand für Abstimmungen, Planungen und Umsetzungsprozesse in dem Maße ansteigt, in dem Beteiligungsverfahren intensiver und Koordinationsprozesse kooperativer, ganzheitlicher und komplexer werden. *Dies gilt besonders für Entwicklungen in den benachteiligten Quartieren und deshalb gälte es zu prüfen, ob in den damit befassten Abteilungen der Fachresorts nicht zusätzliche Personalkapazitäten geschaffen werden müssten.*



## Literatur und Quellenmaterialien

- Aehnelt, R. et al. (2004): Die Soziale Stadt Ergebnisse der Zwischenevaluierung: Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin: BMVBS.
- Aehnelt, R., Häußermann, H. (2010): Untersuchung zur Fortführung des Handlungsprogramms "Wohnen in Nachbarschaften WiN -Stadtteile für die Zukunft entwickeln". Berlin: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik.
- Alisch, M., Dangschat, J. (1998): Armut und soziale Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Altgeld, T. et al. (2015): Gesundheitsförderung in Lebenswelten. Entwicklung und Sicherung von Qualität. Berlin: BzGA.
- Altrock, U. et al. (2017): Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Andreas, V. et al. (2018): Wachsende Stadt Bremen: Zwischen Reurbanisierung und Suburbanisierung. Arbeitnehmerkammer Bremen: Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen Nr. 23.
- Arant, R. et al. (2016): Sozialer Zusammenhalt in Bremen. Bremen: Jacobs University.
- Arant, R. et al. (2017): Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Bremen: Jacobs University.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2013): Bericht zur soziale Lage 2013: Wohnen in Bremen und Bremerhaven – Situation der Mieterinnen und Mieter im Land Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2010): Bildung in Deutschland 2010: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. URL: <http://www.bildungsbericht.de> ((letzter Zugriff: 02.02.2018)).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2012): Bildung in Deutschland 2012: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. URL: <http://www.bildungsbericht.de> ((letzter Zugriff: 02.02.2018)).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. URL: <http://www.bildungsbericht.de>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2016): Bildung in Deutschland 2016: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. URL: <http://www.bildungsbericht.de>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Bär, G. (2018): Herausforderung – Gesunde Stadt Bremen. Vortrag und Kommentar zur 3. Bremer Armutskonferenz. Bremen.
- Bartelheimer, P. (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. Fachforum Nr 1/2007. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bartelheimer, P. (2009): Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik? In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, Heft 2-3/2009, 48-55.

- Bartelheimer, P. et al. (2016). Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Kurzfassung mit Empfehlungen. Soziologisches Forschungsinstitut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Statistisches Bundesamt, Göttingen, Nürnberg, Wiesbaden.
- Baumert, J. et al. (2002): PISA 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Zusammenfassung zentraler Befunde. Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Baumheier, U., Fortmann, C., Warsewa, G. (2013): Ganztagschulen in lokalen Bildungsnetzwerken. Wiesbaden: Springer.
- Baumheier, U., Schwarzer, T. (2009): Neue Ansätze der Vernetzung durch Quartierszentren in Bremen. Expertise im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen. Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft.
- Becher, U. (2008): Bildung – Ressource zur Bekämpfung von Armut. In: Herz, B. et al. (Hrsg.): Kinderarmut und Bildung: Armutslagen in Hamburg. Wiesbaden: VS, 41-57.
- Becker, B., Reimer, D. (Hrsg.) (2010): Vom Kindergarten bis zur Hochschule. Die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiografie. Wiesbaden: VS.
- Becker, F., Tempel, G. (2016): Zahngesundheit von Erstklässlern in Bremen. Schuljahr 2013/2014. Bremen: Gesundheitsamt.
- Becker, F., Tempel, G. (2017a): Impfstatus Bremer Kinder 2016. GBE Info 04/2017. Bremen: Gesundheitsamt.
- Becker, F., Tempel, G. (2017b): Körpergewicht bei Schulanfängern in Bremen. GBE Info 10/2017. Bremen: Gesundheitsamt.
- Bellin, N. (2012): Im Spannungsfeld von Zielvorgaben und Praxis: Befunde zur lernförderlichen Ausgestaltung der Ganztagsgrundschule. In: Merkens, H., Bellin, N. (Hrsg.): Die Grundschule entwickelt sich. Münster: Waxmann, 141-179.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Prekäre Wahlen – Bremen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bremischen Bürgerschaftswahl 2015. Gütersloh.
- BIPS, Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin, (Hrsg.) (2010): Krebserkrankungen im Land Bremen 2006 - 2007. 8. Jahresbericht des Bremer Krebsregisters. Bremen.
- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung, (Hrsg.) (2012): Ganztägig bilden: Eine Forschungsbilanz. Berlin.
- Böhme, R. (2010): Bericht zu Programmen der sozialen Stadtentwicklung und lokalen Armutsprävention. Manuskript. URL: <http://www.soziales.bremen.de> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Böhme, R. (2016): Kindertagesbetreuung und Armutsprävention: Kommunale Steuerungsmechanismen im Vergleich. in: Kölner Journal: Wissenschaftliches Forum für Sozialwirtschaft und Sozialmanagement. (Hrsg.) Bassarak et al. 2 (2015), 34-59.
- Böhme, R. (2017): Kindertagesbetreuung in der polarisierten Stadtgesellschaft. in: Zeitschrift für Sozialreform 63 (2), 157-185.
- Böhme, R., , Fortmann, F. (2018): Geflüchtete am Bremer Arbeitsmarkt (Arbeitstitel). Reihe Arbeit und Wirtschaft in Bremen.

- Bohsem, G. (2015): Armut falsch berechnet. in: Süddeutsche Zeitung vom 21./22.02.2015.
- Bos, W. et al. (2004): IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich. Münster: Waxmann
- Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung 2014 bis 2017; [https://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/bremer\\_vereinbarungen.pdf](https://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/bremer_vereinbarungen.pdf)
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2016a): Drucksache P19L0033. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2016b): Drucksache 19/407. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (Hrsg.) (2017): Drucksache 18/1758. Bremen.
- Brettschneider, A., Klammer, U. (2017): Editorial: Kommunalisierung von Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? in: Zeitschrift für Sozialreform 63 (2), 141-156.
- Brinck, C. (2013): „Auf die Familie kommt es an“. Frühförderung zahlt sich aus, für die Kinder und für die Gesellschaft“, sagt der Wirtschaftsnobelpreisträger James Heckman. in: DIE ZEIT 26/2013.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Statistik nach Regionen. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/> (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Bürgel CRIF GmbH (Hrsg.) (2017): Schuldenbarometer. URL: <https://www.crifbuergel.de/de/aktuelles/studien>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Butterwegge, C. (2012): Krise und Zukunft des Sozialstaats. Wiesbaden: Springer.
- Cremer, G. (2015): Deutschland Die tief zerklüftete Republik. in: FAZ vom 27.04.2015.
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.) (2017): Abgänger ohne Hauptschulabschluss. URL: <https://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/karte-bildungschancen>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Diller, A. (2005): Eltern-Kind-Zentren – Die neue Generation kinder- und familienfördernder Institutionen. München.
- Diederichs-Egidi, H. (2018): Zur gesundheitlichen Lage in der Stadt Bremen. Vortrag bei der 3. Bremer Armutskonferenz am 27.02.2018.
- Dietz, B., Naumann, D.: (1999): Kommunale Strategien gegen Armut. in: Dietz, B.; Eißel, D.; Naumann, D. (Hrsg.): Handbuch der Kommunalen Sozialpolitik. Opladen, 493-506.
- Dohnke, J., Seidel-Schulze, A., Häußermann, H. (2012): Segregation, Konzentration, Polarisierung - sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007-2009. Berlin: DiFU.
- Döll, S., Stiller, S. (2011): Deutsche Großstädte im Vergleich. in: Vhw FWS 5/2011, 269-272.
- Dönch, U. (2015): Reiche verteufeln, Bedürftige erfinden: Warum die Armutslobbyisten nur noch nerven. in: Focus, 02.04.2015.
- Elsässer, Lea, Hense, S., Schäfer, A. (2016): Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Endbericht eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Osnabrück.
- Esser, H. (2006): Pro & Kontra: Nützt die Förderung der Muttersprache? Kontra. In: Erziehung und Wissenschaft 7/8-2006, 37.

- Esser, H. (2009): Der Streit um die Zweisprachigkeit: Was bringt die Bilingualität? In: Gogolin, I., Neumann, U. (Hrsg.): Streitfall Zweisprachigkeit – The Bilingualism Controversy. Wiesbaden: VS, 69-88.
- Farwick, A. (2015): Soziale Spaltung in deutschen Großstädten: Zur Problematik der sozio-ökonomischen Segregation in deutschen Städten. Vortrag beim Expertenworkshop Projekt „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt“ der Bertelsmann Stiftung am 17.09.2015 in Bremen.
- Fischer, N., Brümmer, F., Kuhn, H. P. (2011): Entwicklung von Wohlbefinden und motivationalen Orientierungen in der Ganztagschule. Zusammenhänge mit der Prozess- und Beziehungsqualität in den Angeboten. In: Fischer, N. et al. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim: Juventa, 227-245.
- Fischer, N., Kuhn, H. P., Züchner, I. (2011): Entwicklung von Sozialverhalten in der Ganztagschule. In: Fischer, N. et al. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim: Juventa, 246-266.
- Forschung und Beratung GmbH (Hrsg.) (2017): Fachgutachten zur Ermittlung von angemessenen Kosten der Unterkunft nach SGB II und XII für die Stadt Bremen. Hamburg.
- Friedrichs, J., Triemer, S. (2009): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Fürstenau, S. (2011): Mehrsprachigkeit als Voraussetzung und Ziel schulischer Bildung. In: Fürstenau, S., Gomolla, M. (Hrsg.): Migration und schulischer Wandel: Mehrsprachigkeit. Wiesbaden: VS Verlag, 25-50.
- Geoinformation Bremen (Hrsg.) (2017): Grundstücksmarktbericht Bremen 2017. Bremen.
- Geraedts, R. (2015): Weiter keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2015. Bremen, 62-69.
- Geraedts, R. (2017): Endlich dazugehören und weiterkommen – sozialer Geleitschutz und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017. Bremen, 36-43.
- Gesundheitsamt Bremen (Hrsg.) (2010): Erster Stadtgesundheitsbericht Bremen 2010. Bremen: Stürken Albrecht.
- Goebel, J., Gornig, M., Häußermann, H. (2010). Polarisierung der Einkommen: die Mittelschicht verliert. DIW Wochenbericht 24/2010, 2-8.
- Grabka, M., Frick, J. (2008): Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? DIW Wochenbericht 10/2008, 101-108.
- Grabka, M., Goebel, J. (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. DIW-Wochenbericht 4/2017, 71-83.
- Gogolin, I. (2006): Pro & Kontra: Nützt die Förderung der Muttersprache? Pro. In: Erziehung und Wissenschaft 7/8-2006, 36.
- Groeger-Roth, F. (2009): Hilfe und Unterstützung für Menschen in von Armut und Ausgrenzung bedrohten Verhältnissen. Armutsprävention durch Lokale Zentren in benach-



- teiligten Stadtteilen. In: Spielräume. Pädagogische Zeitschrift zur Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien, Heft 44/45, 35-37.
- Güntner, S. (2007): Soziale Stadtpolitik, Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung. Bielefeld: transcript.
- Helbig, M., Jähnen, S. (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper 2018-001.
- Hanesch, W. (2011): Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“. In: Hanesch, W. (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“: Strategien gegen die soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS, 7-46.
- Hanesch, W. et. al. (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Reinbek: Rowohlt.
- Hausen, K. O. (2013): Der Wohnungsbau in Bremen. in: Arbeiternehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2013): Bericht zur soziale Lage 2013: Wohnen in Bremen und Bremerhaven – Situation der Mieterinnen und Mieter im Land Bremen. Bremen: Arbeiternehmerkammer Bremen, 28-47.
- Hausen, K. O. (2017): Wohnen in Bremen – aktuelle Situation auf dem Bremer Wohnungsmarkt. in: Arbeiternehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017. Bremen, 105-113.
- Häußermann, H., Kronauer, M. (2009): Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto. In: Castel, R., Dörre, K. (Hrsg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Campus, 113-130.
- Hermann, K. (2016): Die großen Probleme der Kleinen. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen zeigen: Bremens Kinder werden öfter verhaltensauffällig. in: Weser Kurier 15.12.2016, 1.
- Hoffmann-Steuernagel, S. et al. (2016): Qualitätsentwicklung am Beispiel Adipositasprävention in Kitas. Kiel: Landesvereinigung für Gesundheitsförderung in Schleswig-Holstein e. V.
- Holz, G. (2010): Kindbezogene Armutsprävention als struktureller Präventionsansatz. In: Holz, G., Richter-Kornweitz, A. (Hrsg.): Kinderarmut und ihre Folge: Wie kann Prävention gelingen? München: Ernst Reinhardt, 109-125.
- Holz, G. (2011): „Kommunale Strategien gegen Kinder- und Bildungsarmut“. Oder: Der Ansatz kindbezogener Armutsprävention (nicht nur) für Kommunen). In: Hanesch, W. (Hrsg.): Die Zukunft der „Sozialen Stadt“: Strategien gegen die soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. Wiesbaden: VS, 299-324.
- Holz, G., Richter-Kornweitz, A. (Hrsg.): Kinderarmut und ihre Folge: Wie kann Prävention gelingen? München: Ernst Reinhardt.
- Holz, G. (2013): Von einzelnen Hilfen zur kommunalen Präventionsstrategie gegen Kinderarmut. Anforderungen, Konzept und Verwirklichung. Vortrag bei der 1. Bremer Armutskonferenz: Chancen für Kinder am 19.11.2013 in Bremen.
- Hopf, D. (2005): Zweisprachigkeit und Schulleistung bei Migrantenkindern. Zeitschrift für Pädagogik, 2005: 2, 236-251.

- Hotze, J. (2015). Entwicklung der Haushaltseinkommen im Land Bremen. Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Jahoda, M. et al. (1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kersting, L. et. al. (2017): Beteiligung und Politik: Ansätze zur Steigerung der politischen Partizipation in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf. Universität Bremen.
- Koch K., Löser J., Lütje-Klose, B. (2010): Strukturen und Strategien der Sprachförderung für mehrsprachige Schülerinnen und Schüler. In: Arnold K.-H., Hauenschild K., Ziegenmeyer, B. (Hrsg.): Zwischen Fachdidaktik und Stufendidaktik. Perspektiven für die Grundschulpädagogik. Wiesbaden: VS Verlag, 269-282.
- Köller, O., Knigge, M., Tesch, B. (2010). Sprachliche Kompetenzen im Ländervergleich. Münster: Waxmann.
- Kronauer, M. (2002): Im Schatten der Arbeitsgesellschaft. In: Vonderach, G. (Hrsg.): Arbeitslose im Blick der Sozialforschung: Etappen der deutschsprachigen empirischen Arbeitslosenforschung im deutschsprachigen Raum. Münster: LIT.
- Kuhn, H. P., Fischer, N. (2011): Entwicklung der Schulnoten in der Ganztagschule. Einflüsse der Ganztagssteilnahme und der Angebotsqualität. In: Fischer, N. et al. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim: Juventa, 207-226.
- Kupka, P., Wolff, J. (2013): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? IAB . Forum 2/2013: Themenschwerpunkt: Zehn Jahre Agenda 2010.
- Lampert, T. et al. (2016): Soziale Ungleichheit und Gesundheit: Stand und Perspektiven der sozioepidemiologischen Forschung in Deutschland. in: Bundesgesundheitsblatt, 59: 153-165.
- Lampert, T. (2018): Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Vortrag bei der 3. Bremer Armutskonferenz am 27.02.2018. Bremen.
- Lebuhn, H. et al. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Berlin/Düsseldorf: Böckler.
- Lenz, M. (2007): Auf dem Weg zur sozialen Stadt: Abbau benachteiligender Wohnbedingungen als Instrument der Armutsbekämpfung. Wiesbaden: DUV.
- Lisker, A. (2011): Additive Maßnahmen zur vorschulischen Sprachförderung in den Bundesländern. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts. München: DJI.
- Meier-Gräwe, U. (2009): Armutsprävention im Sozialraum – ein Schlüssel zur Verringerung von Bildungsarmut. In: Sozialer Fortschritt 2– 3/2009, 29-36.
- Muscheid, J. (2017a): Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Bremen. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017. Bremen, 13-21.
- Muscheid, J. (2017b): Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen: gute Zeiten für Arbeitnehmer. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2017. Bremen, 22-25.
- Paritätischer Bremen (Hrsg.) (2017): Der Preis der Ungleichheit. Armut als Gesundheitsrisiko: Positionspapier des Paritätischen Bremen. Bremen.

- Paritätischer Gesamtverband (Hrsg.) (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin.
- Pötschke-Langer et al. (Hrsg.) (2015): Tabakatlas Deutschland 2015. Heidelberg: Deutsches Krebsforschungszentrum.
- Prigge, R., Böhme, R. (2013): Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen. Bremen: Kellner.
- Prigge, R., Böhme, R. (2014a): Bremen braucht ganztags Schule: Genese, Entwicklung und Ausbau ganztägigen Lernens an Bremer Grundschulen. Bremen: Kellner.
- Prigge, R., Böhme, R. (2014b): Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg. Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Bremen: Kellner.
- Prigge, R., Schröder, J. (2010): Quartierszentren in der Stadtgemeinde Bremen: Gutachten über die Ausgangslage, Weiterentwicklung und Förderung. Bremen: Kellner.
- Prigge, R., Schwarzer, T. (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. Wiesbaden: VS.
- Prigge, R., Schwarzer, T. (2007): Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover. Bremen: Kellner.
- Projektbüro Zukunftskommission (Hrsg.) (2018): Zukunft. Bremen. 2035. URL: <https://zukunft.bremen.de/zukunft-bremen/>, (letzter Zugriff: 02.03.2018).
- Rauschenbach, T. (2009): Zukunftschance Bildung. Familie, Jugendhilfe und Schule in neuer Allianz. Weinheim: Juventa.
- Rosenthal, P., Wolnik, K., (2018): Zwischen oben und unten: Die Entwicklung der Mittelschicht in Bremen. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2018. Bremen, Manuskript.
- Rudzio, K. (2015): Armutsschwindel. Gab es noch nie so viel Elend in Deutschland? in: Die ZEIT vom 26.02.2015.
- Schäfer, K. (2011): Frühförderung und frühe Prävention. Zum Aufbau und zur Praxis sozialer Frühwarnsysteme. In: Robert, G., Pfeifer, K., Drößler, T. (Hrsg.) Aufwachsen in Dialog und sozialer Verantwortung. Bildung – Risiken – Prävention in der frühen Kindheit. Wiesbaden: VS, 169-186.
- Schäfer, A. (2013): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. In: Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Hrsg. Manfred G. Schmidt, und K. Armingeon, 547–566. Wiesbaden: Springer VS.
- Schlevogt, V. (2014): Kinder- und Familienzentren in Deutschland – Konzepte und Modelle. In: Schlevogt, V., Vogt, H. (Hrsg.): Wege zum Kinder- und Familienzentrum. Berlin: Cornelsen, 11-23.
- Schlicht, W., Zinsmeister, M. (Hrsg.) (2015): Gesundheitsförderung systematisch planen und effektiv intervenieren. Heidelberg: Springer.

- Schmucker, J. et al. (2017): Socially disadvantaged city districts show a higher incidence of acute ST-elevation myocardial infarctions with elevated cardiovascular risk factors and worse prognosis. in: BMC Cardiovascular Disorders (2017) 17: 254.
- Schneider, U. (2015): Armut kann man nicht skandalisieren, Armut ist der Skandal. Vom Kampf um die Deutungshoheit über den Armutsbegriff. Offener Brief als Antwort auf die Kritik der Medien am Armutsbericht des Paritätischen Gesamtverbands. Berlin.
- Schoyerer, G., van Santen, E. (2015): Kindertagesbetreuung im Lichte sozialer Heterogenität und Ungleichheit. Neue Praxis 2/2015, 107-120.
- Schröder, P. M. (2017): Hartz IV: Großstadtvergleich 2010 – 2016 - Bedarfsgemeinschaften, Personen, Zahlungsansprüche (SGB II). BIAJ-Materialien. Bremen.
- Schröder, K. H., Röhl, C. (2016): Regionale Armut. Welche Regionen sind in Deutschland besonders von Armut betroffen? IW-Kurzberichte 49. 2016. Köln.
- Schroeder, W. (2014): Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Schründer-Lenzen, A. (2009): Entwicklungs- und Lernbedingungen von Kindern mit Migrationshintergrund. In Merkens, H., Schründer-Lenzen, A., Kuper, H. (Hrsg.): Ganztagsorganisation im Grundschulbereich. Münster: Waxmann Verlag, 35-56.
- Schwarzer, Th. (2018): Armut im Land Bremen 2016. In: Arbeitnehmerkammer Bremen: KammerKompakt Nr. 1.
- Seils, E., Meyer, D. (2012) Die Armut steigt und konzentriert sich in den Metropolen, WSI-Report 08, November 2012.
- Sen, A. (2000): Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Hanser.
- Senat der Freien und Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen.
- Senat der Freien und Hansestadt Bremen (Hrsg.) (2015): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen.
- Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (Hrsg.) (2017): Daten zur Nutzung des Stadttickets. unveröffentlichte Angaben.
- Senatorin für Finanzen (Hrsg.) (2017): Zuwendungsbericht 2016. URL: [https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20180109\\_Zuwendungsbericht\\_2016\\_oeffentlicher\\_Teil.104597%20%281%29.pdf](https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20180109_Zuwendungsbericht_2016_oeffentlicher_Teil.104597%20%281%29.pdf), (letzter Zugriff: 02.03.2018).
- Silver, A., Michel, M., Wörpel, S. (2017): Wo die Mietpreise am stärksten steigen. Interaktive Mietpreiskarte auf Basis der Empirica-Preisdatenbank. URL: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/interaktive-mietpreiskarte-wo-die-mietpreise-am-staerksten-steigen/19632040.html>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Stadt Bremerhaven (Hrsg.) (2014): Sozialräumliches Monitoring für Bremerhaven nach dem Bremer Modell "Monitoring Soziale Stadt Bremen". Bremen: BPW.
- Stadt Bremerhaven (Hrsg.) (2017): Sozialräumliches Monitoring Bremerhaven. Bremen: BPW.
- Stadtbibliothek Bremen (Hrsg.) (2017): Nutzungszahlen der Stadtbibliothek Bremen. unveröffentlichte Daten.

- Stanat, P. et al. (Hrsg.) (2012): Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der vierten Jahrgangsstufe in den Fächern Deutsch und Mathematik. Ergebnisse des IQB-Ländervergleichs 2011. Münster: Waxmann.
- Stanat, P. et al. (Hrsg.) (2016): IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich. Münster: Waxmann.
- Stanat, P. et al. (Hrsg.) (2017): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich. Münster: Waxmann.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2017a): Amtliche Sozialberichterstattung. URL: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/index.html>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2017b): Regionaldatenbank. URL: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013): Datenreport 2013: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016): Sterbetafel. Methoden- und Ergebnisbericht zur laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Bremen (Hrsg.) (2017): Datenangebote. URL: <https://www.statistik.bremen.de/datenangebote-8409>, (letzter Zugriff: 02.02.2018).
- Steiner, C. (2011): Ganztagssteilnahme und Klassenwiederholung. In: Fischer, N. et al. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim: Juventa, 187-206.
- Stolz, H.-J. (2009): Schule und Jugendhilfe als Partner. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 48. Jg. 2009/1, 77-90.
- Strohmeier, K. P. et al. (2016): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Güterloh: Bertelsmann.
- SWAH, Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, (Hrsg.) (2018): Ressortübergreifende Strategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Bremen.
- Tempel, G. (2018): Zur gesundheitlichen Lage in der Stadt Bremen. Vortrag bei der 3. Bremer Armutskonferenz am 27.02.2018.
- Vogel, B. (2001): Wege an den Rand der Arbeitsgesellschaft – der Verlust der Erwerbsarbeit und die Gefahr sozialer Ausgrenzung. In: Barlösius, E., Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.): Die Armut der Gesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, 151-168.
- Willems, A. (2013): Ganztagsgrundschulen zwischen bildungspolitischem Anspruch und empirischer Realität: Befunde der bundesweiten Studien IGLU und StEG. Vortrag im Rahmen der Tagung „Bremen braucht ganztags Schule“ am 29.10.2013 in Bremen.
- Wirtschaftswoche (Hrsg.) (2016): 69 Großstädte im Test. Alle Daten zu Immobilienmarkt, Lebensqualität, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur. Düsseldorf: Handelsblatt.
- Züchner, I. (2011): Ganztagschulen und Familienleben. Auswirkungen des ganztägigen Schulbesuchs. In: Fischer, N. et al. (Hrsg.): Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wir-

kungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). Weinheim: Juventa, 291-311.

## **Anhang**

Anhang I: Status- und Indexwerte für die Ortsteile Bremens	139
Anhang II: Karten und Steudiagramme	154
Anhang III: Verzeichnis der ExpertInnengespräche	163
Anhang IV: Dokumentation der durchgeführten Fachworkshops	165

### **Abbildungsverzeichnis Anhang**

Abbildung Anhang 1: Schematischer Aufbau des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"	140
Abbildung Anhang 2: Status der Bremer Ortsteile 2015 – Gesamtindex	154
Abbildung Anhang 3: Status der Bremer Ortsteile 2015 –Bildung	155
Abbildung Anhang 4: Status der Bremer Ortsteile 2015 –Soziale Lage	156
Abbildung Anhang 5: Status der Bremer Ortsteile 2015 –Abweichendes Verhalten	157
Abbildung Anhang 6: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 – Gesamt	158
Abbildung Anhang 7: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 –Bildung	159
Abbildung Anhang 8: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 –Soziale Lage	160
Abbildung Anhang 9: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 –Abweichendes Verhalten	161
Abbildung Anhang 10: Verteilung der Bremer Ortsteile nach Statuswert 2015 und Dynamikwert 2011 bis 2015 - Gesamt	162

### **Tabellenverzeichnis Anhang**

Tabelle Anhang 1: Klassifizierung der Statuswerte	141
Tabelle Anhang 2: Klassifizierung der Dynamikwerte	141
Tabelle Anhang 3: Dynamik- und Statuswerte 2011 und 2015 (Gesamt)	142
Tabelle Anhang 4: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Bildung)	144
Tabelle Anhang 5: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Soziale Lage)	147
Tabelle Anhang 6: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Abweichendes Verhalten)	150

## **Anhang I: Status- und Indexwerte für die Ortsteile Bremens**

Der Bereich Bildung wird durch die Indikatoren Sprachförderbedarf und Nicht-Abiturquote abgebildet. Der erstgenannte Indikator misst das Verständnis der deutschen Sprache der Vorschülerinnen und Vorschüler nach CITO-Test zum Zeitpunkt ihrer Einschulung. Darüber können Rückschlüsse über den Anteil bildungsferner Haushalte mit Kindern und somit die sprachliche Integration in den Teilräumen gezogen werden. Auch die Nicht-Abiturquote, welche den Anteil der Absolventinnen und Absolventen und Schulabgängerinnen und Schulabgänger misst, die nicht die allgemeine Hochschulreife erlangt haben, gibt Aufschluss über bildungsferne Haushalte in Teilräumen. Gleichzeitig werden dadurch der Bildungsstand zum Ende einer Schullaufbahn und die damit vielfach programmierten zukünftigen Chancen einer beruflichen Laufbahn offenbart.

Dem Bereich Soziale Lage sind die Indikatoren Transferleistungen unter 15 Jahren, Transferleistungen über 15 Jahren und Arbeitslosenziffer zugeordnet. Der Transferleistungen unter 15 Jahren misst den Anteil von Minderjährigen, die in Bedarfsgemeinschaften leben, gemessen an allen Minderjährigen in einem Teilraum. Dieser Indikator ermittelt demnach jene Kinder und Jugendliche, die von Einkommensarmut betroffen sind, sowie die Einkommenssituation in Haushalten mit Kindern. Der Indikator Transferleistungen über 15 Jahren misst den Anteil von 15- bis unter 65-Jährigen, die Existenzsicherungsleistungen nach SGB II beziehen, gemessen an allen Personen dieser Altersgruppe in einem Teilraum. Die Arbeitslosenziffer unterscheidet sich insofern von dem üblicheren Indikator Arbeitslosenquote, als sie auf Ortsteilebene den Anteil der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen misst, nicht an allen zivilen Erwerbspersonen. Über alle Indikatoren des Bereichs Soziale Lage wird die Einkommenssituation von Personen bzw. Haushalten verschiedenen Alters in Teilräumen abgebildet. Dadurch lassen sich zum einen Schlüsse über die Einkommensarmut ziehen, zum anderen können dadurch mögliche Sozialisierungseffekte und weitere Folgen für Personen(-gruppen) in den jeweiligen Teilräumen vermutet werden.

Der Bereich Abweichendes Verhalten umfasst die Indikatoren Quote der Körperverletzungen und Nichtwähleranteil. Die Quote der Körperverletzungen misst dabei den prozentualen Anteil der Fälle von Körperverletzung von Personen ab 14 Jahren (Strafmündigkeit) nach §§ 223, 224 und 226 Strafgesetzbuch, in denen entweder öffentlich Klage erhoben, ein Strafbefehl erlassen bzw. das Verfahren eingestellt wurde. Zugezogen werden ebenfalls Fälle, bei denen entweder von der Verfolgung abgesehen oder das Verfahren durch eine Richterin oder einen Richter eingestellt wurde. Der Nichtwähleranteil weist jenen Anteil an Personen aus, die von ihrer Wahlberechtigung bei der Bürgerschaftswahl keinen Gebrauch gemacht haben. Die beschriebenen Indikatoren geben somit Auskunft über nicht normgerechtes Verhalten, die auf fehlende gesellschaftliche Teilhabe und einen geringen Zusammenhalt in einem Teilraum zurückzuführen sein kann.

Nicht bei allen Indikatoren handelt es sich um Jahreswerte. Die Indikatoren Sprachförderbedarf, Nicht-Abiturquote sowie Quote der Körperverletzungen werden additiv für einen Zeitraum von drei Jahren berechnet und liegen abgesehen von der Quote der Körperverletzungen ab dem Zeitraum von 2009 bis 2011 bis zum Zeitraum von 2013 bis 2015 vor. Die Quote der Körperverletzung wird erst ab dem letztgenannten Zeitraum erhoben. Bei dem Indikator Nichtwähleranteil ist zu konstatieren, dass zwar Jahreswerte vorliegen, durch den



Abstand von vier Jahren zwischen der Bremischen Bürgerschaftswahl werden die Jahreswerte für die drei Folgejahre allerdings übernommen.

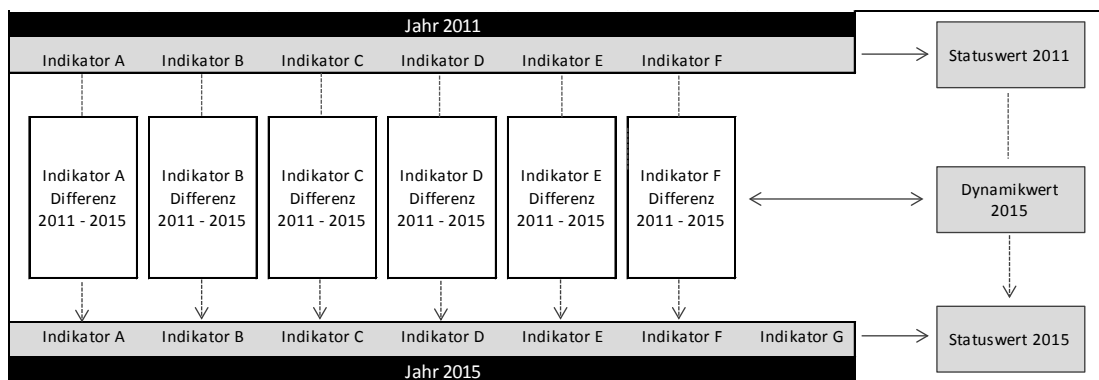
*Methodik*

Aufgrund der beschriebenen Verfügbarkeit der Daten und der zuletzt durchgeführten Berechnung des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ bietet sich für die vorliegende Berechnung der Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 an. Dies ist insbesondere aufgrund des Indikators Nichtwähleranteil sinnvoll, da für den Anfangs- und Endpunkt des Betrachtungszeitraums tatsächliche Jahreswerte vorliegen. Für alle übrigen Indikatoren liegen durchgängig Jahreswerte bzw. additive Werte vor.

Da das „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ als einheitliches Bezugssystem zur Ermittlung der sozialen Ungleichheit bzw. Benachteiligung von Ortsteilen beschlossen wurde, werden die Berechnungen für die genannte administrative Ebene durchgeführt. Dabei werden einwohnerschwache Ortsteile zur Vermeidung statistischer Fehler aus der Untersuchung ausgeschlossen. Deshalb wird die Grenze der in die Untersuchung aufnahmefähigen Bevölkerungszahl sowohl für das Anfangs- als auch das Endjahr des Betrachtungszeitraums bei 1.000 Einwohnern gezogen. So wurde beispielsweise der Ortsteil Überseestadt trotz 1.342 Einwohnern im Jahr 2015 nicht in die Untersuchung mit eingebunden, da die Einwohnerzahl 2011 (287) unter dieser Grenze lag. Insgesamt werden 78 von 89 Bremer Ortsteilen in die Untersuchung eingebunden, wodurch 99,4% der Bremer Bevölkerung (Stand: Jahr 2015) repräsentiert werden.

Das „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ beabsichtigt durch den Vergleich der Ortsteile mit dem gesamtstädtischen Mittel jene Ortsteile zu identifizieren, die eine überdurchschnittlich negative respektive positive Entwicklung im Betrachtungszeitraum aufweisen. Das Monitoring folgt hierbei einem festgesetzten Berechnungsschema (siehe Abbildung 13). Dazu werden zunächst pro Indikator Indexwerte für jeden Ortsteil berechnet, die unter Zuhilfenahme des Distanzmaßes<sup>38</sup> standardisiert werden.

**Abbildung Anhang 1: Schematischer Aufbau des "Monitoring Soziale Stadtentwicklung"**



Eigene Darstellung

Die einzelnen Indexwerte werden sowohl für das Jahr 2011 als auch für 2015 zu einem Gesamtindex, dem Statuswert, addiert. Der Statuswert des jeweiligen Jahres gibt den sozialen

<sup>38</sup> Das Distanzmaß ist ein Streuungsmaß, das die Spannweite der Verteilung eines Indikators beschreibt. Je niedriger dieser Wert, desto ähnlicher ist das Ausmaß eines Indikators in den Bremer Ortsteilen.

Status des Ortsteils an. Dafür existiert eine festgesetzte Klassifizierung, welche die Ausprägung eines Indikators in einem Ortsteil ausweist (siehe Tabelle 6). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sowohl die Index- als auch Statuswerte relative Werte sind, die beschreiben, ob ein Ortsteil im Verhältnis zur Gesamtstadt bzw. zu den übrigen Ortsteilen einen hohen oder niedrigen Status besitzt.

**Tabelle Anhang 1: Klassifizierung der Statuswerte**

Indexwert/Statuswert	Ausprägung des Indikators	Status des Ortsteils
$\leq +1,0$	<b>schwach</b>	<b>hoch</b>
$< +1,0$ und $> -1,0$	<b>durchschnittlich</b>	<b>mittel</b>
$\geq -1,0$	<b>stark</b>	<b>niedrig</b>
$\geq -1,5$	<b>sehr stark</b>	<b>sehr niedrig</b>

Eigene Darstellung

Um die Entwicklungsdynamik der Ortsteile zu ermitteln, wird der ältere vom jüngeren Statuswert subtrahiert und dann standardisiert. Für die errechneten Dynamikwerte setzt eine Klassifizierung fest, ob sich die Ortsteile durchschnittlich oder überdurchschnittlich positiv respektive negativ entwickelt haben (siehe Tabelle 7). Auch in Bezug auf die Dynamikwerte ist zu erwähnen, dass es sich um eine relationale Betrachtungsweise handelt. Die Entwicklungsdynamik ist demnach vergleichend zu anderen Ortsteilen zu sehen und mit der gesamtstädtischen Entwicklung zu kontextualisieren.

**Tabelle Anhang 2: Klassifizierung der Dynamikwerte**

Dynamikwert	Entwicklungsdynamik
$\leq +1,0$	<b>überdurchschnittlich positiv</b>
$< +1,0$ und $> -1,0$	<b>weder besonders positiv noch negativ</b>
$\geq -1,0$	<b>überdurchschnittlich negativ</b>

Eigene Darstellung

Da aus den bloßen Dynamikwerten sich zwar Entwicklungstendenzen herauslesen lassen, aber nicht die tatsächlichen Gründe, die zu dieser Entwicklung geführt haben, wurden für jene Ortsteile mit einer überdurchschnittlich positiven oder negativen Entwicklungsdynamik Telefoninterviews mit den für die betroffenen Ortsteile zuständigen Ortsamtsleiterinnen und -leitern durchgeführt. Acht von zehn Interviews konnten geführt, zwei Interviewanfragen blieben unbeantwortet oder wurden abgelehnt. Bei den Interviews wurden insbesondere jene Indikatoren abgefragt, für die je ein überdurchschnittlich negativer bzw. positiver Dynamikwert berechnet wurde, da diese Werte besonderen Einfluss auf die Gesamtentwicklung nehmen.

**Tabelle Anhang 3: Dynamik- und Statuswerte 2011 und 2015 (Gesamt)**

<b>Ortsteil</b>	<b>Dynamikwert 2015</b>	<b>Statuswert 2011</b>	<b>Statuswert 2015</b>
Neue Vahr Südwest	2,56	-0,87	-0,36
Neue Vahr Nord	2,12	-1,59	-1,16
Gartenstadt Süd	1,85	-0,28	0,09
Buntentor	1,75	0,63	0,98
Neue Vahr Südost	1,74	-1,29	-0,94
Woltmershausen	1,71	-0,73	-0,39
Tenever	1,61	-2,07	-1,75
Osterfeuerberg	1,54	-0,65	-0,34
Regensburger Straße	1,52	0,49	0,80
Neuenland	1,20	-0,49	-0,25
Utbremen	1,15	-0,59	-0,36
Blockdiek	1,10	-1,03	-0,81
Riensberg	0,95	1,66	1,85
Kattenturm	0,80	-1,23	-1,07
Hastedt	0,73	0,24	0,39
Arbergen	0,73	0,80	0,94
Altstadt	0,73	0,23	0,37
Hohentor	0,73	-0,34	-0,20
Peterswerder	0,68	1,19	1,32
St. Magnus	0,65	1,20	1,33
Huckelriede	0,57	-0,25	-0,14
Mahndorf	0,52	0,07	0,17
Farge	0,51	0,07	0,18
Burgdamm	0,32	-0,84	-0,78
Osterholz	0,29	0,65	0,71
Barkhof	0,26	1,72	1,77
Ellener Feld	0,25	0,59	0,65
Sodenmatt	0,19	-1,02	-0,98
Gartenstadt Vahr	0,17	0,60	0,64
Arsten	0,15	0,79	0,82
Alte Neustadt	0,07	0,17	0,19
Borgfeld	0,06	1,99	2,01
Fesenfeld	0,05	1,21	1,22
Lehe	0,03	1,41	1,41
Lesum	0,01	0,53	0,53
Oslebshausen	-0,03	-1,12	-1,12
Weidedamm	-0,08	1,23	1,21
Steffensweg	-0,13	-0,69	-0,72
Kirchhuchting	-0,14	-1,00	-1,03
Gröpelingen	-0,15	-2,33	-2,36

Radio Bremen	-0,16	1,60	1,56
Fähr-Lobbendorf	-0,17	-0,63	-0,67
Rablinghausen	-0,18	0,15	0,12
Bürgerpark	-0,21	2,08	2,04
Lehesterdeich	-0,29	1,21	1,15
Ellenerbrok-Schevemoor	-0,29	-0,47	-0,53
Schwachhausen	-0,37	1,96	1,88
Südevorstadt	-0,38	0,35	0,27
Grohn	-0,44	-1,09	-1,17
Neu-Schwachhausen	-0,55	1,78	1,67
Neustadt	-0,59	0,86	0,74
Schönebeck	-0,59	0,65	0,53
Mittelshuchting	-0,61	-0,88	-1,00
Burg-Grambke	-0,67	-0,34	-0,47
Ostertor	-0,68	0,93	0,80
Rönnebeck	-0,69	-0,07	-0,20
Oberneuland	-0,71	1,79	1,65
Walle	-0,75	-0,54	-0,69
Steintor	-0,76	0,85	0,70
Findorff-Bürgerweide	-0,85	0,63	0,46
Blumenthal	-0,86	-1,12	-1,29
Kattenesch	-0,88	0,75	0,58
Horn	-0,88	1,66	1,48
Bahnhofsvorstadt	-0,93	-0,98	-1,17
Rekum	-0,97	0,85	0,65
Sebaldsbrück	-0,97	0,06	-0,13
Vegesack	-0,98	-0,22	-0,42
Lüsum-Bockhorn	-1,00	-0,86	-1,06
Grolland	-1,01	1,67	1,47
Westend	-1,05	-0,56	-0,77
Lindenhof	-1,11	-1,55	-1,77
Hulsberg	-1,14	0,56	0,34
Hemelingen	-1,17	-0,98	-1,21
Ohlenhof	-1,22	-2,26	-2,50
Habenhausen	-1,57	1,82	1,50
Gete	-1,76	1,99	1,64
Aumund-Hammersbeck	-1,98	-0,30	-0,70
Seehausen	-2,77	1,41	0,85

**Tabelle Anhang 4: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Bildung)**

D = Dynamikwert; S = Statuswert; I = Indexwert

Ortsteil	Bildung			Sprachförderbedarf			Nicht-Abiturquote		
	D 2015	S 2011	S 2015	D 2015	I 2011	I 2015	D 2015	I 2011	I 2015
Osterfeuerberg	2,92	-0,88	0,47	2,08	-0,80	0,41	1,85	-0,97	0,53
Altstadt	2,68	-0,02	1,22	1,79	0,38	1,42	1,78	-0,42	1,02
Neuenland	2,14	-0,66	0,34	-1,71	0,09	-0,91	3,68	-1,41	1,58
Buntentor	1,88	0,81	1,68	0,48	0,92	1,19	1,80	0,70	2,17
Farge	1,60	-0,34	0,40	4,47	-1,05	1,55	-1,38	0,37	-0,75
Utbremen	1,37	-0,43	0,21	-0,10	-0,66	-0,72	1,64	-0,20	1,13
Woltmershausen	1,30	-0,66	-0,06	0,28	-0,34	-0,18	1,28	-0,98	0,06
Riensberg	1,25	1,82	2,40	1,36	1,39	2,19	0,45	2,24	2,61
Rablinghausen	1,22	-0,39	0,18	1,33	-0,39	0,39	0,44	-0,40	-0,04
Regensburger Straße	1,13	0,55	1,07	0,44	0,56	0,82	0,98	0,53	1,33
Mahndorf	1,12	-0,35	0,17	-0,69	0,17	-0,23	1,77	-0,88	0,56
St. Magnus	1,10	0,99	1,50	0,76	0,80	1,25	0,72	1,18	1,76
Barkhof	0,94	1,72	2,15	-0,74	1,79	1,36	1,60	1,64	2,94
Neue Vahr Südwest	0,88	-0,59	-0,17	0,62	-0,43	-0,07	0,57	-0,74	-0,28
Borgfeld	0,69	1,70	2,02	0,50	1,85	2,14	0,43	1,55	1,90
Neue Vahr Südost	0,58	-1,02	-0,75	1,36	-1,03	-0,24	-0,31	-1,02	-1,27
Südvorstadt	0,52	0,26	0,50	-1,15	1,09	0,42	1,41	-0,57	0,58
Hastedt	0,49	0,04	0,26	0,33	0,64	0,83	0,33	-0,57	-0,30
Lindenhof	0,47	-1,34	-1,12	-1,46	-1,70	-2,56	1,58	-0,98	0,31
Hemelingen	0,45	-1,30	-1,09	-0,48	-1,32	-1,60	0,86	-1,29	-0,59
Neue Vahr Nord	0,45	-1,33	-1,12	0,23	-1,40	-1,27	0,35	-1,25	-0,97

Tenever	0,45	-1,55	-1,35	0,78	-2,08	-1,63	-0,05	-1,02	-1,06
Oslebshausen	0,44	-1,27	-1,07	-0,53	-1,06	-1,37	0,89	-1,49	-0,77
Radio Bremen	0,42	2,08	2,28	0,02	1,57	1,58	0,46	2,60	2,97
Kattenturm	0,42	-0,98	-0,79	-0,36	-0,88	-1,09	0,73	-1,09	-0,49
Ellener Feld	0,41	0,52	0,71	-1,12	0,79	0,14	1,28	0,25	1,29
Arbergen	0,37	0,35	0,52	-0,36	0,95	0,74	0,69	-0,26	0,30
Peterswerder	0,29	1,18	1,32	0,86	1,27	1,77	-0,28	1,09	0,86
Osterholz	0,28	-0,09	0,04	1,43	-0,05	0,79	-0,71	-0,14	-0,71
Burg-Grambke	0,26	-0,51	-0,39	0,46	-0,26	0,01	-0,03	-0,77	-0,79
Hohentor	0,26	-0,34	-0,22	0,95	0,38	0,93	-0,39	-1,06	-1,37
Arsten	0,24	0,54	0,65	0,38	0,65	0,87	0,00	0,44	0,44
Gartenstadt Süd	0,22	-0,60	-0,50	-0,38	0,21	-0,01	0,53	-1,42	-0,99
Lesum	0,20	0,67	0,76	-0,76	0,69	0,25	0,77	0,65	1,28
Burgdamm	0,12	-0,73	-0,68	-0,24	-0,69	-0,83	0,31	-0,78	-0,53
Walle	0,10	-0,45	-0,40	-0,98	-0,36	-0,93	0,82	-0,54	0,12
Sodenmatt	0,09	-0,51	-0,47	0,26	-0,38	-0,23	-0,08	-0,65	-0,71
Ellenerbrok-Schevemoor	0,07	-0,67	-0,63	-0,50	-0,27	-0,56	0,44	-1,06	-0,71
Gröpelingen	0,05	-1,74	-1,71	-0,27	-1,68	-1,83	0,25	-1,80	-1,59
Gartenstadt Vahr	0,01	0,73	0,73	0,35	0,45	0,65	-0,24	1,01	0,81
Bahnhofsvorstadt	0,00	-0,90	-0,90	0,92	-1,96	-1,42	-0,66	0,15	-0,39
Huckelriede	-0,04	-0,35	-0,36	-0,27	0,34	0,18	0,16	-1,03	-0,90
Blockdiek	-0,05	-0,63	-0,65	-0,39	-0,61	-0,84	0,23	-0,64	-0,46
Ohlenhof	-0,06	-1,87	-1,90	-0,87	-1,97	-2,48	0,56	-1,77	-1,32
Blumenthal	-0,08	-1,08	-1,11	-0,63	-1,18	-1,55	0,37	-0,98	-0,68
Bürgerpark	-0,14	2,44	2,37	-0,47	2,00	1,72	0,18	2,88	3,02

Steffensweg	-0,15	-0,49	-0,56	0,30	-0,56	-0,39	-0,39	-0,42	-0,74
Veogesack	-0,17	0,19	0,11	-0,89	0,20	-0,31	0,44	0,17	0,53
Schwachhausen	-0,22	2,13	2,03	-0,36	1,82	1,61	0,00	2,44	2,45
Neu-Schwachhausen	-0,25	2,03	1,92	-1,15	1,94	1,27	0,53	2,13	2,57
Westend	-0,30	-0,69	-0,83	-0,31	-0,37	-0,55	-0,12	-1,01	-1,11
Lehe	-0,40	1,56	1,37	0,00	1,38	1,38	-0,46	1,74	1,37
Grohn	-0,45	-1,29	-1,50	-0,33	-1,69	-1,88	-0,28	-0,89	-1,11
Fesenfeld	-0,47	1,34	1,12	-0,53	1,53	1,22	-0,16	1,16	1,03
Rönnebeck	-0,48	-0,37	-0,59	0,79	-0,43	0,03	-1,11	-0,30	-1,21
Weidedamm	-0,53	1,78	1,53	-0,05	1,52	1,49	-0,57	2,03	1,57
Oberneuland	-0,62	1,89	1,60	-0,42	1,88	1,63	-0,41	1,90	1,57
Kirchhuchting	-0,63	-0,94	-1,23	-1,03	-1,05	-1,65	0,02	-0,82	-0,80
Kattenesch	-0,64	0,29	-0,01	-0,17	0,33	0,23	-0,60	0,25	-0,24
Grolland	-0,64	1,67	1,38	-1,52	2,06	1,17	0,36	1,29	1,58
Mittelshuchting	-0,67	-0,87	-1,19	0,60	-0,96	-0,61	-1,20	-0,79	-1,76
Fähr-Lobbendorf	-0,74	-0,56	-0,90	0,67	-1,01	-0,62	-1,33	-0,10	-1,18
Sebaldsbrück	-0,77	0,07	-0,29	0,34	-0,09	0,11	-1,12	0,23	-0,68
Alte Neustadt	-0,81	0,55	0,18	-0,35	0,70	0,50	-0,67	0,40	-0,14
Lüssum-Bockhorn	-0,87	-0,35	-0,76	-1,44	-0,07	-0,91	0,04	-0,64	-0,60
Steintor	-0,95	1,05	0,61	-0,38	1,51	1,28	-0,81	0,60	-0,06
Horn	-0,97	1,73	1,28	-0,28	1,37	1,21	-0,91	2,09	1,36
Findorff-Bürgerweide	-1,02	1,16	0,69	-0,47	1,35	1,08	-0,83	0,96	0,29
Ostertor	-1,03	1,55	1,07	0,00	1,79	1,79	-1,18	1,31	0,35
Lehesterdeich	-1,07	1,36	0,86	0,79	0,97	1,43	-1,79	1,75	0,30
Schönebeck	-1,13	0,73	0,21	-0,42	0,53	0,29	-0,99	0,93	0,12
Neustadt	-1,29	0,97	0,37	-0,65	1,55	1,17	-1,01	0,39	-0,43

Habenhausen	-1,39	1,77	1,13	-0,82	1,80	1,32	-1,00	1,74	0,93
Rekum	-1,62	0,71	-0,05	0,19	0,69	0,80	-1,99	0,72	-0,90
Gete	-1,76	2,42	1,60	-1,59	2,47	1,55	-0,88	2,36	1,65
Hulsberg	-1,81	0,91	0,07	-1,23	1,47	0,75	-1,18	0,35	-0,61
Aumund- Hammersbeck	-2,17	-0,15	-1,16	-1,11	-0,42	-1,07	-1,69	0,13	-1,24
Seehausen	-2,55	0,75	-0,44	-2,67	0,98	-0,57	-1,00	0,51	-0,30

**Tabelle Anhang 5: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Soziale Lage)**

D = Dynamikwert; S = Statuswert; I = Indexwert

Ortsteil	Soziale Lage			Transferleistungen über 15 J.			Transferleistungen unter 15 J.			Arbeitslosenziffer		
	D 2015	S 2011	S 2015	D 2015	I 2011	I 2015	D 2015	I 2011	I 2015	D 2015	I 2011	I 2015
Neue Vahr Nord	2,39	-1,66	-1,20	2,23	-2,00	-1,54	1,86	-1,99	-1,48	1,91	-1,00	-0,57
Neue Vahr Südwest	2,33	-0,76	-0,31	2,56	-0,98	-0,45	2,68	-1,29	-0,56	0,46	-0,01	0,09
Gartenstadt Süd	1,91	-0,10	0,27	1,79	-0,08	0,29	1,84	-0,31	0,19	1,11	0,09	0,34
Tenever	1,86	-2,29	-1,93	1,66	-2,83	-2,49	0,68	-1,93	-1,75	2,48	-2,10	-1,54
Neuenland	1,61	-0,23	0,09	-0,13	-0,04	-0,07	3,54	-0,46	0,51	0,00	-0,18	-0,18
Woltmershausen	1,60	-0,71	-0,40	1,29	-0,69	-0,42	1,63	-0,80	-0,36	1,01	-0,63	-0,41
Blockdiek	1,60	-1,14	-0,83	1,60	-1,43	-1,10	1,01	-1,30	-1,03	1,46	-0,69	-0,37
Neue Vahr Südost	1,34	-1,30	-1,04	1,00	-1,54	-1,34	0,94	-1,43	-1,17	1,42	-0,93	-0,61
Buntentor	1,33	0,46	0,72	1,44	0,45	0,74	0,54	0,66	0,81	1,48	0,26	0,59
Alte Neustadt	1,30	0,05	0,30	0,97	0,31	0,51	1,06	-0,22	0,07	1,22	0,04	0,32
Ostertor	1,24	0,40	0,64	-0,08	0,61	0,60	1,18	0,67	0,99	1,86	-0,08	0,34
Steffensweg	1,21	-0,80	-0,56	0,83	-0,66	-0,49	1,14	-1,04	-0,73	1,02	-0,69	-0,46
Kattenturm	1,16	-1,36	-1,14	0,37	-1,40	-1,32	1,15	-1,35	-1,04	1,28	-1,34	-1,06



Steintor	1,03	0,49	0,69	0,40	0,61	0,69	0,94	0,85	1,11	1,16	0,02	0,28
Fesenfeld	1,02	1,02	1,22	0,64	1,02	1,15	0,60	1,37	1,53	1,34	0,67	0,97
Utbremen	1,01	-0,76	-0,56	0,67	-0,80	-0,67	0,71	-0,97	-0,78	1,15	-0,49	-0,23
Hulsberg	0,97	0,26	0,45	0,28	0,32	0,38	1,85	0,22	0,73	0,03	0,25	0,26
Hohentor	0,94	-0,23	-0,04	-0,41	0,16	0,08	1,49	-0,33	0,07	1,02	-0,51	-0,28
Bahnhofsvorstadt	0,79	-1,10	-0,95	0,59	-0,82	-0,70	-0,02	-1,07	-1,07	1,54	-1,42	-1,07
Lehe	0,71	1,45	1,59	0,35	1,55	1,62	0,58	1,46	1,62	0,84	1,34	1,53
Huckelriede	0,63	-0,27	-0,15	0,27	-0,23	-0,17	0,67	-0,24	-0,06	0,57	-0,35	-0,22
Regensburger Straße	0,62	0,40	0,52	1,04	0,31	0,52	0,11	0,57	0,60	0,52	0,34	0,45
Gartenstadt Vahr	0,59	0,63	0,75	1,60	0,48	0,81	0,04	0,50	0,51	0,04	0,92	0,93
Neustadt	0,58	0,67	0,78	0,37	0,67	0,75	0,81	0,74	0,96	0,18	0,59	0,63
Peterswerder	0,57	1,02	1,13	0,48	0,95	1,05	0,50	1,22	1,35	0,42	0,89	0,99
Sebaldsbrück	0,51	0,15	0,25	0,55	0,02	0,14	0,73	-0,01	0,19	-0,04	0,42	0,41
Westend	0,48	-0,56	-0,47	0,34	-0,55	-0,48	-0,96	-0,11	-0,37	2,10	-1,04	-0,56
Lehesterdeich	0,47	1,18	1,28	0,67	1,09	1,23	0,59	1,04	1,20	-0,09	1,42	1,40
Hastedt	0,44	0,51	0,59	0,53	0,35	0,46	0,66	0,57	0,75	-0,15	0,60	0,56
Weidedamm	0,42	0,92	1,00	0,45	0,91	1,00	0,40	0,91	1,02	0,21	0,93	0,98
Ellenerbrok-Schevemoor	0,22	-0,10	-0,05	0,36	-0,29	-0,22	0,12	-0,16	-0,12	0,11	0,15	0,18
Arbergen	0,22	1,20	1,25	-0,03	1,16	1,15	0,62	1,05	1,21	-0,14	1,41	1,38
Ellener Feld	0,10	0,87	0,89	-0,13	0,78	0,75	-0,30	0,80	0,72	0,74	1,03	1,20
Bürgerpark	0,09	1,90	1,92	0,24	1,82	1,87	-0,01	2,07	2,06	0,04	1,81	1,82
Findorff-Bürgerweide	0,07	0,39	0,41	0,44	0,29	0,38	-1,06	0,71	0,42	1,07	0,18	0,42
Rönnebeck	0,03	0,27	0,27	-0,43	0,39	0,30	0,22	0,17	0,23	0,21	0,24	0,28
Lüssum-Bockhorn	-0,03	-1,04	-1,04	-0,12	-1,06	-1,09	0,58	-0,94	-0,78	-0,68	-1,11	-1,26
Grolland	-0,11	1,66	1,64	0,01	1,59	1,60	0,37	1,63	1,73	-0,73	1,75	1,59

Lesum	-0,19	0,62	0,58	-0,01	0,63	0,62	0,62	0,48	0,65	-1,25	0,75	0,47
Riensberg	-0,23	1,64	1,59	0,01	1,54	1,54	0,11	1,60	1,63	-0,74	1,77	1,61
Radio Bremen	-0,23	1,28	1,23	-0,59	1,30	1,18	0,21	1,18	1,24	-0,33	1,35	1,28
Borgfeld	-0,25	2,04	1,99	-0,04	1,97	1,96	-0,09	2,07	2,04	-0,51	2,07	1,96
Gete	-0,26	1,75	1,70	-0,11	1,68	1,66	-0,30	1,88	1,80	-0,20	1,68	1,64
Osterholz	-0,26	1,47	1,42	0,00	1,40	1,40	-0,11	1,42	1,40	-0,54	1,57	1,45
Sodenmatt	-0,27	-1,19	-1,24	-0,08	-1,42	-1,44	0,38	-1,40	-1,29	-1,08	-0,75	-0,99
Oberneuland	-0,30	1,77	1,71	-0,33	1,73	1,66	-0,65	2,00	1,82	0,31	1,59	1,66
Fähr-Lobbendorf	-0,32	-0,57	-0,63	1,63	-0,78	-0,44	-1,55	-0,16	-0,58	-0,46	-0,76	-0,86
Habenhausen	-0,34	1,84	1,77	-0,21	1,78	1,73	0,07	1,70	1,72	-0,79	2,03	1,85
Arsten	-0,34	1,03	0,96	0,25	0,90	0,96	-0,26	0,88	0,81	-0,81	1,30	1,12
Horn	-0,38	1,71	1,64	-0,30	1,61	1,55	-0,02	1,77	1,77	-0,68	1,75	1,60
Rekum	-0,38	1,10	1,02	-0,36	1,08	1,00	-0,46	1,00	0,88	-0,10	1,21	1,19
Barkhof	-0,39	1,81	1,73	-0,11	1,67	1,65	-0,32	2,02	1,93	-0,54	1,73	1,60
Südvorstadt	-0,43	0,37	0,29	-0,25	0,41	0,36	-0,59	0,48	0,32	-0,16	0,22	0,18
Neu-Schwachhausen	-0,47	1,66	1,56	-0,28	1,62	1,56	-0,88	1,71	1,47	0,09	1,64	1,66
Schwachhausen	-0,48	1,73	1,64	0,25	1,63	1,68	-0,32	1,94	1,85	-1,08	1,64	1,39
Kattenesch	-0,50	1,13	1,04	-0,78	1,10	0,94	0,54	0,87	1,02	-1,25	1,42	1,14
Grohn	-0,51	-1,22	-1,32	-1,26	-0,77	-1,02	0,86	-1,54	-1,31	-1,23	-1,35	-1,63
St. Magnus	-0,54	1,40	1,30	0,00	1,37	1,37	-0,48	1,54	1,41	-0,81	1,31	1,13
Mahndorf	-0,60	0,66	0,54	-0,46	0,57	0,48	-0,33	0,49	0,40	-0,74	0,91	0,75
Vege sack	-0,61	-0,57	-0,68	-0,17	-0,53	-0,57	-0,61	-0,57	-0,73	-0,67	-0,60	-0,75
Rablinghausen	-0,61	0,58	0,46	-1,09	0,58	0,36	-1,16	0,73	0,41	0,83	0,42	0,61
Gröpelingen	-0,62	-2,89	-3,01	-0,93	-3,02	-3,22	-0,44	-2,19	-2,31	-0,24	-3,44	-3,49
Osterfeuerberg	-0,74	-0,48	-0,63	0,23	-0,53	-0,48	-0,26	-0,05	-0,12	-1,82	-0,87	-1,28
Mittelshuchting	-0,75	-0,90	-1,05	-0,49	-1,06	-1,16	-0,60	-0,99	-1,16	-0,78	-0,66	-0,83

Walle	-0,84	-0,63	-0,79	-0,26	-0,60	-0,66	-1,06	-0,37	-0,66	-0,67	-0,90	-1,05
Burgdamm	-0,87	-0,67	-0,84	-1,19	-0,78	-1,03	0,04	-0,66	-0,65	-1,21	-0,57	-0,85
Schönebeck	-0,87	0,67	0,50	-0,44	0,65	0,56	-0,33	0,62	0,53	-1,46	0,73	0,40
Hemelingen	-1,06	-0,68	-0,88	-0,90	-0,88	-1,07	-1,15	-0,64	-0,95	-0,54	-0,51	-0,63
Oslebshausen	-1,06	-0,89	-1,09	-0,91	-0,63	-0,82	-1,04	-0,94	-1,22	-0,66	-1,08	-1,23
Altstadt	-1,08	0,61	0,40	-2,42	0,62	0,13	-0,77	1,01	0,80	0,35	0,18	0,26
Aumund-Hammersbeck	-1,14	-0,36	-0,59	-1,29	-0,45	-0,72	-0,55	0,09	-0,06	-1,12	-0,72	-0,98
Blumenthal	-1,30	-1,14	-1,40	-1,00	-1,29	-1,49	-1,53	-0,65	-1,07	-0,61	-1,49	-1,62
Kirchhuchting	-1,30	-1,08	-1,34	-1,02	-1,14	-1,35	-1,41	-1,24	-1,63	-0,74	-0,87	-1,04
Farge	-1,36	0,61	0,34	-1,68	0,66	0,32	-1,55	0,77	0,35	-0,12	0,38	0,35
Seehausen	-1,55	1,92	1,62	-1,95	1,88	1,48	-1,03	1,89	1,61	-0,99	2,00	1,78
Burg-Grambke	-1,95	-0,13	-0,51	-1,16	-0,17	-0,41	-1,35	-0,27	-0,64	-2,37	0,05	-0,49
Ohlenhof	-2,07	-2,62	-3,02	-3,15	-2,54	-3,18	-1,10	-1,93	-2,23	-1,15	-3,40	-3,66
Lindenhof	-2,35	-1,75	-2,21	-2,10	-1,77	-2,20	-2,00	-1,10	-1,65	-1,78	-2,38	-2,78

**Tabelle Anhang 6: Dynamik-, Status- und Indexwerte 2011 und 2015 (Abweichendes Verhalten)**

D = Dynamikwert; S = Statuswert; I = Indexwert

Ortsteil	Abweichendes Verhalten			Körperverletzung	Nicht-Wähleranteil		
	D 2015	S 2011	S 2015	I 2015	D 2015	I 2011	I 2015
Neue Vahr Südwest	2,89	-0,87	-0,36	0,44	0,58	-1,79	-1,70
Neue Vahr Südost	2,02	-1,29	-0,94	-0,23	0,35	-1,80	-1,74
Burgdamm	1,96	-0,84	-0,78	-0,04	0,24	-1,58	-1,54
Neue Vahr Nord	1,82	-1,59	-1,16	-0,32	-0,66	-1,90	-2,01
Osterholz	1,54	0,65	0,71	0,92	0,14	-0,29	-0,27

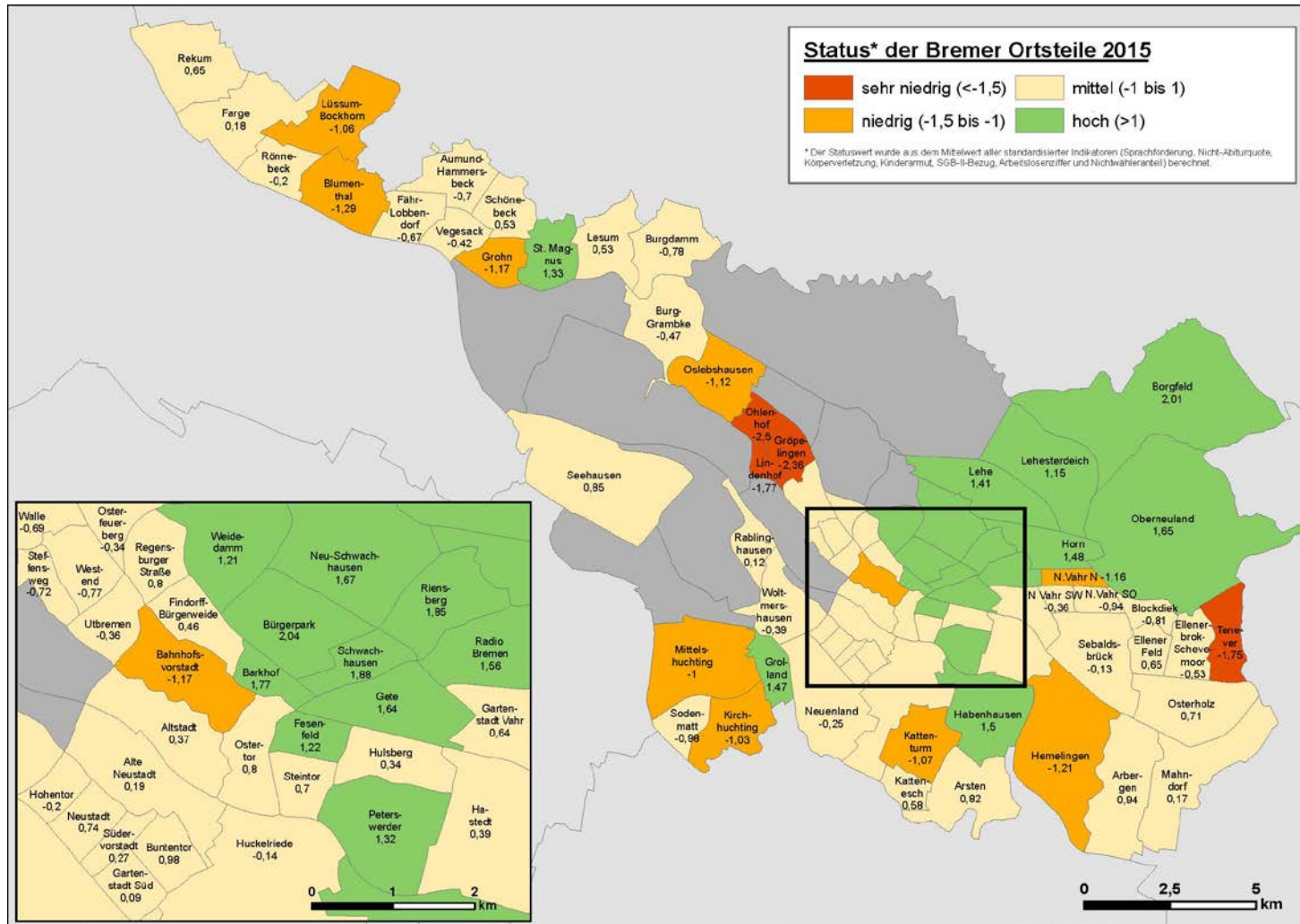
Tenever	1,43	-2,07	-1,75	-1,53	1,24	-2,48	-2,28
Gartenstadt Süd	1,42	-0,28	0,09	1,07	-0,49	-0,15	-0,23
Blockdiek	1,39	-1,03	-0,81	-0,32	-0,35	-1,50	-1,55
Kirchhuchting	1,28	-1,00	-1,03	0,18	-0,17	-0,88	-0,91
Fähr-Lobbendorf	1,22	-0,63	-0,67	-0,14	0,88	-0,98	-0,84
Mahndorf	1,21	0,07	0,17	0,08	0,18	-0,87	-0,84
Schönebeck	1,16	0,65	0,53	1,24	0,90	0,45	0,59
Arbergen	1,07	0,80	0,94	1,47	-0,82	0,47	0,34
Rekum	1,05	0,85	0,65	1,05	1,03	0,37	0,54
Sodenmatt	1,04	-1,02	-0,98	-0,56	-0,80	-1,52	-1,65
Farge	0,98	0,07	0,18	-0,47	3,51	-0,69	-0,12
Hastedt	0,85	0,24	0,39	0,31	1,53	-0,12	0,12
Hohentor	0,73	-0,34	-0,20	-0,24	0,73	-0,70	-0,58
Ellener Feld	0,72	0,59	0,65	0,94	-2,64	-0,08	-0,51
Regensburger Straße	0,71	0,49	0,80	1,33	-0,70	0,64	0,53
Riensberg	0,68	1,66	1,85	1,86	0,71	1,42	1,54
Lehesterdeich	0,68	1,21	1,15	1,50	0,12	0,97	0,99
Oslebshausen	0,67	-1,12	-1,12	-0,95	-0,02	-1,49	-1,49
Lesum	0,61	0,53	0,53	0,38	0,54	-0,02	0,07
Woltmershausen	0,58	-0,73	-0,39	-0,40	-0,44	-0,94	-1,01
Alte Neustadt	0,57	0,17	0,19	0,00	1,59	-0,20	0,06
Lehe	0,54	1,41	1,41	1,49	-0,53	0,97	0,88
Arsten	0,54	0,79	0,82	1,09	-0,72	0,54	0,43
St. Magnus	0,48	1,20	1,33	1,37	0,24	1,02	1,06
Weidedamm	0,35	1,23	1,21	1,44	-0,48	1,08	1,00
Burg-Grambke	0,27	-0,34	-0,47	-0,51	0,77	-0,60	-0,47

Huckelriede	0,26	-0,25	-0,14	-0,10	1,87	-0,01	0,30
Gartenstadt Vahr	0,26	0,60	0,64	0,64	-0,99	0,27	0,11
Horn	0,25	1,66	1,48	1,60	-0,38	1,33	1,27
Mittelshuchting	0,21	-0,88	-1,00	-0,49	-1,09	-0,83	-1,01
Kattenturm	0,20	-1,23	-1,07	-1,13	-0,29	-1,34	-1,39
Ellenerbrok-Schevemoor	0,13	-0,47	-0,53	-0,95	-0,76	-1,18	-1,30
Findorff-Bürgerweide	0,09	0,63	0,46	0,42	-0,48	0,27	0,19
Aumund-Hammersbeck	0,02	-0,30	-0,70	-0,14	-1,55	-0,41	-0,66
Bürgerpark	-0,03	2,08	2,04	1,66	1,21	1,88	2,08
Barkhof	-0,07	1,72	1,77	1,47	-0,22	1,49	1,46
Oberneuland	-0,11	1,79	1,65	1,42	0,75	1,63	1,75
Lüssum-Bockhorn	-0,12	-0,86	-1,06	-1,42	-0,05	-1,33	-1,34
Osterfeuerberg	-0,15	-0,65	-0,34	-0,96	1,14	-0,66	-0,47
Neu-Schwachhausen	-0,16	1,78	1,67	1,62	-0,58	1,66	1,56
Rönnebeck	-0,16	-0,07	-0,20	-0,47	-0,84	-0,47	-0,61
Kattenesch	-0,17	0,75	0,58	0,70	-1,82	0,54	0,24
Peterswerder	-0,20	1,19	1,32	1,42	0,70	1,69	1,81
Altstadt	-0,26	0,23	0,37	-0,74	0,78	-0,40	-0,27
Buntentor	-0,26	0,63	0,98	0,52	0,19	0,77	0,80
Neustadt	-0,39	0,86	0,74	0,93	-0,22	1,21	1,17
Blumenthal	-0,42	-1,12	-1,29	-1,51	0,09	-1,16	-1,14
Schwachhausen	-0,43	1,96	1,88	1,95	-0,14	2,27	2,25
Fesenfeld	-0,45	1,21	1,22	1,08	0,21	1,48	1,52
Seehausen	-0,48	1,41	0,85	1,16	-2,19	1,19	0,84
Gröpelingen	-0,49	-2,33	-2,36	-2,35	0,75	-1,83	-1,71

Utbremen	-0,55	-0,59	-0,36	-0,52	-1,94	-0,39	-0,71
Radio Bremen	-0,56	1,60	1,56	1,11	0,10	1,57	1,59
Gete	-0,70	1,99	1,64	1,22	0,63	1,88	1,98
Steffensweg	-0,81	-0,69	-0,72	-1,11	-1,97	-0,78	-1,10
Hulsberg	-0,85	0,56	0,34	0,12	-0,20	0,77	0,74
Sebaldsbrück	-0,86	0,06	-0,13	-0,65	-1,48	-0,19	-0,44
Grohn	-0,87	-1,09	-1,17	-1,08	0,61	-0,28	-0,19
Walle	-0,91	-0,54	-0,69	-1,23	0,23	-0,46	-0,43
Habenhausen	-0,92	1,82	1,50	1,31	-1,17	1,86	1,67
Ohlenhof	-0,95	-2,26	-2,50	-2,62	-0,48	-1,93	-2,01
Grolland	-0,96	1,67	1,47	1,18	-1,63	1,68	1,42
Neuenland	-1,00	-0,49	-0,25	-1,79	0,32	-0,93	-0,88
Lindenhof	-1,01	-1,55	-1,77	-2,11	-0,30	-1,35	-1,40
Borgfeld	-1,06	1,99	2,01	1,69	-0,61	2,44	2,34
Rablinghausen	-1,06	0,15	0,12	-0,92	0,21	-0,03	0,00
Südvorstadt	-1,09	0,35	0,27	-0,46	0,31	0,46	0,52
Veogesack	-1,34	-0,22	-0,42	-0,83	-1,51	0,01	-0,24
Ostertor	-1,35	0,93	0,80	0,23	-0,10	1,30	1,29
Hemelingen	-1,47	-0,98	-1,21	-2,22	-1,21	-1,23	-1,43
Steintor	-1,82	0,85	0,70	0,25	-1,12	1,53	1,35
Westend	-2,16	-0,56	-0,77	-2,00	-0,17	-0,29	-0,32
Bahnhofsvorstadt	-2,43	-0,98	-1,17	-2,67	-0,45	-0,79	-0,86

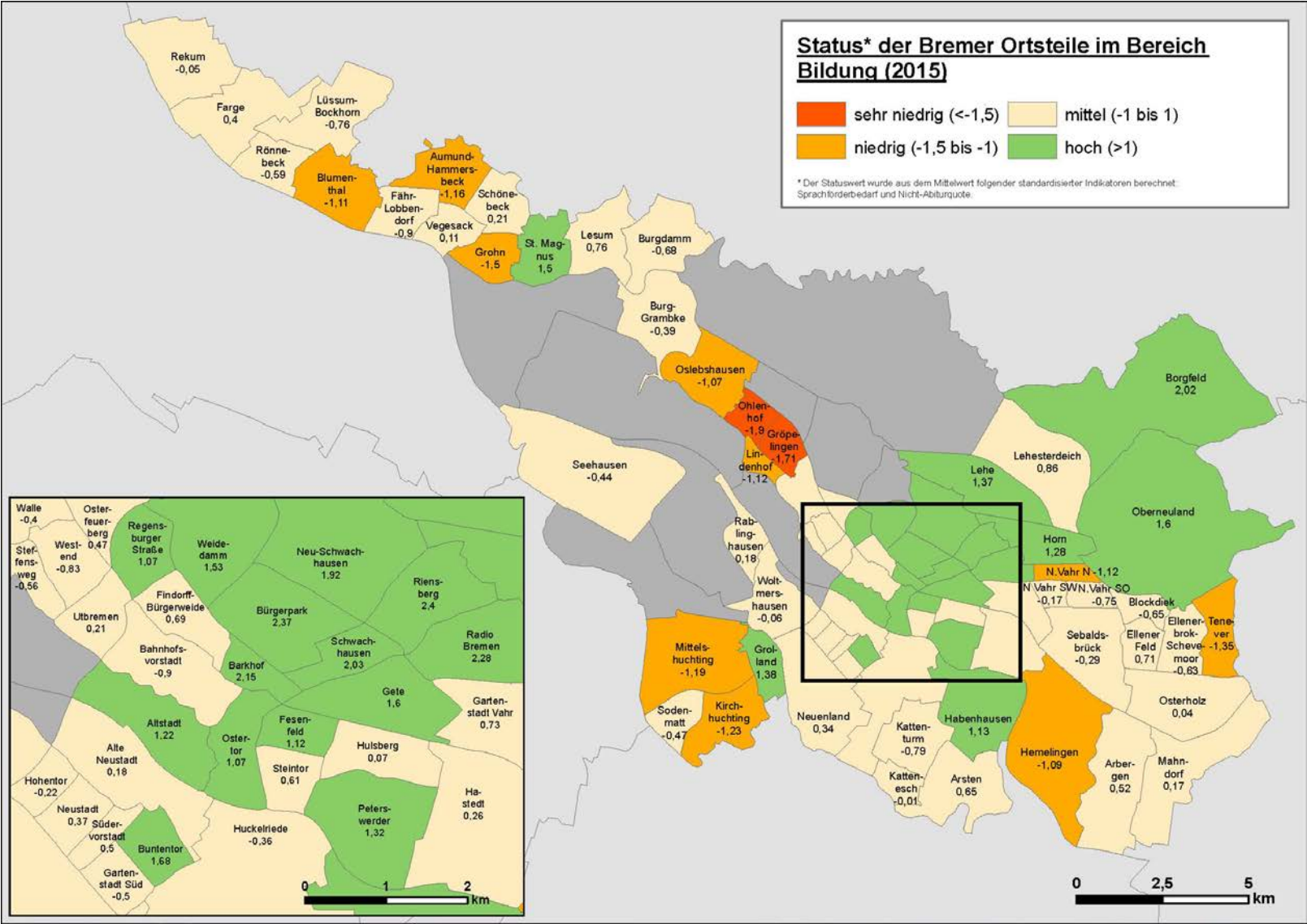
## Anhang II: Karten und Streudiagramme

Abbildung Anhang 2: Status der Bremer Ortsteile 2015 – Gesamtindex



Eigene Darstellung

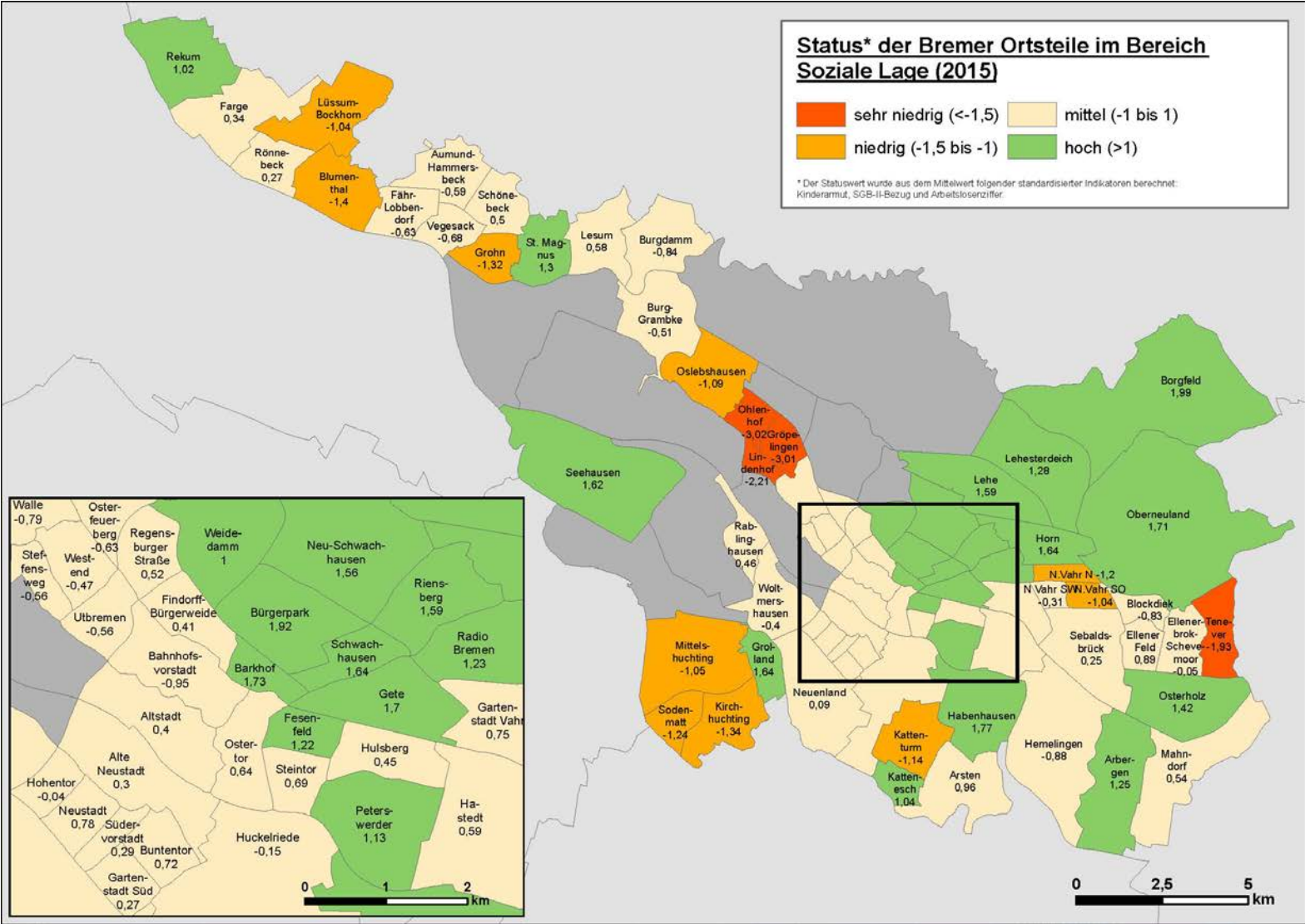
Abbildung Anhang 3: Status der Bremer Ortsteile 2015 – Bildung



Eigene Darstellung

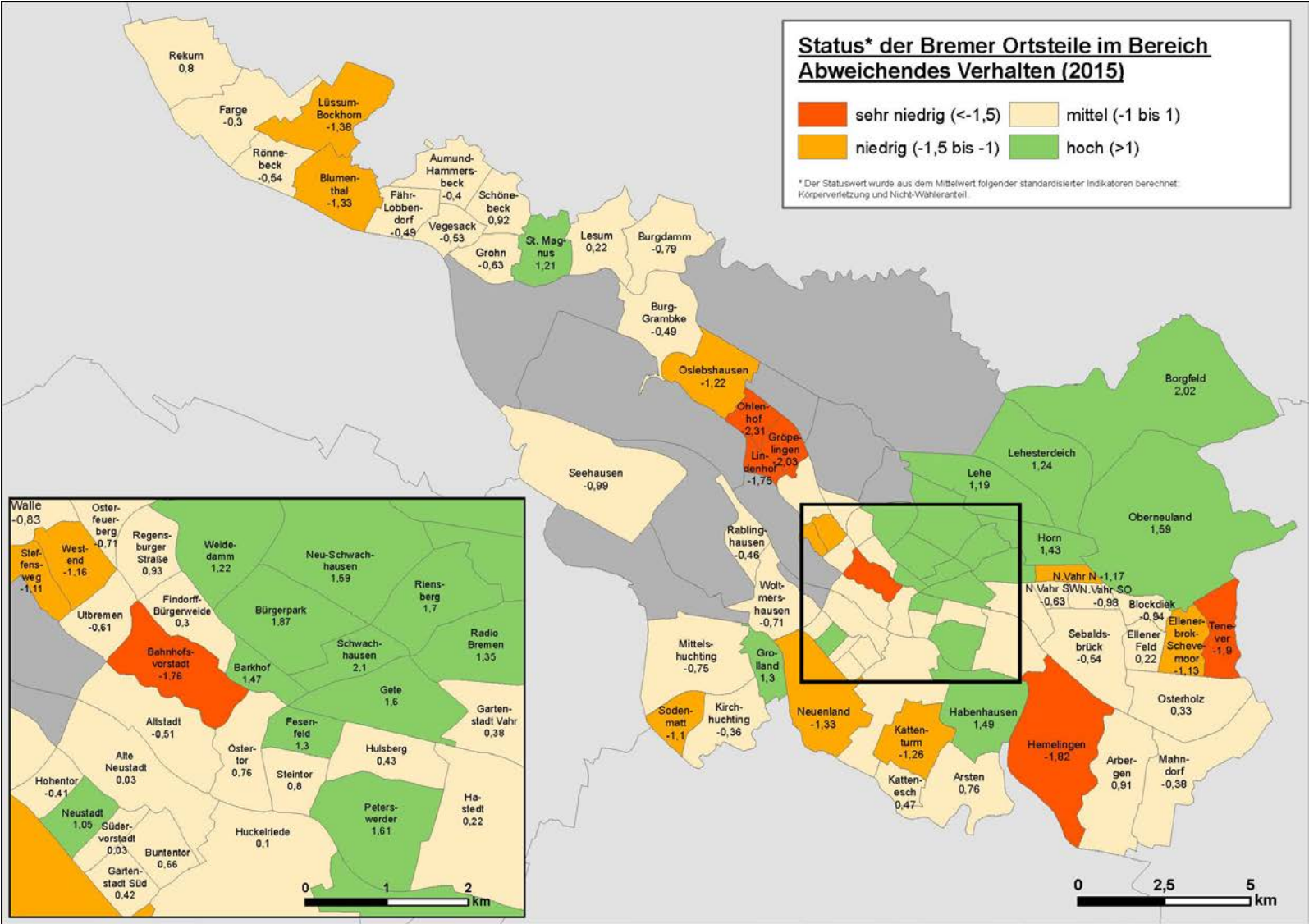


Abbildung Anhang 4: Status der Bremer Ortsteile 2015 – Soziale Lage



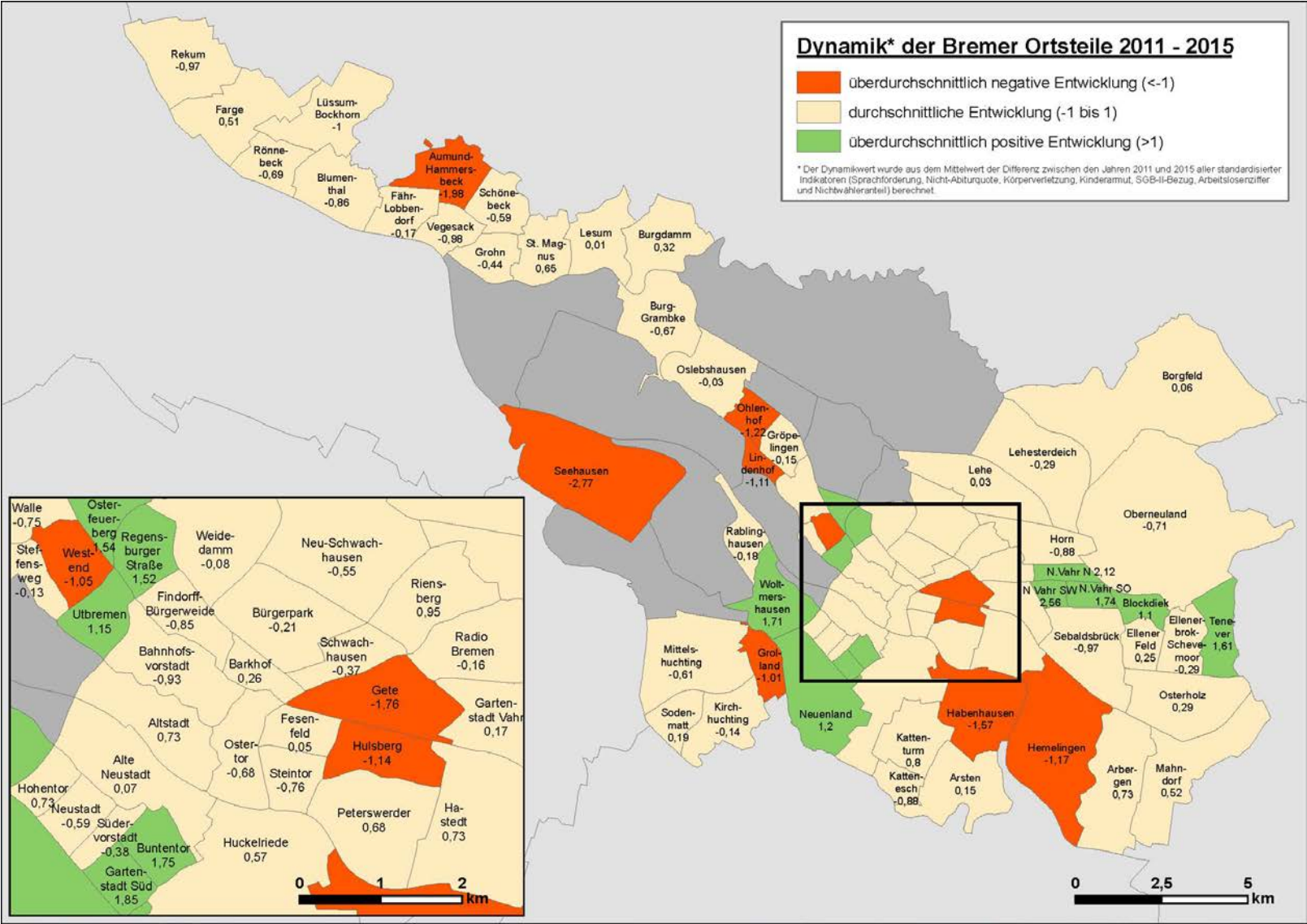
Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 5: Status der Bremer Ortsteile 2015 –Abweichendes Verhalten



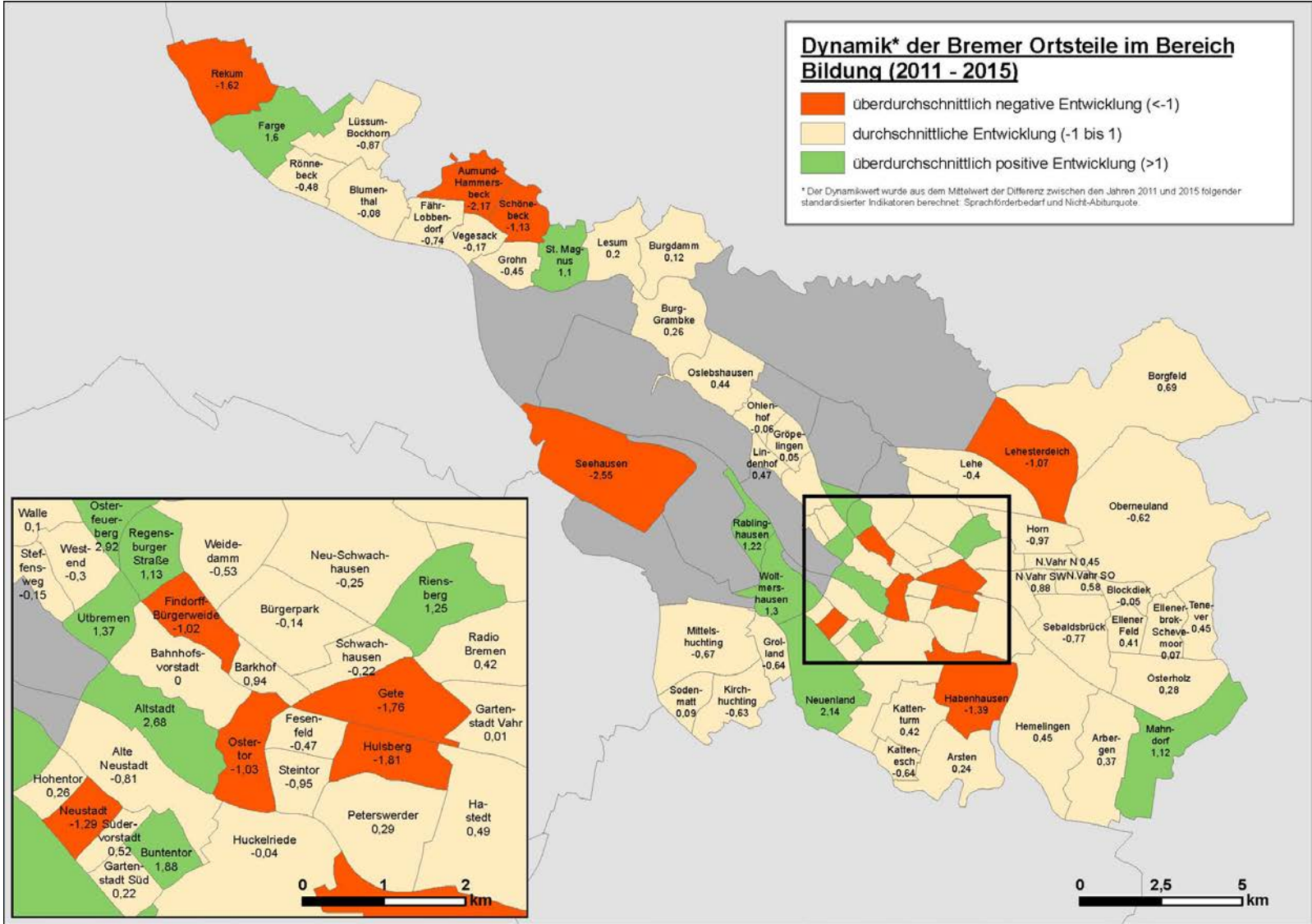
Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 6: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 – Gesamt



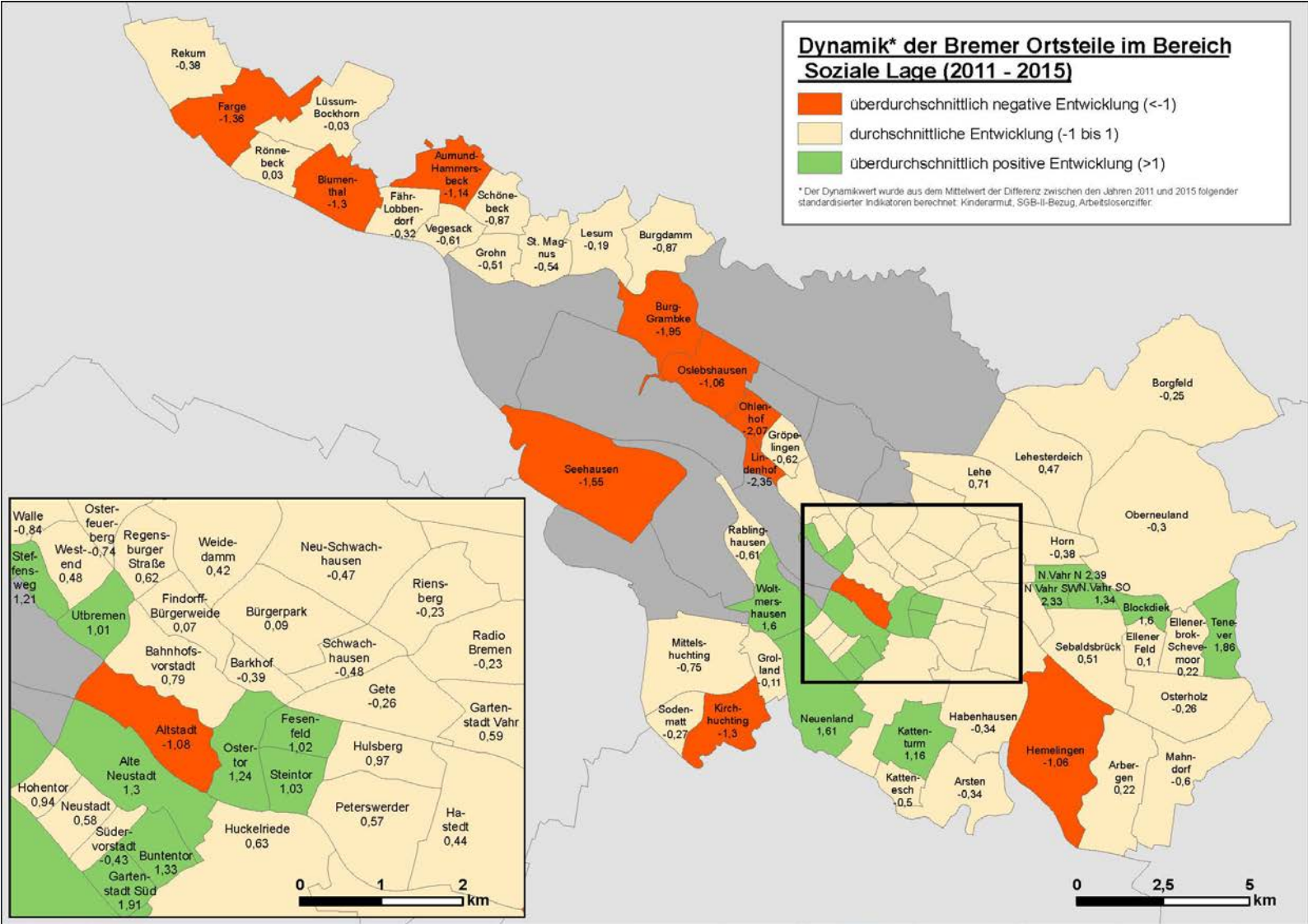
Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 7: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 – Bildung



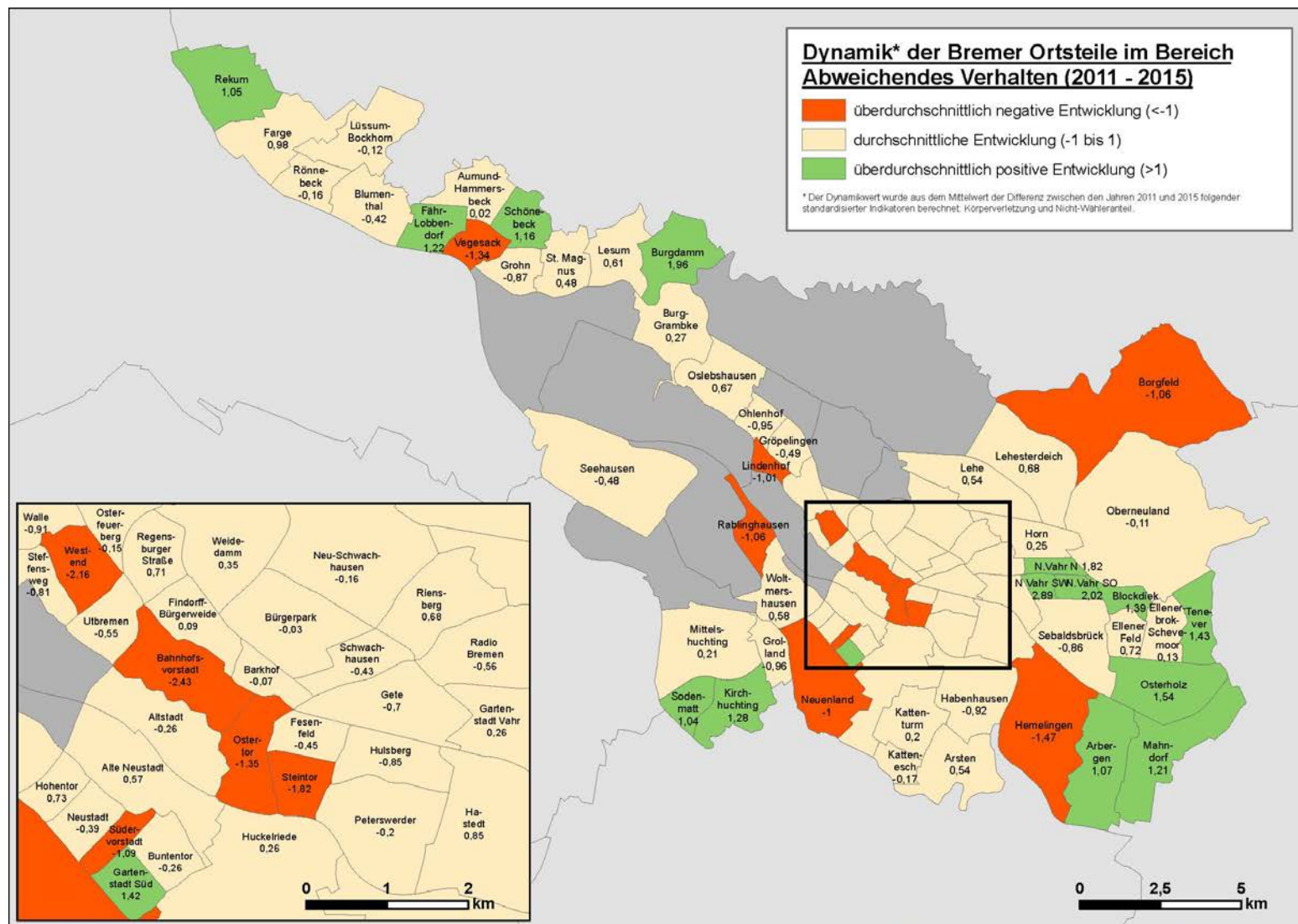
Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 8: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 – Soziale Lage



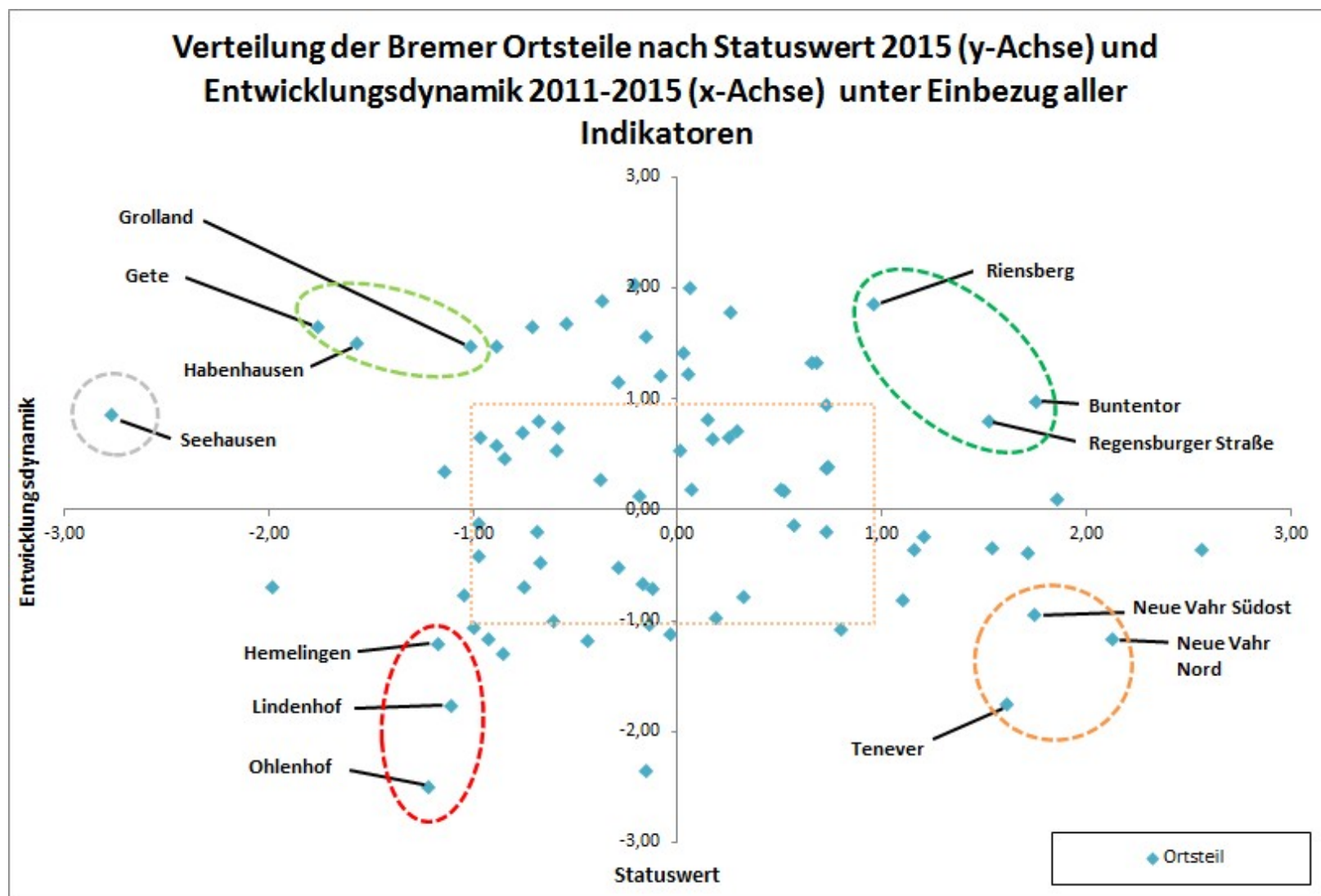
Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 9: Dynamikwert der Bremer Ortsteile 2015 – Abweichendes Verhalten



Eigene Darstellung

Abbildung Anhang 10: Verteilung der Bremer Ortsteile nach Statuswert 2015 und Dynamikwert 2011 bis 2015 - Gesamt



Eigene Darstellung

### **Anhang III: Verzeichnis der Expert/-innengespräche**

(Alle aufgeführten Gespräche wurden in der Zeit zwischen Juni und Oktober 2017 durchgeführt und dauerten zwischen einer und zwei Stunden.)

<b>Kürzel</b>	<b>Beschreibung</b>
E 1	Vertreter/innen der Senatskanzlei
E 2	Vertreter/in einer Stadtteilgesundheitsinitiative
E 3	Vertreter/in eines Beschäftigungsträgers
E 4	Vertreter/in der Arbeitnehmerkammer Bremen
E 5	Vertreter/in der Senatskanzlei
E 6	Vertreter/in der GEWOBA
E 7	Vertreter/in eines Beschäftigungsträgers
E 8	Vertreter/in eines Bremer Wohlfahrtsverbandes
E 9	Vertreter/in des Aktionsbündnis Menschenrecht auf Wohnen
E 10	Vertreter/in der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven
E 11	Vertreter/in der Arbeitnehmerkammer Bremen
E 12	Vertreter/in eines Bremer Wohlfahrtsverbandes
E 13	Vertreter/in des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
E 14	Vertreter/in der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
E 15	Vertreter/in des Amtes für Soziale Dienste
E 16	Bremer Quartiersmanager/in
E 17	Schulleiter/in einer Ganztagschule in einem benachteiligten Ortsteil
E 18	Bremer Quartiersmanager/in
E 19	Vertreter/in des Landesverbandes Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder in Bremen
E 20	Vertreter/in der Arbeitnehmerkammer Bremen
E 21	Bremer Quartiersmanager/in
E 22	Vertreter/in des Jobcenters Bremen
E 23	Vertreter/in der Senatorin für Kinder und Bildung (Kinder)
E 24	Vertreter/innen des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr
E 25	Vertreter/in der Schulleitung einer Grundschule in einem benachteiligten Ortsteil
E 26	Vertreter/innen eines Kinder- und Familienzentrums in einem benachteiligten Ortsteil
E 27	Vertreter/in der Senatorin für Kinder und Bildung (Bildung)
E 28	Vertreter/innen der Senatskanzlei (siehe Nr. E 1)



### **Leitfaden**

(Dieser Standardleitfaden wurde je nach Arbeits- und Aufgabenbereich der befragten Expert/-innen angepasst und konkretisiert)

### **Einleitung:**

Beschreibung des Auftrags, des aktuellen Projektstandes und des weiteren Verlaufs des Vorhabens

### **Informationsakquise:**

1. Politische Aufmerksamkeit und Entwicklung
  - Armutsbezogene Aktivitäten in den letzten 10 Jahren im eigenen Arbeitsbereich?
  - Welche konkreten Maßnahmen/Interventionen/ Programme etc. waren besonders wichtig?
2. Aufgabenerfüllung/Zielerreichung im Hinblick auf „Armut“
  - Welche konkreten Ziele werden verfolgt?
  - Wie sind Erfolge/Misserfolge der vergangenen Jahre einzuschätzen? Warum?
  - Welche Kriterien gelten für die Bewertung von Qualität/Erfolg/Zielerreichung?
  - Wie wird der Erfolg von Maßnahmen/Programmen/Projekten kontrolliert?
3. Information/Monitoring/Evaluation
  - Sind die Grundlagen für Planungen/Entscheidungen ausreichend?
  - Wie wird „Lernfähigkeit“ organisiert?
4. Planung/Steuerung/Umsetzung:
  - Wer wird an der Vorbereitung/Planung von Maßnahmen beteiligt?
  - Wie funktioniert die ressortübergreifende Kooperation (Abstimmungen horizontal und vertikal)?
  - Wie verläuft die Kommunikation zwischen Behörden/Trägern/ Betroffenen?
  - Sind Zuständigkeiten und Aufgaben in Ihrer Institution und zwischen den Beteiligten angemessen verteilt?
  - Wie ist das Verhältnis von Politik und Verwaltung?
5. Mobilisierung von Ressourcen
  - Sind Personalausstattung und finanzielle Mittel ausreichend?
  - Welche zusätzlichen Möglichkeiten der Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Ressourcen sehen Sie? Wovon hängt deren tatsächliche Mobilisierung ab bzw. was kann Politik/Verwaltung dafür tun?

### **Abschluss:**

- Haben Sie Vorschläge für Verbesserungen/Korrekturen bei der Konzipierung und Umsetzung von Armutspolitik?
- Was würden Sie sich wünschen, um Ihre Aufgaben erfolgreicher erfüllen zu können?
- Welche Lösungsvorschläge hätten Sie für die angesprochenen Fragen/Probleme?
- Haben Sie noch Fragen an das Forschungsprojekt?

## **Anhang IV: Dokumentation der durchgeführten Fachworkshops**

Die Fachgespräche zu den drei exemplarischen Kernthemen der Armutspolitik wurden im Rahmen der Erhebungen durchgeführt, um zu den vom iaw-Projektteam zusammengestellten Einzelbefunden und Interpretationen Rückmeldungen von Expert/-innen zu erhalten, die mit der Praxis der Armutspolitik in den betreffenden Handlungsfeldern vertraut sind. Dabei handelte es sich zum Teil um Personen, die in der Expert/-innenbefragung bereits interviewt worden waren. Die vorläufigen Erkenntnisse und Thesen konnten aufgrund der Diskussionen in den Fachgesprächen zum Teil korrigiert und nachjustiert, zum Teil auch mit weiteren Inhalten ergänzt werden.

### **1. Bildung**

Zum Thema „Bildung und Armut“ fand ein Round-Table-Gespräch am 23. Oktober 2017 statt, an dem elf externe Expertinnen und Experten sowie vier Projektmitglieder vom iaw teilnahmen. Das Gespräch dauerte von 15.00 Uhr bis 17.30 Uhr und fand im Gebäude des iaw in der Universität Bremen statt. Im Vorhinein war ein Thesenpapier versandt worden, das vorläufige Erkenntnisse des Projekts zusammenfasste. Dieses wurde während des Workshops von den Teilnehmenden diskutiert und überwiegend unterstützt. Forderungen nach Nachbesserungen wurden vom Projektteam des iaw protokolliert und aufgenommen. Die Tagesordnung lautete:

1. Begrüßung (Günter Warsewa)
2. Vorstellung des Thesenpapiers (René Böhme)
3. Diskussion der Thesen
4. Kleingruppendiskussion
5. Schlussrunde

Die vorgesehenen Kleingruppendiskussionen wurden auf Wunsch der Teilnehmenden zugunsten einer ausgedehnteren gemeinsamen Diskussion nicht durchgeführt. Die Gruppe der Teilnehmenden bestand aus: vier Vertreter/-innen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport; zwei Vertreter/-innen der Senatorin für Kinder und Bildung; eine Schulleitung einer Ganztagsgrundschule, eine Leitung eines Kinder- und Familienzentrums und eine Leitung von KiTa Bremen, ein/-e Vertreter/-in der Arbeitnehmerkammer sowie ein/-e Vertreter/-in der Senatskanzlei.

### **2. Arbeit**

Zum Thema ‚Arbeit und Armut‘ haben an dem Fachgespräch am 20. November 2017 sieben externe Expertinnen und Experten sowie vier Projektmitglieder vom iaw teilgenommen. Die Diskussion dauerte von 16.00 Uhr bis 18.30 Uhr und fand im Gebäude des iaw in der Universität Bremen statt. Vorläufige Erkenntnisse aus der Projektarbeit waren in Form eines Thesenpapiers im Voraus versandt worden. Die Thesen wurden während des Workshops von den Teilnehmenden diskutiert und überwiegend unterstützt. Forderungen nach Nachbesserungen wurden vom Projektteam des iaw protokolliert und aufgenommen. Die Tagesordnung entsprach der des ersten Rundgesprächs und auch die vorgesehenen Kleingruppendiskussionen wurden auf Wunsch der Teilnehmenden wiederum zugunsten einer ausgedehnteren gemeinsamen Diskussion nicht durchgeführt. Die Gruppe der Teilnehmenden bestand aus: zwei Vertreter/-innen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport; zwei Vertreter/-innen des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen; einem/r Vertreter/-in der Arbeitnehmerkammer, einem/r Vertreter/-in eines Beschäftigungsträgers sowie einem/r Vertreter/-in des Jobcenters.

### **3. Wohnen**

Am Fachgespräch zum Thema „Wohnen und Armut“ haben am 18. Dezember 2017 sechs externe Expertinnen und Experten sowie vier Projektmitglieder vom iaw teilgenommen. Der Termin dauerte von 15.00 Uhr bis 17.30 Uhr und fand im Gebäude des iaw statt. Im Vorhinein war ein Thesenpapier versandt worden, das auf den bisherigen Erkenntnissen des Projekts aufbaute. Dieses wurde während des Workshops von den Teilnehmenden diskutiert und überwiegend unterstützt. Forderungen nach Nachbesserungen wurden vom Projektteam des iaw protokolliert und aufgenommen. Die Tagesordnung entsprach der des ersten Rundgesprächs und auch die vorgesehenen Kleingruppendiskussionen wurden auf Wunsch der Teilnehmenden wiederum zugunsten einer ausgedehnteren gemeinsamen Diskussion nicht durchgeführt. Die Gruppe der Teilnehmenden bestand aus: drei Vertreter/-innen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport; einem/-r Vertreter/-in einer Bremer Wohnungsbaugesellschaft, einem/-r Bremer Quartiersmanager/-in und einem/-r Vertreter/-in des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr.