BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
17. Wahlperiode

Drucksache 17 / 851
23. 06. 09

Mitteilung des Senats vom 23. Juni 2009

Lebenslagen in Bremen

Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen 2009

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht über Lebenslagen in Bremen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Impressum

Lebenslagen im Land Bremen 2009

Juni 2009

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Projektgruppe „Lebenslagen in Bremen"

Bahnhofsplatz 29

28195 Bremen

office@soziales.bremen.de

Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Freie Hansestadt Bremen

Lebenslagen im Land Bremen

Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen

- 2009 -

Vorgelegt von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
Bremen, Juni 2009

Inhalt

0. Kurzfassung **5**

1. Einleitung **30**

1.1 Auftrag und Aufbau des Berichts 30

1.2 Grundlagen von Armuts- und Reichtumsberichterstattungen im Bund und in der EU 32

2. Lebenssituation im Land Bremen nach Bereichen **37**

2.1 Bevölkerung im Land Bremen 37

2.1.1 Demografischer Wandel in Deutschland 37

2.1.2 Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen bis 2007 37

2.1.3 Demografischer Wandel im Land Bremen 2008 bis 2020 44

2.1.4 Sozialpolitik und demografischer Wandel im Land Bremen 47

2.2 Einkommen, Schulden und Transferleistungen 48

2.2.1 Reichtum und Armut im Land Bremen – ein erster Überblick 48

2.2.2 Zuwächse nach Einkommensquellen 51

2.2.3 Einkommensverteilung 53

2.2.4 Private Verschuldung im Land Bremen 56

2.2.5 Armut und soziales Netz im Wandel 62

2.2.6 Armutsrisiken im Spiegel von Sozialtransfers 71

2.2.7 Lösungsansätze und Maßnahmen 75

2.3 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt 78

2.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 78

2.3.2 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung 79

2.3.3 Arbeitslosigkeit 84

2.3.4 Maßnahmen für mehr Beschäftigung 94

2.4 Chancen durch Bildung 104

2.4.1 Bildungsstand der Bevölkerung 104

2.4.2 Risikolagen in Familien 112

2.4.3 Bildungserfolg und sozioökonomischer Hintergrund 113

2.4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse 117

2.4.5 Bildungspolitische Maßnahmen 117

2.5 Wohnen 122

2.5.1 Qualitative und quantitative Wohnungsversorgung in Bremen 122

2.5.2 Haushalte mit geringem Einkommen 125

2.5.3 Haushalte mit hohem Einkommen 131

2.5.4 Sozialräumliche Segregation 131

2.5.5 Maßnahmen 133

2.5.6 Zusammenfassung 137

2.6 Gesundheit 139

2.6.1 Gesundheit und soziale Lage 139

2.6.2 Grenzen der Selbsthilfe 147

2.6.3 Armut und psychische Erkrankungen 148

2.6.4 Armut und Sucht 149

2.6.5 Maßnahmen zur präventiven Förderung der Gesundheit 151

2.6.6 Gesundheit älterer Menschen 152

2.6.7 Pflege älterer Menschen 156

2.7 Partizipation 164

2.7.1 Gesellschaftliche und politische Partizipation 164

2.7.2 Kulturelle Partizipation 180

2.7.3 Partizipation durch Sport 185

3. Die Auswirkungen von Armut und Benachteiligung auf gesellschaftliche Gruppen **187**
3.1 Kinder und ihre Lebensbedingungen in Bremen 187
3.1.1 Kindeswohl und soziale Lage 187
3.1.2 Bremer Kinder im Ländervergleich 189
3.1.3 Gesundheit von Kindern 192
3.1.4 Bildungschancen der Kinder 194
3.1.5 Lebenslaufperspektive und Stärkung der Kinder 200
3.1.6 Strategien und Maßnahmen zur Förderung von Kindern in Bremen 201
3.2 Junge Menschen 205
3.2.1 Lebenslagen Junger Menschen 205
3.2.2 Jugendliche im Übergang Schule – Beruf 207
3.2.3 Förderung Junger Menschen im Freizeitbereich 213
3.2.4 Konzepte und Maßnahmen gegen Jugendgewalt 215
3.2.5 Partizipation Junger Menschen 216
3.3 Menschen mit Behinderungen 218
3.3.1 Zusammensetzung der Personengruppe – Bremer Daten 219
3.3.2 Förderung und schulische Bildung für behinderte Menschen 220
3.3.3 Einkommenssituation und Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben 226
3.3.4 Teilhabe am gesellschaftlichen Leben 230
3.3.5 Ausblick: Beteiligung und Selbstbestimmung 232
3.4 Ältere Menschen 234
3.4.1 Bevölkerungsanteil, Haushalte und Einkommen älterer Menschen 234
3.4.2 Der Auftrag der Altenhilfe 237
3.4.3 Selbsthilfe älterer Menschen in Bremen und Bremerhaven 239
3.4.4 Wohnen im Alter 239
3.4.5 Migrationshintergrund als Armutsrisiko im Alter 244
3.5 Armut und Migration 248
3.5.1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund 248
3.5.2 Integrationspolitik im Land Bremen 249
3.5.3 Ausblick 257
3.6 Armut und Wohnungslosigkeit 258
3.6.1 Beschreibung der Personengruppe 258
3.6.2 Bremer Datenlage 258
3.6.3 Ursachen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit 259
3.6.4 Persönliche Folgen von Obdachlosigkeit 259
3.6.5 Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen in Bremen 261
3.6.6 Übersicht Bremer Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe 262
3.6.7 Betreuung von obdach- und wohnungslosen Menschen 269
3.6.8 Zukünftige Maßnahmen in Bremen 271
3.6.9 Wohnungsnotfallhilfen in Bremerhaven 274
3.6.10 Zukünftige Maßnahmen in Bremerhaven 276
3.7 Frauen 278
3.7.1 Die Bevölkerung, der demografische Wandel und die Frauen 279
3.7.2 Einkommen, Vermögen und Schulden aus der Geschlechterperspektive 281
3.7.3 Erwerbsleben und Wirtschaftsentwicklung 284
3.7.4 Bildung als Schlüssel, aber nicht als Lösung für das weibliche Armutsproblem 294
3.7.5 Gesundheit 300
3.7.6 Frauen als Opfer häuslicher Beziehungsgewalt 303
3.7.7 Handlungsfelder und Maßnahmen 304

3.8 Alleinerziehende 309
3.8.1 Bildung und Ausbildung 311
3.8.2 Alleinerziehende im Spiegel der Arbeitsmarktpolitik 313
3.8.3 Erwerbsbeteiligung 321
3.8.4 Trotz Arbeit arm – Einkommen und Einkommensentwicklung von Alleinerziehenden 323
3.8.5 Die Kinderbetreuung – a never ending story 325
3.8.6 Wohnen, Wohnumfeld und Quartiersentwicklung 328
3.8.7 Alleinerziehen und Gesundheit 330
3.8.8 Partizipation 331
3.8.9 Handlungsfelder und Maßnahmen für Einelternfamilien 335

4. Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren 340
4.1 Vorbemerkung: Segregation in den Städten 340
4.2 Die Sozialindikatoren für die Stadt Bremen 343
4.3 Das Stadtmonitoring als kleinräumiges Beobachtungsinstrument 345
4.4 Lebenslagen auf Ebene der Ortsteile der Stadt Bremen 349
4.4.1 Verteilung von Einkommen in den Bremer Ortsteilen 349
4.4.2 Umfang der Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen 351
4.4.3 Migranten und Einheimische in den Bremer Ortsteilen 355
4.4.4 Demografie, Lebensphasen und Haushalte in den Bremer Ortsteilen 362
4.4.5 Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen 369
4.5 Folgen sozialer Segregation und mögliche Gegenstrategien 374
4.5.1 Folgen der Kumulation von Benachteiligungen in den Quartieren 374
4.5.2 Strategien und Handlungsfelder gegen Folgen von Segregation 376

5. Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen 379
5.1 Die Lage im Land Bremen zeigt Handlungsbedarfe auf 380
5.2 Das Land Bremen setzt sich auf Bundesebene für soziale Gerechtigkeit ein 381
5.3 Handlungsfelder für sozialen Zusammenhalt im Land Bremen 383
5.4 Bündelung der Maßnahmen im Stadtteil – für eine integrierte, ressortübergreifende Politik des sozialen Zusammenhalts 386

Anhang 387
Maßnahmen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht 387
Im Bericht benutzte Abkürzungen 399
Literaturverzeichnis 401
Abbildungsverzeichnis 418

0. Kurzfassung

Auftrag und Aufbau des Berichts

Der Armuts- und Reichtumsbericht für das Land Bremen verfolgt das **Ziel**, die Unterschiedlichkeit der Lebenslagen im Land darzustellen, damit eine Grundlage für eine öffentliche Diskussion über das Thema zu schaffen und Vorschläge für Strategien und Maßnahmen gegen eine Vertiefung von sozialer Spaltung und für eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts zu entwickeln.

Der Bericht geht von einem **erweiterten Armut- und Reichtumsbegriff** aus. Armut und Reichtum bemessen sich demnach grundlegend an den verfügbaren finanziellen Mitteln, aber nicht ausschließlich. Unterschiedliche Lebensbereiche wie z. B. Arbeit, Gesundheit, Bildung und Wohnen haben eine wesentliche Bedeutung dafür, in welchen Formen und Ausprägungen Menschen an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben und sich Armutslebenslagen verfestigen oder abgemildert werden. Im Bericht wird − wie in den Berichten der Bundesregierung − dieser sog. Lebenslagenansatz in Verbindung mit der Betrachtung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen zum Ausgangspunkt der Darstellung genommen.

Die Langfassung des Berichts gliedert sich in vier größere Teile:

- Nach einer Schilderung der demographischen Rahmenbedingungen wird im **Teil 2** auf die Teilhabemöglichkeiten in den einzelnen **Lebensbereichen** (Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, und Partizipation) eingegangen.
- Auf dieser Grundlage wird dann im **Teil 3** für einzelne **Personengruppen** wie Kinder, Jugendliche, Ältere Menschen oder Frauen geschildert, wie sich unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten auf soziale Chancen auswirken.
- Darüber hinaus wird im **Teil 4** eine sozialräumliche Querschnittsanalyse zur **Situation in den Stadtteilen, Ortsteilen und Wohngebieten** von Bremen vorgenommen, um die unterschiedlichen Wohn- und Lebensbedingungen im Lebensumfeld aufzuzeigen.
- Abschließend werden im **Teil 5** die in den vorangegangenen Teilen z. T. bereits erwähnten Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen zusammengefasst.

Diese Gliederung ist auch für die Kurzfassung beibehalten worden.

Der Bericht beruht auf umfangreichen Beiträgen der einzelnen Senatsressorts und wurde von einer Projektgruppe bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales koordiniert. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und das Institut für Arbeit und Wirtschaft (IAW) von Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen haben den Prozess der Berichterstellung begleitet und wertvolle Hinweise gegeben.

Anspruch des Berichtes ist es, grundlegende Verhältnisse und Strukturen aufzuzeigen. Aktuelle Entwicklungen - wie etwa die aktuelle Wirtschafts- und Finanzmarktkrise - können in diesem Rahmen nicht mit abgebildet werden.

Der Bericht wurde im Februar 2009 zunächst als Entwurf der Öffentlichkeit vorgelegt. Bis zum Mai 2009 sind dann Rückmeldungen und Vorschläge für weitere Maßnahmen erfolgt.
Der **Gesamtbericht** und weitere Hintergrundmaterialen sind **auf der Internetseite** www.soziales.bremen.de/armuts-und-reichtumsbericht zugänglich.

Bevölkerung im Land Bremen [1]

Die **Bevölkerungsentwicklung** verlief im Land Bremen in den letzten 40 Jahren nicht kontinuierlich, aber insgesamt **rückläufig**. Im Jahr 1971 hatte das Land mit 739.094 Bewohnerinnen bzw. Bewohnern den höchsten Bevölkerungsstand. Im Jahr 2007 waren es nur noch 663.082 Einwohner bzw. Einwohnerinnen. Bevölkerungsprognosen für das Land Bremen sagen voraus, dass sich der Bevölkerungsstand der Stadt Bremen bis 2020 kaum verändern wird. In Bremerhaven dagegen wird es geringe kontinuierliche Einwohnerverluste geben, die dazu führen, dass der Stand der Gesamtbevölkerung im Land Bremen bis 2020 geringfügig abnehmen wird.

Im Zuge des demographischen Wandels nimmt die **Bevölkerung** Deutschlands jedoch nicht nur ab, sondern **verändert sich auch in ihrer Zusammensetzung**. Dieser Prozess ist auch im Bundesland Bremen festzustellen und stellt die Stadt- und Sozialpolitik vor neue Herausforderungen. Vor dem Hintergrund der Armutsrisiken bestimmter Bevölkerungsgruppen ist die Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung von besonderer Bedeutung.

Der Anteil von Migrantinnen und Migranten lag im Land Bremen im Jahr 2007 bei fast 26 % (Stadt Bremen ca. 27 %; Bremerhaven ca. 20 %). Dabei ist die **Bevölkerung mit Migrationshintergrund deutlich jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund**. Bei Kindern bis zu sechs Jahren ist die Gruppe der Kinder mit Migrationshintergrund in Bremen bereits größer als die Gruppe der Kinder ohne Migrationshintergrund. Das bedeutet, dass zukünftig mehr Kinder mit Migrationshintergrund erzogen, gebildet und ausgebildet werden müssen, um gesellschaftlichen Wohlstand zu sichern. Darüber hinaus erfordert eine zunehmende Vielfalt der Bevölkerung auch bei Produzenten öffentlicher Dienstleistungen Diversity Management in Bereichen, wie Bildung, Qualifizierung, Arbeitsförderung, Wohn- und Quartiersmanagement, Gesundheit, Sicherheit usw.

Durch den Geburtenrückgang und die Verlängerung der Lebenserwartung ist die **Bevölkerung** im Land Bremen **deutlich älter geworden**. Das Durchschnittsalter der Stadt Bremen stieg von 39,3 Jahren im Jahr 1971 auf 43,5 Jahre im Jahr 2007. Das Durchschnittsalter der Stadt Bremerhaven stieg von 38,2 Jahren im Jahr 1971 auf 43,6 Jahre im Jahr 2007. In beiden Gemeinden wird zukünftig vor allem die Gruppe der über 80-Jährigen zunehmen. Diese Zunahme an Hochbetagten wird eine Anpassung öffentlicher Dienstleistungen in Bereichen , wie Gesundheit, Pflege, Wohnen, Mobilität und Bildung, erfordern.

Die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 65 Jahren **wird langfristig relativ abnehmen**. Dadurch muss ein sinkender Bevölkerungsanteil Wohlstand, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungssysteme erwirtschaften. Steigende Beschäftigungsquoten würden diesem Prozess entgegen wirken. Dafür müssten zunehmend Migranten u. Migrantinnen, ältere Arbeitnehmerinnen u. Arbeitnehmer, Alleinerziehende und Frauen besser in den Arbeitsmarkt integriert werden, da diese Gruppen besonders von Erwerbslosigkeit betroffen sind. Hier sind alle Beteiligten am Arbeitsmarkt (Arbeitsnachfrage, Arbeitsangebot, Arbeitsförderung) gefordert, Lösungen zu entwickeln und Vielfalt zu integrieren.

[1] Die Gliederung dieser Kurzfassung entspricht den Kapiteln des Gesamtberichts.

Einkommen, Schulden und Transferleistungen

Die Verfügbarkeit materieller Ressourcen beeinflusst gesellschaftliche Teilhabechancen. Es liegen jedoch **keine gesonderten Erhebungen über Armut und Reichtum** im Land Bremen vor. Aus der Einkommensteuerstatistik und der Entwicklung der Einkommensarten lassen sich aber Aussagen über die Verteilung von Einkommen ableiten. Schuldner- bzw. Schuldnerinnendaten und Sozialleistungsstatistiken erlauben des Weiteren Rückschlüsse über gesellschaftliche Armut. Aus der sog. Transferleistungsdichte und im Rückgriff auf einschlägige Untersuchungen für den Bund lassen sich Armutsrisikoquoten schätzen. Für das Bundesland Bremen betragen geschätzte Armutsrisikoquoten je nach gewählter Methode zwischen 19,4 und 27 % (Bund: 13 % - 18 %). **Danach besteht für ca. 129.000 bis ca. 179.000 Bremerinnen und Bremer ein Armutsrisiko.**

Die Anzahl der unteren und der hohen Einkommen nimmt in Bremen bei einem Rückgang der mittleren Einkommen zu, eine **deutliche Polarisierung der Einkommen liegt** vor. Während 1995 der Anteil steuerpflichtiger Einkünfte in Bremen (Stadt) bis zu 12.500 € jährlich 25,9 % erreichte, umfasste diese Einkommensgruppe 2001 bereits 28,4 %. Die Einkommen von mehr als 50.000 € im Jahr nahmen ebenfalls von 12,3 % auf 16,3 % zu. Gleichzeitig bestand bei den mittleren steuerpflichtigen Einkünften eine Stagnation oder ein Rückgang der ausgewiesenen Fälle. Zwischen 2000 bis 2006 ging die Höhe des empfangenen Arbeitsentgelts im Land Bremen um fast 1% zurück, Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit nahmen hingegen um 6,8 % zu und **Vermögenseinkünfte stiegen um 23,37 %**.

Im Land Bremen und besonders in der Stadtgemeinde Bremerhaven liegt der **Anteil der von Überschuldung bedrohten oder bereits überschuldeten Privatpersonen und -haushalte bundesweit auf Höchstniveau.** Auch wenn sich das Ausmaß absoluter Überschuldung aus den Daten von Schufa und Creditreform zahlenmäßig nicht genau ableiten lässt, ist – bei zurückhaltender Interpretation – für das Land Bremen gegenwärtig von einer Größenordnung von **annähernd 60.000 Personen in rd. 30.000 Privathaushalten**, die aufgrund von Verschuldung in prekären oder krisenhaften finanziellen Verhältnissen leben, auszugehen. Etwa ein Viertel davon entfällt auf die Stadtgemeinde Bremerhaven, drei Viertel auf die Stadtgemeinde Bremen. Das Verschuldungsproblem hat damit ein hohes und zudem weiterhin steigendes Ausmaß erreicht. Deshalb müssen bildungs- und verbraucherschutzpolitische Programme und Maßnahmen zur Förderung der Finanzkompetenz und eine verantwortungsvolle Kreditvergabe Überschuldung vorbeugen.

Ende Dezember 2007 erhielten ca. **111.200 Bremerinnen und Bremer Transferleistungen**, davon ca. 97.000 Leistungen nach dem SGB II (ca. 69.500 Arbeitslosengeld II und ca. 27.500 Sozialgeld). Ingesamt betrug die SGB II-Quote für das Bundesland Bremen 18,5 %. Ca. **23 % der Arbeitslosengeld II-Empfänger waren erwerbstätig**. Die meisten Sozialgeldempfänger sind Kinder unter 15 Jahren. Während die Zahl der Arbeitslosengeld II-Bezieher in Folge der verbesserten konjunkturellen Lage seit 2005 abnahm, blieb der Sozialgeldbezug von Kindern bis Ende 2007 nahezu konstant. Eine verbesserte wirtschaftliche Situation führt allenfalls sehr verzögert zur Verringerung des Risikos für Kinder und ihre Eltern, Sozialleistungen nach dem SGB II zu beziehen. Für Kinder unter 15 Jahren erreichte die SGB II-Quote Ende des Jahres 2007 deshalb nahezu ein Drittel. **Fast ein Drittel der Kinder im Land Bremen erhielten Leistungen nach dem SGB II und lebten an der Armutsschwelle**. Politische Initiativen sollten in erster Linie darauf ausgerichtet werden, die Teilhabechancen für Kinder mit hohen Armutsrisiken zu verbessern.

Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit sind in Europa Hauptursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Seit mehreren Jahrzehnten verzeichnet das Bundesland Bremen mit die höchste Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. Die tiefere Ursache liegt hier im wirtschaftlichen Strukturwandel, bzw. konnte der Beschäftigungsabbau zunächst in Sektoren des verarbeitenden Gewerbes auch langfristig nicht durch Beschäftigungsaufbau in anderen Sektoren ausreichend kompensiert werden. In den 80er Jahren erfolgte ein starker Beschäftigungsabbau in der bremischen Wirtschaft, wie z. B. im Nahrungsmittelgewerbe und im Schiffbau. Noch in den 1990er Jahren waren erhebliche nachlaufende Strukturbrüche der bremischen Wirtschaft zu verzeichnen mit der Folge einer weiteren Abkopplung Bremens von der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung des Bundes. Der Strukturwandel der bremischen Wirtschaft war gekennzeichnet durch massive Arbeitsplatzverluste in nicht wettbewerbsfähigen Bereichen der bremischen Industrie und bei traditionellen Logistikdienstleistungen in den Häfen. In Bremen war lange Zeit das Phänomen des Wachstums der Produktionsleistung ohne Beschäftigungsaufbau („jobless growth“) zu beobachten. Wichtige Branchen des Verarbeitenden Gewerbes haben dadurch ihre internationale Wettbewerbsposition stärken können.

Bei dauerhaft zu geringer Arbeitsnachfrage steigt für bestimmte Gruppen das Risiko, langfristig an den Rand des Arbeitsmarkts bzw. in Langzeitarbeitslosigkeit gedrängt zu werden. Hier ist dann auch das Risiko der Armut sehr viel höher. Langfristige Brüche in der Erwerbsbiografie, meist verstärkt über anderweitige Vermittlungshemmnisse, führen auch in konjunkturell besseren Wirtschaftslagen oft nicht zur Arbeitsmarktintegration, die einen dauerhaft wirksamen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zur Folge hätte. Im Jahr 2007 waren im **Land Bremen ca. 41.100 Männer (54 %) und Frauen (46 %) arbeitslos**, davon waren ca. 18.500 Männer (53 %) und Frauen (47 %) langzeitarbeitslos. Im selben Jahr befand sich eine sehr viel höhere Gesamtzahl, nämlich im Jahresdurchschnitt ca. 71.300 erwerbsfähige Bremer und Bremerinnen, im SGB II-Bezug, weil ihr Lebensunterhalt nicht durch Erwerbstätigkeit gewährleistet war. Das Armutsrisiko muss bei der genannten Gesamtgruppe der ca. 71.300 Leistungsbezieherinnen und -bezieher als hoch angesehen werden. Als Anbieter mit besonderen Risiken am Arbeitsmarkt und damit auch mit höheren Armutsrisiken gelten z. T. ältere, jüngere, gering qualifizierte und vor allem Alleinerziehende sowie Arbeitsanbieter mit Migrationshintergrund.

Übergeordnetes Ziel bremischer Wirtschaftspolitik ist die Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit in deren Folge die Sicherung bestehender und Schaffung neuer zukunftsfähiger und Existenz sichernder Arbeitsplätze erreicht werden soll. Die **Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** sank seit dem Jahr 2000 allerdings im Land Bremen um ca. 9.700 bzw. um -5 %. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten um ca. 8.000 bzw. um 23 %. Das deutet auf einen zumindest teilweisen Ersatz sozialversicherungspflichtiger durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse hin. Für einen Großteil der ausschließlich geringfügig entlohnten Arbeitskräfte besteht ein hohes Armutsrisiko. Außerdem stieg die Zahl der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer seit 2003 von ca. 3.500 um 126 % auf mehr als 8.000 Beschäftigte. Geringe Beschäftigungsstabilität und niedrige Löhne bedeuten oft auch für Leiharbeitnehmerinnen bzw. Leiharbeitnehmer höhere Armutsrisiken.

Chancen durch Bildung

Bildung ist ein wesentlicher Schlüssel für kulturelle und gesellschaftliche Teilhabe. Die Beteiligung an gesellschaftlichen Angeboten im Bildungsbereich ist darüber hinaus grundlegend für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und den Zugang zu Erwerbseinkommen. Im Bundesländervergleich hatte das Land Bremen im Jahr 2006 mit **5,8 %** zusammen mit Berlin den höchsten Anteil an Personen zwischen 25 und 65 Jahren **ohne einen allgemeinen Schulabschluss** (Bund: 3,5 %). Mit 27,3 % hatte Bremen weiterhin den höchsten Anteil an Personen ohne eine Berufsausbildung. Gemessen an Bildungsabschlüssen ist der Bildungsstand in Bremen geringer als in anderen Regionen.

Junge Erwachsene ohne einen beruflichen Abschluss sind eine besondere Risikogruppe, weil sie in einer wissensbasierten Gesellschaft erheblich schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, und ihre sozialen Verwirklichungschancen absehbar langfristig beeinträchtigt sind. Im Jahr 2006 lag der Anteil der 18-24-Jährigen in Bremen, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befanden und über keinen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügten, mit 17,5 % deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 14,1 %. Eine Kennzahl, die Einfluss auf diesen Wert hat, ist die „Schulabbrecherquote“. Im Jahr 2007 haben etwa **9 %** der 15-17-Jährigen Schulabgängerinnen bzw. Schulabgänger in Bremen das allgemein bildende Schulsystem **ohne** einen **Hauptschulabschluss** verlassen. Damit lag Bremen zwar etwas unter dem Durchschnittswert der Stadtstaaten Berlin und Hamburg, jedoch noch über dem Bundesdurchschnitt (7,9 %). Als ein Schwerpunkt wird weiterhin die **Verringerung des Abgangs ohne Hauptschulabschluss** verfolgt .

Relativ viele Bremer und Bremerinnen (Land) erreichen die Hochschulzugangsberechtigung und studieren auch, mit 32,2 % (2006) der altersgleichen Bevölkerung ist der Anteil an Studienanfängern an deutschen Hochschulen überdurchschnittlich hoch, wobei diese Quote bei Frauen (32,7 %) etwas höher lag als bei Männern (31,9 %). Zugleich ist auch die Abschlussquote der altersgleichen Bevölkerung an Bremer Hochschulen mit 35,1 % relativ hoch. Im Gegensatz dazu liegt aber der Bevölkerungsanteil Bremens mit Hochschulabschluss mit ca. 23 % unter dem Bundesdurchschnitt von ca. 24 %. Das bedeutet einerseits, Bremen ermöglicht vielen Frauen und Männern den Zugang zu einem Studium und ist auch selbst ein attraktiver Studienort, andererseits führen zu wenig hochqualifizierte und gut dotierte Arbeitsplätze zur Abwanderung vieler Hochschulabsolventen aus dem Land Bremen.

Die Familiensituation kann die individuelle **Teilhabe im Bildungssystem** beeinflussen. Die familiären sozialen Ausgangsbedingungen sind für Kinder unter 18 Jahren im Land Bremen teilweise besonders schwierig. Fast 10 % der Kinder in Bremen wachsen in Familien auf, in denen kein Elternteil erwerbstätig ist und kein Elternteil über einen Schulabschluss im Sekundarbereich II verfügt und das Einkommen der Familie unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Innerhalb der Stadt Bremen wurde ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Wohnquartier und erreichten Schulabschlüssen statistisch nachgewiesen. Insgesamt haben Kinder in „ärmeren“ Ortsteilen (zum Beispiel Tenever und Gröpelingen) oft abweichende Bildungswege gegenüber Kindern aus „reicheren“ Ortsteilen (zum Beispiel Borgfeld und Oberneuland). Die Abiturquote liegt in „ärmeren“ Stadtteilen z. B. bei 18,1 % und in anderen Stadtteilen z. B. bei 54,8 %. Daher ist es sehr wichtig, Maßnahmen weiter zu entwickeln, die zu einer **Entkopplung von sozialer Herkunft und Schulerfolg** führen und die Bildungsbeteiligung von Kindern aus bildungsfernen Haushalten fördern.

Wohnen

Eine ausreichende Wohnungsversorgung bemisst sich an einem ausgewogenen Verhältnis des Wohnungsangebots zu den nachfragenden Haushalten. Im Zeitraum von 2000 bis 2007 ging die **Anzahl der Haushalte** im Bundesland Bremen um 3.000 auf 354.000 zurück. Während die Stadt Bremen um 3.000 Haushalte und damit 1,1 % wuchs, **verlor Bremerhaven im gleichen Zeitraum 6.000 und damit 9,1 % seiner Haushalte**. Für Bremerhaven ergab sich dadurch ein Überhang von 5.700 Wohnungen. Insgesamt bestehen in einigen Teilen des Bremer Wohnungsmarktes jedoch auch Nachfrageüberhänge. So existieren **Bedarfe an bezahlbarem Wohnraum** für Haushalte mit niedrigen Einkommen sowie an hochwertigem Wohnraum in bevorzugten Lagen.

Haushalte mit niedrigem Nettoeinkommen von unter 900 € gaben im Land Bremen 2007 nahezu die Hälfte ihres Einkommens, nämlich ca. 49 % für die Bezahlung der Bruttokaltmiete aus. Der Durchschnittswert des Mietanteils aller Mieterhaushalte lag in Bremen (im Jahr 2006) hingegen bei nur rund 29 % in der Stadt Bremen und 27 % in Bremerhaven. Die gestiegenen Preise für Mietnebenkosten belasten einkommensschwache Mieterhaushalte überproportional. Die Leistungen für Kosten der Unterkunft für Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und -empfänger betrugen Ende des Jahres 2007 durchschnittlich 6,82 €/m² in der Stadt Bremen und 6,15 €/m² in Bremerhaven. Die durchschnittliche Wohnfläche je Person lag in Wohngemeinschaften mit mindestens einem Leistungsempfänger nach SGB II bei nur 28 m². Dem stand ein mittlerer Wert aller Haushalte von 41 m² Wohnfläche gegenüber. Die Eigentumsquote bei Hartz IV Empfängerinnen und -empfängern erreicht nur knapp 4 %, sie können also nur in seltenen Ausnahmefällen über die Absicherung des Wohnens durch Eigentum verfügen.

Einkommensstarke Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von über 2.000 € verwendeten dem gegenüber nur rund 11 bis 22 % ihres Einkommens in der Stadt Bremen sowie 13 bis 20 % in Bremerhaven für die Zahlung der Bruttokaltmiete. Darüber hinaus besaßen einkommensstarke Haushalte mit ca. 57 % überdurchschnittlich häufig Wohneigentum. Der mittlere Wert im Land Bremen liegt bei rund 34 % (in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg deutlich darunter, nämlich bei nur 13 bzw. 22 %). Insgesamt deckt eine Vielzahl von Baugebieten den Bedarf an Wohnraum für einkommensstarke Haushalte ab. Die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit ausreichend preiswertem Wohnraum konnte hingegen noch nicht vollständig erreicht werden. Im Land Bremen existieren nur noch rund 13.000 Sozialwohnungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten zum allgemeinen Wohnungsmarkt. Die Wohnraumförderung sollte ihren **Schwerpunkt auf die Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte** legen.

Des Weiteren liegt im Land Bremen eine **sich verstärkende sozialräumliche Segregation** vor. Sozial benachteiligte und einkommensschwächere Haushalte konzentrieren sich sowohl in der Stadt Bremen als auch in Bremerhaven in Stadtrandgebieten mit höhergeschossigem Wohnungsbau sowie in Gebieten nahe ehemaliger Industriegebiete. Integrierte Stadtentwicklungspolitik kann hier einen positiven Beitrag zur Bekämpfung sozialer Benachteiligungen leisten. Wichtige Handlungsfelder sind dabei städtebauliche Aufwertungsstrategien, die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Revitalisierung von wohnortnahen Gewerbestandorten, Bildungsoffensiven und die stärkere Berücksichtigung der Belange von Jungen und Alten in einer generationengerechten Stadt.

Gesundheit

Gesundheit stellt eine wichtige Grundlage zur gesellschaftlichen Teilhabe dar. Soziale Ungleichheiten führen auch zu Unterschieden in der gesundheitlichen Belastung, im Gesundheits- und Krankheitsverhalten sowie in der gesundheitlichen Versorgung. Der allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung lässt sich anhand der **Lebenserwartung** beschreiben. Die durchschnittliche Lebenserwartung im Land Bremen beträgt derzeit 75,6 Jahre bei Männern und 81,5 Jahre bei Frauen. Im Bundesdurchschnitt werden Frauen 0,6 Jahre und Männer ein Jahr älter; die größte Abweichung ist auf Landesebene zwischen der Lebenserwartung von Männern in Bremerhaven und im Bundesdurchschnitt festzustellen, sie beträgt drei Jahre. Verglichen mit einzelnen Bremer Stadtteilen ist der Unterschied noch wesentlich auffälliger. Die Lebenserwartung beider Geschlechter variiert in Bremen deutlich zwischen den Stadtteilen. So unterscheiden sich die Lebenserwartungen im privilegierten Schwachhausen und im sozial benachteiligten Stadtteil Gröpelingen um 7,8 Jahre bei Männern und 5,1 Jahre bei Frauen. Während Schwachhausen im Zeitraum von 1997 bis 2006 eine Lebenserwartung von 79,3 und 84,2 Jahren verzeichnete, lagen die Werte für Gröpelingen bei nur 71,5 und 79,1 Jahren.

Das Bundesland Bremen weist darüber hinaus ebenfalls **regionale Unterschiede in Bezug auf die Kindergesundheit** auf. So fanden sich motorische, sprachliche und sozialemotionale Entwicklungsauffälligkeiten zuletzt bei 34 % der Kinder aus benachteiligten Wohnvierteln, während privilegierte Stadtteile einen Anteil von nur 29 % auswiesen. Weiterhin zeigten Kinder aus Migrantenfamilien mit einem Anteil von 33 % und Kinder von Alleinerziehenden mit 36 % überdurchschnittliche Werte. Nur zwei Drittel der Jungen aus Familien mit Migrationshintergrund brachten die Voraussetzungen für einen problemlosen Einstieg in die erste Grundschulklasse mit (dagegen 79 % ohne Migrationshintergrund). Sprachauffällig sind häufiger Kinder aus benachteiligten Gebieten, ihr Anteil liegt bei 22,7 % (Durchschnitt: 18,6 %). Auch die Anteile übergewichtiger Kinder wichen mit 13,6 in den benachteiligten bzw. 7,6 % in den privilegierten Wohnvierteln im Jahr 2005 deutlich voneinander ab. Es empfiehlt sich daher, **gesundheitsfördernde Maßnahmen lebenswelt- und alltagsnah** unter stärkerer Einbeziehung sozialräumlicher Aspekte durchzuführen.

Armut in Zusammenhang mit (drohender) Arbeitslosigkeit stellt im Weiteren das wesentliche Risiko für **psychische Erkrankungen** dar. So waren 2005 60 % der Patienten der Sozialpsychiatrischen Beratungsstellen arbeitslos. Im Rahmen Wohnquartier bezogener Strategien zur Bewältigung von Armut sollten daher tagesstrukturierende und entgeltliche Beschäftigungen für psychisch Kranke angeboten werden. Darüber hinaus kann die gezielte Förderung von Selbsthilfeaktivitäten in benachteiligten Ortsteilen Unterstützung leisten. Falls die Selbsthilfe jedoch nicht zu Stande kommt, müssen sozialstaatliche Interventionen erfolgen.

Auch **Pflegebedürftigkeit** schränkt die gesellschaftliche Teilhabe ein. Im Jahr 2007 lebten im Land Bremen 18.000 Pflegebedürftige. Prognosen erwarten einen **Anstieg um ca. 25 %. auf 22.448 in 2020**. In Folge anhaltender Arbeitslosigkeit, resultierender Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie und der Kopplung der Renten an die zuletzt niedrige Reallohnentwicklung wird das Renteneinkommen zukünftig absinken. Gleichzeitig verringert sich in Folge steigender Frauenerwerbstätigkeit das Potential familiärer Pflegearrangements. Darüber hinaus wird der Anteil von Migrantinnen und Migranten an den Pflegebedürftigen zunehmen. Menschen mit Migrationshintergrund nehmen die vorhandenen Angebote jedoch bisher nur unterdurchschnittlich in Anspruch.

Partizipation

Verwirklichungschancen, als Teilhabe am gesellschaftlichen Leben begriffen, sind nicht allein durch die ökonomische Situation bedingt. Auch die **Teilhabe an Kultur, Sport und gemeinnützigen Aktivitäten** sind Ausdruck von Verwirklichungschancen. Soziale Partizipation fördert gesellschaftliche Integration und wirkt Ausgrenzung entgegen.

Politische Partizipation kann durch die **Beteiligung an Wahlen** gemessen werden. Bei Bundestagswahlen lag die Wahlbeteiligung im Land Bremen bis 1987 immer bei über 80 %. Nach der Wiedervereinigung 1990 ging die Wahlbeteiligung auf 76,5 % zurück. Bei der letzten Bundestagswahl 2005 sank sie mit 75,5 % auf den niedrigsten Stand seit 1949. Auch bei den Bürgerschaftswahlen im Jahr **2007** erreichte die Wahlbeteiligung in der Stadt Bremen **mit 58,6 % (Bremerhaven 52 %) den niedrigsten Stand** seit Bestehen des Bundeslandes. Die Wahlbeteiligung in der Stadt Bremen **variiert von Stadtteil zu Stadtteil**. Die Differenz zwischen den privilegierten Ortsteilen (Borgfeld, Oberneuland) im Vergleich zu den benachteiligten (Tenever, Gröpelingen) beträgt kontinuierlich rund 20 bis 25 Prozentpunkte.

Bürgerschaftliches / ehrenamtliches Engagement kann Armut bzw. Armutsfolgen direkt entgegen wirken. Laut einer Umfrage aus dem Jahr 2008 sind **22,0 % der Bremer und 28,4 % der Bremerhavener** (Bund 34,3 %) in der Altersgruppe der über 16-Jährigen bürgerschaftlich engagiert. Dabei wird jährlich freiwillige Arbeit im Umfang von 37 Mio. Stunden geleistet. Diese findet zu 43 % in Vereinen, zu 15 % in kirchlichen bzw. religiösen Einrichtungen und zu 5 % in Parteien und Gewerkschaften statt. Jedoch ist die Chance, dass sich jemand bürgerschaftlich engagiert, der unter der Armutsgrenze lebt, geringer als bei Menschen mit einem Einkommen oberhalb der Armutsgrenze. Um betroffene Menschen und Familien vor der sozialen Isolation zu bewahren, sollten innovative Formen der Engagementpolitik entwickelt werden, die **auch beteiligungsfernen Schichten neue Zugänge zur Partizipation** ermöglichen.

Auch der Kulturbereich gehört im weitesten Sinne zum Verständnis gesellschaftlicher Teilhabe. Der **Zugang aller Schichten der Gesellschaft zu kulturellen Angeboten** ist ein Indikator für gesellschaftliche Integration und Teilhabe. Kultur kann identitäts- und integrationsfördernd wirken, da die Auseinandersetzung mit ihr den Zugang zur eigenen Kultur öffnet sowie individuelle Persönlichkeitsentfaltung und gesellschaftliche Veränderungsprozesse ermöglicht. Wichtig ist eine entsprechende Programmgestaltung, aber auch die Erleichterung des Zugangs durch kostenlosen oder kostengünstigen Eintritt. Einen Beitrag zu kultureller Teilhabe leistet beispielsweise das Programm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN)/Soziale Stadt“, dessen Kulturprojekte niedrigschwellige Angebote in benachteiligten Quartieren ermöglichen.

Auch über die Teilnahme am aktiven Sport ist Partizipation möglich. Sport hilft bei der Persönlichkeitsbildung und -entfaltung und ist besonders für Kinder und Jugendliche, in Ergänzung zu Familie und Schule, eine wichtige Möglichkeit zum Erlernen sozialer Kompetenzen. Es ist von besonderer Bedeutung, **von Ausgrenzung und Armut bedrohten Bürgern und insbesondere Kindern die Teilhabe am Sport zu ermöglichen und dabei eingeschränkte Familienbudgets zu berücksichtigen**.

Kinder und ihre Lebensbedingungen in Bremen

Die im Februar 2007 veröffentlichte **UNICEF-Studie** leistet einen internationalen Ländervergleich zur sozialen Lage und zum Wohlergehen von Kindern. Die Studie untersucht die sechs Schwerpunkte materielles Wohlbefinden, Gesundheit und Sicherheit, Bildung, Beziehungen zur Familie und Freundschaften, Verhalten und Risiken sowie die subjektive Einschätzung des Wohlbefindens der Kinder. Für die deutschen Bundesländer existieren jedoch lediglich Daten für die Bereiche materielles Wohlbefinden, Gesundheit sowie Bildung und Frühförderung. Grundsätzlich gilt: je früher und länger Kinder einer Armutssituation ausgesetzt sind, desto gravierender gestalten sich die späteren Auswirkungen.

Der Anteil **einkommensarmer Haushalte mit Kindern im Land Bremen** lag im Jahr 2007 bei **19,6 % (Hamburg 14,8 %, Berlin 15,8 %).** Zeitreihen haben zudem eine **Zunahme des materiellen Armutsrisikos von Familien mit Kindern** ergeben. So ging die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II in der Zeit von 2005 bis 2007 zwar leicht zurück, die Bedarfsgemeinschaften mit Kindern blieben indes auf einem gleich hohen Niveau. Folglich nahm ihr Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften von 28,8 auf 31,4 % in der Stadt Bremen und von 29,9 auf 31,4 % in Bremerhaven zu. Ende des Jahres 2007 erhielten danach **fast 30 % der Stadtbremer und 40 % der Bremerhavener Kinder unter 15 Jahren Sozialgeld**. Im Ortsteilvergleich variierten die Quoten von 1,8 % in Borgfeld bis zu 60,7 % in Tenever.

Die **Kindergesundheit** kann durch verschiedene Indikatoren, wie z. B. **Säuglingssterblichkeit**, gemessen werden. In Bremen liegt die Säuglingssterblichkeit in privilegierten Ortsteilen nahe des nationalen Durchschnitts von 4,5 je 1.000, in sozial benachteiligten Ortsteilen erhöht sich der Wert auf bis zu 11 Kinder je 1.000. Die Ergebnisse der **Schuleingangsuntersuchungen** belegen zunehmende gesundheitliche Probleme bei allen Kindern, in besonderem Maße jedoch bei sozial benachteiligten Kindern. So stellten die Untersuchungen 2002 bei 10,2 % der Schulanfänger **Übergewicht** sowie bei 20,4 % **motorische Auffälligkeiten** fest. Deshalb empfiehlt sich die Durchführung von Maßnahmen zur frühen Prävention und Gesundheitsförderung bereits in der Kindheitsphase. Kinder müssen gezielter gestärkt und gefördert werden. Die Konzepte sollten darüber hinaus dezentral in sozialräumlichen Bezügen und an Kindertagesstätten und Schulen ansetzen.

Im **Bildungsbereich** weisen Bremer Schüler im **Bundesländervergleich** unterdurchschnittliche Ergebnisse bei PISA-Studien sowie dem Leistungstest der Grundschüler im Lesen und in Mathematik auf. Darüber hinaus belegt das Land Bremen beim Anteil der **Schulabgänger ohne Abschluss** mit 5,8 % und der jungen **Menschen ohne berufliche Ausbildung** mit 27,3 % (Hamburg 24,2 %, Berlin 21,7 %) den letzten Platz.

Benachteiligte Kinder könnten jedoch durch den Ausbau der **Angebote zur frühkindlichen Bildung und Betreuung** besser gefördert werden. Ende des Jahres 2007 betrug die Betreuungsquote der **unter 3-Jährigen** in der Stadt Bremen lediglich **7,3 %. Die Versorgungsquote steigt mit zunehmenden Alter.** Von den insgesamt ca. 17.000 Kindern im **Alter von 3 bis 6 Jahren** erhielten nur 23,6 % der 3-Jährigen eine Betreuung, aber ca. 97 % der 5- und 6-Jährigen. Dabei erfolgte die Unterbringung zu 78 % in einer Kindertagesstätte und zu ca. 22 % in privaten Betreuungsverhältnissen. Verbesserungen und Ausweitungen sind geplant bzw. bereits in der Umsetzung.

Junge Menschen

Ende des Jahres 2007 lebten ca. 34.000 Personen zwischen 15 und 20 Jahren im Bundesland Bremen. Der **Anteil junger Menschen** an der Gesamtbevölkerung **nimmt stetig ab**. Der **Migrationsanteil** an der jungen Bevölkerungsgruppe beträgt derzeit **ca. 40 %** und nimmt weiter zu. Die Lebenslage junger Menschen ist geprägt durch die Situation in der Familie, die Schulbildung, den Übergang von der Schule in den Beruf bzw. eine weiterführende Ausbildung und gesellschaftliche Aktivitäten. Die finanzielle Situation der Familien hat eine hohe Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe der Heranwachsenden. Die unter 18-Jährigen sind im Land Bremen häufig von Armut betroffen. **Junge Menschen** zwischen 15 und 18 Jahren **erhalten zu 23,9 % Leistungen nach dem SGB II**.

Im Land Bremen verließen 2007 ca. 7.200 Schülerinnen bzw. Schüler die **Schule**. Während ein Teil eine weiterführende Schule/Hochschule besuchte, strebten die meisten zusammen mit über 3.000 sog. Altbewerbern bzw. Altbewerberinnen und über 5.000 Einpendlerinnen bzw. Einpendlern eine Berufsausbildung an. In Folge zu weniger Ausbildungsplätze ist die Zahl der Altbewerber bzw. Altbewerberinnen in den vergangenen Jahren angewachsen. Ca. 80 % der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss, ca. 50 % der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss und noch weit über 25 % der Jugendlichen mit Realschulabschluss durchlaufen zunächst Maßnahmen im sog. Übergangssystem, um später einen Ausbildungsplatz zu erhalten. Trotz großer Anstrengungen und Inkaufnahme von Warteschleifen bekommen zu viele Jugendliche dennoch keinen Ausbildungsplatz. Dies betrifft insbesondere auch Jugendliche mit Migrationshintergrund. Das hat fatale Folgen für ihre Motivation. Jugendliche benötigen eine verbindliche Ausbildungsperspektive. Die vorhandenen Beratungsangebote sollen weiterentwickelt werden, um eine Unterstützung aller Jugendlichen zu erreichen.

Ein Ziel der **Jugendförderung** besteht darin, benachteiligte Zielgruppen gezielt zu fördern. Auf diese Weise sollen Armutslebenslagen überwunden und die gesellschaftliche Integration unterstützt werden. Die Jugendförderung setzt an der Lebenslage junger Menschen an und betreibt aufsuchende Jugendarbeit sowie eine Vernetzung der Jugendarbeit innerhalb der Ortsteile. So soll auch der **Kriminalität** unter jungen Menschen vorgebeugt werden. Beim überwiegenden Teil polizeilich erfasster Jugendlicher und heran wachsender Tatverdächtiger kann weder eine Kriminalisierungstendenz noch eine Gewaltorientierung festgestellt werden. Ca. 5 % der Tatverdächtigen können als Vielfachtäter bezeichnet werden (mit mindestens zehn registrierten Taten, darunter solche im zumindest mittleren Schwerebereich). Ihnen können ca. 34 % entsprechender Straftaten zugeordnet werden. Diese Vielfachtäter sind in der Regel männlich. Geeignete Maßnahmen müssen hier die frühzeitige Unterbrechung krimineller Karrieren und die zeitnahe Strafverfolgung mit dem Ziel der Nach- und Resozialisierung gewährleisten.

Während die **Wahlbeteiligung** junger Menschen unterdurchschnittlich ausfällt (44,3 % der 16-18-Jährigen gegenüber dem Durchschnitt von 58,6 % bei den Bürgerschaftswahlen 2007), steht ihr **ehrenamtliches Engagement** dem der übrigen Altersgruppen nicht nach. Um die gesellschaftliche Aktivität junger Migranten u. Migrantinnen weiter zu steigern, sollten Projekte in „ärmeren“ Ortsteilen **spezifische Beteiligungsmöglichkeiten für junge Migrantinnen und Migranten** vorsehen.

Menschen mit Behinderungen

Ende des Jahres 2005 lebten **59.755 schwerbehinderte Menschen**[2] im Land Bremen (48.097 in Bremen, 11.678 Personen in Bremerhaven). Dies entspricht einem Bevölkerungsanteil von 8,8 % in Bremen und 10 % in Bremerhaven. 54,8 % aller Schwerbehinderten waren zu diesem Zeitpunkt 65 Jahre oder älter (im Bund: 53,3 %). 2,1 % der Schwerbehinderten waren Kinder und Jugendliche. Wenn man Menschen mit leichteren Behinderungen für das Jahr 2005 mit einbezieht, erhöht sich die **Anzahl der Menschen mit Behinderung** im Land Bremen auf rund **75.000 Personen**. Die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen hat Einfluss auf ihre Möglichkeiten zur gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Dabei sind es besonders gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die Armutsrisiken und soziale Ausgrenzungsrisiken erzeugen können.

Die **Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen** sind im Vergleich zu nicht behinderten Menschen **erheblich eingeschränkt**, wenn die Behinderung von Geburt an besteht oder früh erworben wird. In der Altersgruppe 25 - 45 Jahre hatten bundesweit 15 % der behinderten Menschen keinen Schulabschluss, bei gleichaltrigen nicht behinderten Menschen waren es nur 3 %. Umgekehrt verhält es sich bei den höchsten schulischen Abschlüssen: Nur 11 % der behinderten gegenüber 26 % der nicht behinderten Menschen dieser Altersgruppe hatten das Abitur erreicht. Dieser Befund ist auf das Land Bremen übertragbar. Insgesamt ist es wichtig, die **schulische Förderung** behinderter Kinder und Jugendlicher weiter zu stärken und dabei die integrative Beschulung weiter **auszubauen**.

Auch die **Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben** unterscheidet sich von der nicht behinderter Menschen. So lag die Erwerbsquote des Landes Bremen in der Altersgruppe der 15-65-Jährigen bei den behinderten Menschen bei 52 % (Bund: 50 %) und bei den nicht behinderten Menschen bei 72 % (Bund: 76 %). Dabei sind schwer behinderte Menschen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2007 lag der Anteil schwer behinderter Menschen an allen Arbeitslosen bei 4,4 % (4,4 % Stadt Bremen, 4,2 % Bremerhaven).

Die erschwerte Teilhabe am Arbeitsleben und das **erhöhte Arbeitsmarktrisiko der Menschen** mit Behinderungen spiegeln sich auch in ihren Einkommensquellen. Im Jahr 2005 war schon in der Gruppe der 25 bis 45-Jährigen für 17 % eine Rente/Pension die Haupteinnahmequelle, für 6 % Sozialhilfe / Grundsicherung und für 9 % der Unterhalt durch Ehepartner / Angehörige. Bei nicht behinderten Menschen gleichen Alters lagen die Anteile bei 0 %, 1 % und 15 %.

Für **behinderte Menschen**, die so schwer beeinträchtigt sind, dass sie am regulären Erwerbsleben nicht teilnehmen können, ist die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) möglich. Im Bundesländervergleich 2006 zeigte sich, dass Bremen deutlich mehr Menschen zwischen 18 und 65 Jahren in WfbM beschäftigt und betreut (4,87 Personen pro 1.000 Einwohner) als im Bundesdurchschnitt (4,21 Personen pro 1.000 Einwohner). In den drei Werkstätten im Land Bremen waren Ende 2006 rund 2.700 Menschen mit Behinderung beschäftigt (1.700 Stadt Bremen, 1.000 Bremerhaven).

---

[2] Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beeinträchtigt ist (Neuntes Buch, Sozialgesetzbuch, § 2, Abs. 1). Festgestellte Schwerbehinderung liegt bei einem Grad von 50 % oder mehr vor, eine leichte Behinderung bei einem Grad zwischen 20 und 50 %.

Ältere Menschen

Ältere Menschen sind weniger von Armut betroffen als andere Altersgruppen. Jedoch können bestimmte Entwicklungen das **Armutsrisiko im Alter zukünftig erhöhen**. Dazu gehört zum einen der gesellschaftliche Strukturwandel, der Veränderungen in den Erwerbs- und Entgeltstrukturen nach sich zieht und so in Zukunft geringere Rentenanwartschaften auslöst. Zum anderen bewirkt die politisch veranlasste Rentenniveausenkung, dass ein sicherer Schutz gegen Altersarmut nicht mehr allein durch die gesetzliche Rentenversicherung gegeben sein wird.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden besonders auch auf dem **Wohnungsmarkt** zu spüren sein. Der Anteil der Ein-Personen-Haushalte ist unter den älteren Menschen hoch. Im Jahr 2004 lebten 43 % aller älteren Menschen allein, bei den über 85-Jährigen waren es 60 %. Für ältere **Alleinlebende** wird zum Teil die bisherige Familienwohnung zu groß, zu teuer und zu pflegeintensiv werden. Da aber in Bremen auch heute schon wenig kleine preiswerte Wohnungen zur Verfügung stehen, werden in Zukunft verschiedene Gruppen mit geringem Einkommen in Konkurrenz um diese Wohnungen treten. Um diesem Problem entgegen zu wirken, sollte das **Wohnungsangebot** für Ältere in Bremen erhöht werden, um so den besonderen Wohnbedürfnissen älterer Menschen auch mit geringen Einkommen gerecht zu werden.

Der **Anteil älterer Ausländer** über 60 Jahren an der Bremer Gesamtbevölkerung lag im Jahr 1971 bei 0,5 % und ist bis 2007 auf fast 6 % angestiegen[3]. Ein weiterer Anstieg über die nächsten 30 Jahre ist absehbar. Bei dieser Bevölkerungsgruppe handelt es sich überwiegend um Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten, die zum Teil während ihrer Erwerbsphase erheblichen physischen Belastungen ausgesetzt waren. Treten andere Belastungsfaktoren wie schlechte Arbeitsbedingungen, ungünstige Wohnverhältnisse, geringe Einkommen und soziokulturelle Isolation hinzu, so kann sich daraus eine frühere Arbeitsunfähigkeit als bei der deutschen Bevölkerung ergeben. Folglich entstehen dadurch höhere und frühere Unterstützungs- und Versorgungsbedarfe.

Darüber hinaus zeigen ältere Migranten eine geringere Teilhabe am kulturellen Leben der Stadt, da zumeist **mangelnde Sprachkenntnisse** zu **Kommunikationshindernissen** führen. Eine Befragung älterer Migranten im Bremer Westen im Jahr 2004 ergab, dass 85 % keine guten deutschen Sprachkenntnisse haben. Zudem gaben 69 % der Befragten an, die Grundsicherung zu kennen, in Anspruch genommen haben sie aber nur 11 %. Die Leistungen der Pflegeversicherung nahmen 11 % wahr, beauftragten damit aber kaum Pflegedienste, da in der ausländischen Bevölkerung Angehörige traditionell selbst gepflegt werden. Erwartbar ist aber künftig eine nachlassende familiäre Pflegebereitschaft in der nachfolgenden Generation, so dass Maßnahmen der Altenhilfe künftig stärker interkulturell ausgerichtet sein müssen.

[3] An dieser Stelle sind nur Daten für die ausländische Bevölkerung und keine Daten für die gesamte Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund verfügbar.

Armut und Migration

Im Jahr 2007 betrug der **Migrationsanteil im Land Bremen ca. 25,6 %**. Während die Stadt Bremen einen Anteil von 26,8 % auswies, haben 20,2 % der Bremerhavener Einwohnerinnen bzw. Einwohner einen Migrationshintergrund. Der **Ausländerinnen bzw. Ausländeranteil** im Bundesland Bremen betrug **12,3 %**. Den größten Ausländer- bzw. Ausländerinnenteil stellten mit 33,7 % türkische Staatsangehörige, 25,7 % der in Bremen lebenden Ausländerinnen bzw. Ausländer kommen aus dem EU-Ausland. Menschen mit Migrationshintergrund leben in der Stadt Bremen **konzentriert in Ortsteilen mit geringerem Mietniveau bzw. großen Wohnungen.** Das sind zumeist Ortsteile mit hohem Geschosswohnungsbestand in Stadtrandlage. So haben z. B. die Ortsteile Tenever mit 62,1 % und die Neue Vahr Nord mit 54,5 % die höchsten Anteile von Bewohnern bzw. Bewohnerinnen mit Migrationshintergrund.

Die **Aneignung der deutschen Sprache** stellt die Grundlage für die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe dar. Das Zuwanderungsgesetz regelt seit 2005 die staatlichen Integrationsangebote für zugewanderte Frauen und Männer bundeseinheitlich. Integrationskurse enthalten hauptsächlich Sprachunterricht. Im Land Bremen haben bis 2007 insgesamt ca. 4.500 Personen solche Kurse besucht. Die vermittelten Sprachkenntnisse reichen jedoch oft nicht für eine Teilnahme am Erwerbsleben aus. Deshalb muss ergänzende und weiter führende Sprachförderung angeboten werden. Um Grundlagen für den **Spracherwerb bei Kindern** zu verbessern, wird derzeit die Koordination der Sprachstandserhebung und der Fördermaßnahmen vor der Einschulung zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen verbessert. Ergänzende Programme sollten die Beteiligung der Eltern an der Sprachförderung unterstützen.

Ein weiterer wesentlicher Grundstein für die Integration in die Gesellschaft ist die **Teilhabe an Bildung**. Jedoch zeigen sich in diesem Handlungsfeld erhebliche Beeinträchtigungen von Verwirklichungschancen. Zunächst besteht eine Überrepräsentanz ausländischer Schülerinnen u. Schüler an Haupt- und Förderschulen. Während der Anteil deutscher Schüler u. Schülerinnen mit Hauptschulabschluss bei 18 % liegt, erreichen 31 % der ausländischen Jugendlichen den Hauptschul- als höchsten Schulabschluss. Beim Abitur verhält es sich umgekehrt: während es 30 % der deutschen Schülerinnen bzw. Schüler erreichen, gelingt dies nur 12 % der nicht deutschen Schülerinnen u. Schüler. Auch bei den Schulabbrechern dominieren nicht deutsche (17 %) gegenüber deutschen Schülern u. Schülerinnen (7 %). Das Ziel besteht folglich darin, die Abbrecherquote insgesamt zu senken sowie **Unterschiede im Bildungserfolg von Schülerinnen u. Schülern mit und ohne Migrationshintergrund auszugleichen**. Ganztagsschulen ermöglichen gerade sozial benachteiligten Schülern u. Schülerinnen die gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem. Deshalb sollte der weitere **Ausbau der Ganztagsschulen** erfolgen.

Auch beim **Übergang in den Beruf** haben Jugendliche mit Migrationshintergrund teilweise große Schwierigkeiten. Insgesamt erreichen Migranten und insbesondere Migrantinnen nur eine unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung. Die berufliche Bildung, Fortbildung und Arbeitsförderung muss für Migrantinnen und Migranten verbessert werden. Dabei ist die Verbindung von Sprach- und Arbeitsförderung herzustellen.

Armut und Wohnungslosigkeit

Der Begriff **Wohnungslosigkeit** bezeichnet Personen und Familien ohne eigene Mietwohnung oder Wohneigentum. Besteht zudem keine Unterbringung bei Bekannten oder in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, liegt akute **Obdachlosigkeit** vor. Obdachlosigkeit bedeutet Armut. Sie führt zum Verlust des normalen Alltagsablaufs und zur sozialen Desintegration. Ursachen für Wohnungslosigkeit bestehen insbesondere in Einkommensarmut - oftmals in Folge von Arbeitsplatzverlust - und Zwangsräumung auf Grund von Mietschulden. Die Wohnungslosenhilfe bietet in dieser Situation Leistungen für Betroffene an. Jedoch lehnen einige Wohnungslose Hilfen ab. Hier sind entsprechend niedrigschwellige Angebote erforderlich.

In der Stadt Bremen bringt die **Wohnungsnotfallhilfe jährlich ca. 3.000 wohnungslose Menschen** unter. Zuvor bestehen Möglichkeiten, den Wohnungsverlust zu vermeiden. So kann beispielsweise eine Mietschuldenübernahme nach dem SGB II und XII erfolgen. Nicht alle Betroffenen haben jedoch von diesen Angeboten Kenntnis. Die Notfallunterbringung erfolgt dann im Bedarfsfall in dafür vorgehaltenen Wohnungen, Notunterkünften freier Träger und in gewerblich betriebenen Einfachhotels. Während Wohnungen meist für Familien vorbehalten bleiben, ist für Einzelpersonen und Paare die Notunterkunft oder das Einfachhotel vorgesehen.

Die **Gruppe der Obdachlosen** kann aufgrund der hohen Dunkelziffer nicht genau bemessen werden. Der Verein für Innere Mission schätzt ihre Zahl für die Stadt Bremen auf **ca. 500**. Im Jahr 2007 erfolgten in Bremen (Stadt) insgesamt 860 Unterbringungen obdachloser Personen in Notfallunterkünften. Bei männlichen Obdachlosen dominierten Kurzaufenthalte. So blieben ca. 75 % nicht länger als 30 Tage in der Notunterkunft. Die Frauen hingegen hielten sich zu ca. 50 % länger als einen Monat in der Unterbringung auf. Der Anteil unter 26-Jähriger an den obdachlosen Frauen beträgt ca. ein Drittel, bei den jungen Männer liegt er deutlich darunter (Bremer Daten, zu Bremerhaven s. u.).

Besonders **ältere Obdachlose mit Drogenkarrieren** wohnen wegen fehlender Alternativen länger als ein Jahr in den Notunterkünften. Daher bedarf es hier der Entwicklung eines spezifischen Angebotes. Im Weiteren existieren getrennte Notunterkünfte für allein stehende Frauen und Männer. Jedoch besteht keine eigene Unterkunft für **drogenabhängige obdachlose Frauen**. Diese werden in den gemischten Notunterkünften getrennt von den Männern untergebracht. Aufgrund der oftmals vorliegenden Gewalterfahrungen obdachloser Frauen empfiehlt es sich jedoch, hier zukünftig eine räumlich getrennte eigene Unterkunft für Frauen anzubieten.

Bremerhaven hält separate Notwohnungen für wohnungslose Frauen vor. Für wohnungslose Männer stehen hingegen 24 Plätze in der Notunterkunft zur Verfügung. Im Jahr 2007 erfolgten dort 174 Unterbringungen. Es fällt besonders auf, dass der **Anteil junger Obdachloser unter 26 Jahren in der Notunterkunft hohe 31 %** betrug. Deshalb muss das Ziel der Leistungsentwicklung in Bremerhaven vordringlich darin bestehen, dieser Altersgruppe durch Schulabschlüsse, Ausbildung und Erwerbsarbeit eine persönliche Entwicklung zu ermöglichen.

Frauen

Frauen gehören überproportional der wachsenden Bevölkerungsgruppe an, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen ist. Der Grund liegt darin, dass Frauen und Männer auf unterschiedliche gesellschaftliche Voraussetzungen treffen. Grundsätzlich dominiert im deutschen Sozialstaat immer noch das traditionelle Konzept der männerzentrierten „Versorgerehe“, in der Mütter allenfalls als „Mitverdienerin“ zur Aufbesserung des Haushaltseinkommens beitragen. In Zeiten von unsicheren Beziehungsverhältnissen **wird der Ausfall des „Versorgers“ für Frauen häufig zur „Armutsfalle“.**

Weiterhin unterscheidet sich die **Teilhabe am Erwerbsleben** zwischen Männern und Frauen deutlich. Der Anteil von erwerbstätigen Frauen an den sozialversichert Beschäftigten hat sich von 41,9 % im Jahr 2000 zwar auf 42,9 % im Jahr 2007 erhöht, allerdings ist dieser Zuwachs ausschließlich im Teilzeitbereich festzustellen. Jede dritte Frau im Land Bremen ist im Teilzeitbereich beschäftigt. Ihr **Anteil an den Teilzeitbeschäftigten** betrug im Jahr 2007 **80,5 %**, ihr Anteil an den Vollzeitbeschäftigten hingegen nur 34 %. Die Entlohnung einer Teilzeitbeschäftigung reicht in der Regel aber nicht aus, um die Unterstützungsbedürftigkeit der Frauen zu beenden. Die **Erwerbstätigenquote** der Frauen im Land Bremen liegt insgesamt trotz Steigerungen im Jahr **2007** mit **59,7 %** noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 64 %. Auch liegen die erzielten **Erwerbseinkommen** von Frauen deutlich unter denen der Männer. Im Jahr 2007 erreichten die Entgelte der Männer im Land Bremen durchschnittlich 3.321 €, die der Frauen nur 2.527 €. Damit betrug der Verdienstabstand 794 €. **Frauen verdienten folglich 24 % weniger** als ihre männlichen Kollegen und auch deutlich weniger als Frauen in anderen städtischen Ballungsgebieten. Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen setzen sich auch bei den Lohnersatzleistungen fort, da die Höhe des Arbeitslosengeldes an das vorherige Einkommen gebunden ist.

Im **Rechtskreis des SGB II** gibt es hinsichtlich der Zuordnung zum Status „arbeitslos“ deutliche Geschlechterunterschiede. Von den erwerbsfähigen hilfebedürftigen Männern haben 51,2 % den Status „arbeitslos“, von den Frauen nur 40,5 %. Der Hauptgrund hierfür ist, dass **Frauen oft nur eingeschränkt dem Arbeitsmarkt zu Verfügung** stehen, weil sie Kinder betreuen müssen und es nicht genügend Tagesbetreuungsangebote gibt. Dies behindert Frauen auch an der Teilnahme in Maßnahmen der Arbeitsförderung. Notwendig ist, die **Vereinbarkeit von Kindererziehung und Berufstätigkeit prioritär** zu **fördern**.

Seit Veröffentlichung der ersten PISA-Studie ist bekannt, dass junge Frauen seltener eine Klasse wiederholen müssen, die Schulen durchschnittlich mit höheren Schulabschlüssen verlassen und einen höheren Notendurchschnitt als junge Männer aufweisen. Die gesellschaftliche Erwartungshaltung an Frauen ist jedoch, dass neben dem Erlernen einer beruflichen Tätigkeit immer noch von Ihnen verlangt wird, die Ausübung ihres Berufes zugunsten der Familienarbeit zurückzustellen. Das bedeutet, dass auch **vorhandene Bildung Frauen nicht unbedingt vor Armut schützt**.

Auch im **Berufswahlverhalten** von jungen Frauen spiegeln sich noch traditionelle Muster wider. Ihre schulische Ausbildung absolvieren sie meist in Berufsfachschulen, in denen die klassischen Frauenberufe insbesondere im Pflege-, Erziehungs- und Sozialbereich ausgebildet werden. In den gut bezahlten naturwissenschaftlichen und technischen Berufen dominieren dagegen die Männer.

Alleinerziehende

Alleinerziehende sind eine **heterogene Gruppe**, die sich durch ihren Zugang zu Bildung u. a. Ressourcen unterscheidet. Insgesamt sind Einelternfamilien **deutlich höheren Armutsrisiken** ausgesetzt als andere Haushaltskonstellationen. Das Land Bremen weist einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Einelternfamilien auf (2007: 24.500 entsprechend 30 % aller Familien mit Kindern). 88,5 % der Alleinerziehenden sind **Frauen** (entsprechend 21.700 der Einelternfamilien im Land Bremen). Anders ausgedrückt: In nahezu jedem dritten Haushalt mit Kindern im Land Bremen steht dem Haushalt eine alleinerziehende Mutter vor. Mehr als jede zweite Einelternfamilie im Land Bremen ist **abhängig von Transferleistungen** nach dem SGB II (Frauenanteil 95,2 %). Damit bildet Bremen die zweithöchste Hilfequote aller Bundesländer. Hier wiederum gehören Alleinerziehende in besonderem Maße zu der Gruppe der **Langzeitarbeitslosen**, die auch in den Zeiten der positiven Konjunkturentwicklung nicht von der dynamischen Entwicklung des Arbeitsmarkts profitieren konnten.

Auffällig ist für das Land Bremen der Befund, dass der **Bildungsstand** der Alleinerziehenden im SGB II deutlich niedriger ist als im Bundesdurchschnitt (**14,4 % bleiben ohne Schulabschluss**). Gleichwohl waren alleinerziehende Frauen in der **Arbeitsförderung** die am wenigsten geförderte Gruppe.

Dabei ist die **Erwerbsneigung** Alleinerziehender **hoch**. Ihre Erwerbstätigenquote ist überdurchschnittlich. Arbeitslose Alleinerziehende gingen überproportional häufig einer Erwerbstätigkeit nach Mehr als 40 % suchten zudem eine Vollzeittätigkeit, um nicht länger von Transferleistungen abhängig zu sein. Dem stand häufig jedoch die **Kinderbetreuungssituation** entgegen.

Einelternfamilien sind überdurchschnittlich stark auf **Ganztagsangebote** angewiesen. Darüber hinaus benötigen sie in besonderem Maße **flexible Kinderbetreuung** zu atypischen Zeiten und in besonderen Lebenssituationen. Bezüglich beider Angebotsbereiche besteht im Land Bremen ein erheblicher Entwicklungsbedarf. Alleinerziehenden die Möglichkeit zu geben, Familien- und Erwerbsleben in Einklang zu bringen, ihr Alltagsleben entlastend(er) zu gestalten und gleichzeitig Kindern aus Einelternfamilien von Beginn bis zum Ende ihrer Schulzeit durchgängig gute Bildungschancen zu bieten, sind zentrale politische Handlungsfelder in diesem Kontext.

Betrachtet man die Entwicklung der **Einkommenssituation** der Haushalte von Einelternfamilien, so hat sich diese in den letzten 10 Jahren - anders als bei allen anderen Haushaltstypen - **kontinuierlich verschlechtert**. Die Ausweitung des prekären Arbeitsmarkts (insbesondere Teilzeitbeschäftigung und Minijobs) und des Niedriglohnsektors beeinflusst offenbar gerade die Einkommenssituation von Alleinerziehenden nachteilig. Unter den gegebenen Bedingungen gelingt es ihnen in Bremen zunehmend weniger, gestiegene Armutsrisiken durch Erwerbsarbeit zu kompensieren.

Die **prekären Lebenssituationen** von Alleinerziehenden sind eine der Ursachen für das hohe Niveau der Kinderarmut im Land Bremen. Nicht nur die große und weiter steigende Zahl von Einelternfamilien und ihre überdurchschnittlichen Armutsrisiken, sondern auch die hohen Alltagsbelastungen Alleinerziehender und gleichzeitig ihre besonderen und **großen Leistungen** bei der Erziehung ihrer Kinder unter extrem nachteiligen Bedingungen machen es zum politischen Gebot, spezifische Unterstützungsangebote zu ihrer Entlastung zu entwickeln.

Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren

Die Lebenslagen von Menschen differieren in verschiedenen Ortsteilen und Quartieren Bremens erheblich.[4] Die Stadtforschung bezeichnet die spezifische räumliche Verteilung städtischer Einwohner als **Segregation**. Dabei werden drei grundlegende Segregationstendenzen beschrieben: die Wohnstandorte von Armen und Reichen, von einheimischen und zugewanderten Einwohnern sowie von Haushalten mit und ohne Kindern. Weitgehend überlagern sich diese Aspekte, da in den Stadtquartieren, in denen die Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund hoch sind, auch die meisten Kinder und Transfereinkommensbezieher leben. Durch die räumlichen Konzentrationen dieser Bevölkerungsgruppen **nehmen soziale Ungleichheiten zwischen armen und wohlhabenden Stadtquartieren zu.**

Eine wesentliche **Ursache von Segregation ist Arbeitslosigkeit**. Bei anhaltender Arbeitslosigkeit ist das verfügbare Haushaltseinkommen der Betroffenen gering und damit auch ihre regionale Kaufkraft. Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung Bremens liegt unter den Werten des Bundes und anderer westdeutscher Ballungsräume. Dies resultiert aus einem Defizit an Arbeitsplätzen und überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Die Verlierer dieser Entwicklung sind vor allem Langzeitarbeitslose. Diese verfügen über besonders geringe Einkommen und wohnen konzentriert in bestimmten Ortsteilen und Quartieren.

Auch der **Wohnungsmarkt** hat entscheidenden Einfluss auf die Segregation. Die Qualität und die Lage von Wohnraum wirken sich auf die Mietpreise der Wohnungen aus. Das heißt, dass Haushalte mit höheren Haushaltseinkommen kostenaufwändigere Wohnungen nachfragen können als Haushalte mit geringeren Einkommen. Hinzu kommt, dass Menschen mit höheren Einkommen Wert auf eine „angemessene Nachbarschaft“ legen, während Menschen mit Migrationshintergrund oft die Nähe zu Landsleuten oder Familiennetzwerken suchen. Dementsprechend kanalisieren sich Neuzuzüge und Umzüge.

Um das Ausmaß sozialer Segregation in Bremen zu beschreiben, hat die Sozialbehörde die sog. **„Sozialindikatoren“** entwickelt, die seit 1991 für die Stadt Bremen veröffentlicht werden. Insgesamt ist eine hohe Konstanz im Status der Gebiete zu erkennen. So lagen in den Jahren 2003, 2005 und 2007 zum Beispiel Tenever, Gröpelingen und Ohlenhof an der Spitze der benachteiligten Stadtteile, während Borgfeld in dieser Zeit die privilegiertesten Ortsteile anführte. Seit 2008 besteht ein weiteres Verfahren, nämlich das **„Stadtteilmonitoring – Soziale Stadt Bremen“,** welches durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Leitung des Bauressorts erstellt wurde. Es dient der Beobachtung kleinräumiger Entwicklungen. Mithilfe dreier Leitindikatoren (Einkommensarmut, Migrationshintergrund und Sprachkompetenz) auf kleinräumiger Datenbasis (Baublöcke) können statistische Veränderungen sozialer Problemlagen durch künftige kontinuierliche Beobachtung beschrieben werden. Ziel ist, ein „Frühwarninstrument aufzubauen, um zeitnah auf positive und negative Veränderungen reagieren zu können.

Betrachtet man die **Lebenslagen auf der Ebene der Ortsteile**, dann ist die hohe Spreizung von Einkommen augenfällig. Das **steuerpflichtige Durchschnittseinkommen** beträgt in Bremen 33.381 € (2001). Die Verteilung auf Ortsteilebene zeigt, dass **in Ortsteilen** mit **unterdurchschnittlichen städtischen Mittelwerten** bis zu 33.381 € insgesamt **70 % aller Bewohner** leben. 30 % der Bremer Einwohner leben dagegen in Ortsteilen mit höheren Durchschnittseinkommen (33.382-101.750 €). Bildet man zwei um den Mittelwert stehende

[4] Für Bremerhaven liegen z. Z. noch keine aufbereiteten Daten in entsprechender Detaillierung vor, daher beschränken sich die weiteren Ausführungen auf die Stadt Bremen.

Einkommenskategorien (von 25.001 € bis 33.381 € und von 33.382 bis 50.000 €) so zeigt sich, dass dieser **Mitte rd. 67 % aller Einwohner** angehören. In 12 von 89 Ortsteile lag das mittlere Einkommen über 40.000 und in 7 Ortsteilen bei über 50.000 €. **Am unteren Einkommensrand mit bis zu 25.000 € Durchschnittseinkommen liegen insgesamt 16 Ortsteile.**

Zudem unterscheiden sich sozial benachteiligte Ortsteile gegenüber privilegierten Ortsteilen durch höhere **Arbeitslosenquoten.** Diese liegt in den weniger gut situierten Ortsteilen bei 20 bis 25 %, einige dieser Orteile erreichen Spitzenwerte von 30 % (Gröpelingen, Ohlenhof, Tenever). Dementsprechend sind auch die Anteile von ALG II-Beziehern in benachteiligten Ortsteilen höher. In den sozial benachteiligten Ortsteilen Tenever, Gröpelingen, Neue Vahr Nord und Südwest, Kattenturm und Ohlenhof erhalten etwa die **Hälfte der dort lebenden Kinder (45 bis 58 %) Leistungen nach dem SGB II**. Dies betrifft lediglich ein Fünftel der in den besser situierten Ortsteilen lebenden Kinder.

Weiterhin sind Menschen mit Migrationshintergrund und Einheimische unterschiedlich in der Stadt verteilt. In Bremen leben fast 147.000 **Migranten (ca. 27 % der Gesamtbevölkerung).** Insgesamt wohnen **70 % der Menschen mit Migrationshintergrund relativ gleichmäßig über die Bremer Ortsteile verteilt**. Die übrigen **30 % leben jedoch konzentriert in einigen wenigen Orteilen**. Das größte zusammenhängende Gebiet mit den höchsten Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund (40 bis 60 %) liegt im Bremer Südosten. Dazu tragen vor allem die Großsiedlungen der Neuen Vahr, Blockdiek und Tenever bei. Gleichzeitig sind in diesen Ortsteilen lediglich 15 bis 22 % der Bewohner mit Migrationshintergrund eingebürgert, während der Anteil von Eingebürgerten in Ortsteilen mit geringen Migrationsanteilen (15 %) bei 30 bis 40 % liegt.

Nur in etwa jedem sechsten der ca. 300.000 Bremer Haushalte leben Kinder (17,5 %). **Familien mit Kindern leben überwiegend in den Ortsteilen am Stadtrand.** Dort gibt es vor allem in den weniger gut situierten Ortsteilen mehr Haushalte mit Kindern. Entscheidend ist, dass **in diesen Ortsteilen ungefähr die Hälfte aller Kinder (40 bis 58 %) von materieller Armut** betroffen ist. Dieser Zusammenhang zeigt sich besonders in den Ortsteilen Neue Vahr, Lindenhof, Kattenturm, Gröpelingen und Tenever, wo der Anteil der SGB II-Bezieher mit dem wachsenden Anteil von Familienhaushalten steigt. Hinzu kommt, dass es in diesen Stadtteilen gleichzeitig auch überdurchschnittlich viele allein Erziehende gibt. Darüber hinaus fällt auf, dass **Familien mit drei oder mehr Kindern stark konzentriert** in einigen Ortsteilen - vor allem in Ohlenhof, Grohn und Tenever - wohnen.

Für die Stadt Bremen werden 13 Ortsteile mit privilegiertem und gesichertem Wohlstand (15 % der Einwohner Bremens), 28 Ortsteile mit gesichertem und bescheidenen Wohlstand (33 %), 21 Ortsteile mit bescheidenem und gefährdetem Wohlstand (27 %) und 16 Ortsteile mit gefährdetem und prekärem Wohlstand (25 %) beschrieben. Für viele der Einwohner der gefährdeten Ortsteile besteht ein **Armutsrisiko oder sogar verfestigte Armut**. Für die betroffenen Ortsteile besteht ein besonderer Handlungsbedarf. Maßnahmen sind auf eine verstärkte Quartiers- und Ortsteilorientierung der Infrastruktur auszurichten, auf die Aktivierung und Beschäftigung von Bewohnern sowie auf die Initiierung von quartiersübergreifenden Kontakten und Aktivitäten.

Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen

Ziel der Politik des Senats ist es, soziale Ausgrenzung zu verhindern und abzubauen. Der soziale Zusammenhalt in unseren Städten ist Grundlage und Bedingung für eine hohe Lebensqualität.

Sozialer Zusammenhalt bedeutet gesellschaftliche Solidarität, ein Füreinander-Einstehen, Toleranz und Rücksichtnahme und wird letztlich von den Menschen - individuell und als Gruppen - aufgebracht. Bürgerschaftliches Engagement, Selbstorganisation und Selbsthilfe, Aktivierung der eigenen Potentiale und Ressourcen sind elementare Bestandteile, aus denen sozialer Zusammenhalt entsteht, ohne sie geht es nicht.

Aber der Staat kann die Bedingungen dafür, dass sozialer Zusammenhalt entstehen kann, schaffen, indem er über die Sozialgesetze für eine ausreichende Absicherung der existentiellen Risiken wie Krankheit, Unfall, Behinderung, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit sorgt. Öffentliche Programme können zudem die Integration der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung fördern.

Nachfolgend werden die Bremer Befunde, die einen deutlichen Handlungsbedarf indizieren, aufgezeigt. Ausgehend davon wird auf die Strukturverantwortung der Bundesebene eingegangen, die maßgeblichen Einfluss auf die Existenzsicherung der Menschen hat. Bremen setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für Existenzverbesserungen und -sicherungen ein. Aufbauend auf den in allen Senatsressorts bestehenden Programmen und Maßnahmen und in Fortführung der Aktivitäten und Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung werden anschließend Handlungsfelder aufgezeigt, die für den sozialen Zusammenhalt besonders hohe Relevanz haben und erste handlungsleitende Postulate formuliert.

1. Die Lage im Land Bremen zeigt Handlungsbedarfe auf

Die im Bericht vorgenommene Betrachtung der einzelnen Lebenslagen zeigt in der Gesamtsicht eine hohe und zunehmende soziale Differenzierung im Land Bremen, seinen beiden Städten und den Stadt- und Ortsteilen:

- Es ist - trotz unzureichender Datengrundlagen - erkennbar, dass die Zahl der Personen in den höchsten Einkommensgruppen zunimmt und die Vermögenseinkünfte in den Jahren 2000 – 2006 um mehr als 23 % gestiegen sind, während die Höhe des empfangenen Arbeitsentgelts im gleichen Zeitraum um fast 1 % zurückging.
- Die Zahl der Transferleistungsempfänger stieg von 87.000 im Jahr 2000 auf 102.000 im Jahr 2007, sie lag im Jahr 2006 bei 114.000. Fast ein Viertel der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist erwerbstätig. Fast ein Drittel der Kinder im Land Bremen erhielt Leistungen nach dem SGB II und lebt damit an der Armutsschwelle. Ca. 60.000 Personen in 30.000 Haushalten leben aufgrund von Verschuldung in prekären finanziellen Verhältnissen.
- Im Jahr 2007 waren im Land Bremen 41.000 Personen arbeitslos, was einer Arbeitslosenquote von 14,2 % entspricht (in Bremerhaven 17,7 %). 9.000 von ihnen sind älter als 50 Jahre, mehr als 18.000 sind langzeitarbeitslos. Menschen mit Behinderungen sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ist seit 2000 um fast 10.000 gesunken. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich um ca. 8.000 erhöht. Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Frauen verdienten 2007 ca. 24 % weniger als ihre männlichen Kollegen.

• Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund steigt und beträgt derzeit ca. ein Viertel der Bevölkerung. Die Mehrzahl der Kinder im Alter unter 6 Jahren hat inzwischen einen Migrationshintergrund.

• Bildungsabschlüsse sind in „ärmeren“ Stadtteilen deutlich schlechter. Soziale Herkunft beeinflusst den Bildungsweg und den Schulerfolg. Ca. 9 % der Schulabgänger verlassen das allgemein bildende Schulsystem ohne Abschluss.

• In benachteiligten Stadtteilen ist die Kindergesundheit, besonders bei Kindern mit Migrationshintergrund, deutlich schlechter. Die Lebenserwartung ist dort geringer; sie differiert bei Männern um fast 8 Jahre.

• Die Pflegebedürftigkeit steigt allgemein an, dieser Prozess setzt sich angesichts des steigenden Anteils der Über-80-jährigen fort.

• Beim Vergleich der durchschnittlichen Daten zum Wohnflächenverbrauch, zur Eigentumsquote und Haushaltsgröße in Bremen mit denen von Transferleistungsempfängern (nach SGB II, Ende 2007) zeigen sich deutliche Unterschiede: Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nutzten im Durchschnitt 56 m² in Bremen und 58 m² in Bremerhaven (statt 75 m² in Bremen und 83 m² in Bremerhaven), die durchschnittliche Wohnfläche je Person betrug (in Wohnungsgemeinschaften mit mindestens einem Leistungsempfänger) 28 m² (statt 41 m²), und die Eigentumsquote erreichte bei Hartz IV Empfängern nur knapp 4 % (statt 36 %).

• Die Lebenssituation unterscheidet sich deutlich zwischen verschiedenen Stadt- und Ortsteilen, wobei sich Ausgrenzungsmechanismen oft gegenseitig verstärken. Von benachteiligenden Bedingungen sind zahlreiche Ortsteile betroffen. Inzwischen kennen fast alle Bremerinnen und Bremer Arbeitslosigkeit oder Armutsgefährdung direkt oder zumindest aus Nachbarschaft, Kindergärten, Schulen oder Vereinen.

2. Das Land Bremen setzt sich auf Bundesebene für soziale Gerechtigkeit ein

Soziale Ungleichheit ist ein Resultat der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung ist die nach wie vor sehr hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden fehlendes Primäreinkommen. Aber auch bei Erwerbstätigkeit sind armutsfeste Einkommen keineswegs eine Selbstverständlichkeit.

Im Zusammenwirken von Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik hat der Staat die Möglichkeit

- Arbeitplätze zu schaffen,
- ein Mindesteinkommen zu sichern,
- auskömmliche Einkommen zu gewährleisten,
- für einen Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Einkommen zu sorgen.

Der Armuts- und Reichtumsbericht des Bundes belegt, dass der deutsche Sozialstaat wirkt: er reduziert das aus der unausgeglichenen Primärverteilung der Einkommen resultierende Armutsrisiko durch Steuern und Transferleistungen um die Hälfte. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen unterstreicht dies, fordert aber angesichts der bundesweit und auch gerade im Land Bremen zu hohen Armut eine weitere Stärkung finanz- und sozialpolitischer Instrumente. Der Senat setzt sich in diesem Zusammenhang für einen gesetzlichen Mindestlohn, für Mindestsicherungsmechanismen in den Sozialversicherungen, für ausreichende Sozialhilfe-Regelsätze für Erwachsene und Minderjährige sowie für eine sozial gerechte Steuerpolitik ein. Dazu gehören auch eine Reduzierung des Eingangssteuersatzes und eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes.

Eine der maßgeblichen Ursachen für die Verstärkung sozialer Spaltung ist die andauernde Massenarbeitslosigkeit. Deshalb bedarf es gerade angesichts der momentanen tiefen konjunkturellen Krise einer aktiven beschäftigungsorientierten Wirtschaft- und Finanzpolitik. Die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten liegen hierzu auf der Bundesebene. Der Senat unterstützt daher alle diesbezüglichen Initiativen und Programme, wie etwa das jüngst verabschiedete Konjunkturpaket. Derartige Maßnahmen müssen bedarfsorientiert weiterentwickelt werden.

Aber nicht jede Arbeit ist gute Arbeit. Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Wohlstand erfordert eine sinnstiftende, gut bezahlte und sichere Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen – gleichberechtigt für Männer und Frauen. Ein entsprechend breit gefächertes Instrumentarium reicht von der Bindung des Arbeitgebers an feste Regeln (beispielsweise Kündigungsschutz oder Regulierungen für Leiharbeit) über Arbeitsschutzmaßnahmen zum langfristigen Erhalt der Arbeitskraft bis hin zu einem verlässlichen Sozialschutz, der im Falle von Arbeitslosigkeit oder Krankheit sowie im Alter den erworbenen Lebensstandard in angemessenem Umfang sichert. Der Senat unterstützt alle entsprechenden Anstrengungen auf Bundesebene, die soziale Sicherung zu stabilisieren und noch weiter „armutsfest“ auszugestalten.

Teilhabe- und Verwirklichungschancen erschöpfen sich aber nicht in einem ausreichenden Einkommen und guter Arbeit. Auch in modernen Gesellschaften sind Menschen auf Solidarität angewiesen, auf einen handlungsfähigen Staat, der auch die Interessen der Schwachen vertritt und kollektive soziale Sicherungssysteme organisiert[5]. Der Senat setzt sich daher für die Stärkung der Rechte aller Menschen ein mit dem Ziel, ein möglichst selbstbestimmtes Leben und eine umfassende Teilhabe aller an der Gesellschaft zu ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk legt der Senat dabei auf Menschen mit Behinderungen, auf Pflegebedürftige, auf Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten.

3. Handlungsfelder für sozialen Zusammenhalt im Land Bremen

Im Bund werden Rahmenbedingungen gesetzt, aber auch Länder und Kommunen leisten wichtige Beiträge gegen Armut und Ausgrenzung und für sozialen Zusammenhalt. Das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven stellen sich dieser Herausforderung. In der Koalitionsvereinbarung ist die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes in unseren beiden Städten ein zentraler Schwerpunkt. Dort werden die zentralen Ansatzpunkte und Maßnahmen benannt, die den Armutsrisiken und der drohenden Ausgrenzung entgegenwirken. In den letzten beiden Jahren hat der Senat diese Maßnahmen auf den Weg gebracht. Viele davon sind in den Kapiteln 2 - 4 dieses Berichtes benannt. Dabei handelt es sich häufig um länger andauernde Ausbau- bzw. Umbauprogramme in den nachfolgend benannten zentralen Handlungsfeldern zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes. Die vielfältigen Diskussionen in den letzten Monaten über die Entwurfsfassung dieses Berichtes zeigen, dass unbeschadet mancher Differenzen über Detailfragen es einen breiten Konsens in der bremischen Gesellschaft über die Bedeutung dieser Handlungsfelder gibt. Der Senat wird in den nächsten Jahren sein besonderes Augenmerk auf die Fortsetzung dieses eingeschlagenen Weges setzten und die Reformmaßnahmen beständig überprüfen und weiterentwickeln.

Im Wesentlichen geht es dabei um Weiterentwicklungen in folgenden Handlungsfeldern:

[5] So im Zweiten Armutsbericht, Bundesregierung DS-15/5015, S. 14.

Handlungsfeld Arbeit und Ausbildung (u. a. Kapitel 2.3)

Hauptursache der überdurchschnittlichen Armutsrisikoquoten im Land Bremen sind Beschäftigungsprobleme bzw. Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftsförderung zielt auf die Schaffung und Sicherung Existenz sichernder Arbeitsplätze ab. Dies wird unterstützt durch die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des BAP, die durch entsprechende Qualifizierungs- und Beratungsprojekte drauf abzielt, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitlosen zu erhalten bzw. wieder herzustellen, um damit deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Gleichzeitig wird die Qualifizierungsförderung - für Arbeitslose wie auch für Beschäftigte in Unternehmen - gezielt zur Verbesserung der Standortqualitäten der Arbeitsmarktregionen Bremen und Bremerhaven und damit deren Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt.

In den letzten Jahren hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit auch im Lande Bremen verfestigt. Auf absehbare Zeit wird es nicht gelingen, einen erheblichen Teil dieser Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitik werden gezielte Maßnahmen für Langzeitarbeitslose gebündelt. So sind die Mehrzahl der Förderprogramme und –maßnahmen vorrangig auf diese Zielgruppen zugeschnitten. Beispielhaft ist zudem das Programm „Bremen produktiv und integrativ“ zu nennen, welches sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen anbietet und dies mit Beschäftigungsanforderungen in benachteiligten Stadtteilen verbindet. Für die Zielgruppe der schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen soll aufbauend auf einer Auswertung der Erfahrungen mit dem Programm „Bremen produktiv und integrativ“ und unter Nutzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „Kommunalkombi“ in den nächsten Jahren ein sozialer Arbeitsmarkt mit dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung aufgebaut werden.

Ohne Berufsausbildung steigen die Risiken für prekäre Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Armut zukünftig extrem. **Alle jungen Menschen sollten daher einen Ausbildungsplatz erhalten können**. Auch aus demografischen Gründen ist es nicht zu vertreten, sie nicht in das Erwerbssystem zu integrieren. Das schulische System und das Berufsausbildungssystem müssen einen besseren Übergang an der Schwelle Schule-Beruf gewährleisten. Beratungsangebote sind darauf zu überprüfen, inwieweit Personen mit besonderen Risiken, wie z. B. Migranten und Migrantinnen, beim Übergang Schule-Beruf tatsächlich erreicht werden. Der Bremer Schulentwicklungsplan 2008 und die darauf basierende Novelle zum Bremer Schulgesetz nehmen dieses Handlungsfeld auf und sehen eine **Verstärkung der Sprachförderung** und Förderung von Migrantinnen und Migranten, u. a. durch Verbesserung des schulischen Umgangs mit Vielfalt und verstärktem Zusammenwirken der Bildungspartner beim Übergang in die berufliche Ausbildung, vor. Einen wesentlichen Meilenstein bildet die geplante Einführung von Werkschulen, die sich durch eine stärkere Verzahnung von theoretischem Lernen, der Aneignung von praktischen Fertigkeiten sowie der betrieblichen Praxis auszeichnen.

Die gerade unter dem Vorzeichen einer Wirtschaftskrise zu ergreifenden Maßnahmen können dabei auch an die gemeinsam mit den Sozialpartnern betriebene erfolgreiche Politik zur Steigerung der Zahl der Ausbildungsplätze anknüpfen. In den nächsten Wochen und Monaten werden alle Anstrengungen darauf zu richten sein, das hohe Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten trotz der Krise zu festigen und wo nötig auszubauen.

Handlungsfeld Kinderbetreuung, Erziehung und Bildung (u. a. Kapitel 2.4 u. 3.1)

Bildung beginnt nach der Geburt. Deswegen setzt sich der Senat für eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung ein. Damit wird auch ein wesentlicher Beitrag für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet. 2008/2009 wurden wichtige Schritte zur **Verbesserung der Personalausstattung und zur Ausweitung der Betreuungszeiten** eingeleitet. Dabei lag ein Schwerpunkt auf der Verbesserung des Angebots für Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen. Das kostenlose Mittagessen für gering Verdienende ist dabei ein Meilenstein. Als nächster Schritt soll die **Betreuungsquote der unter Dreijährigen bis 2013 auf 35 % ausgeweitet** werden, um den Rechtsanspruch auf Betreuung für alle Kinder ab dem 1. Geburtstag zu gewährleisten. Darüber hinaus stehen die **schrittweise Erhöhung wie auch Flexibilisierung der Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung**, die Ausweitung der Sprachförderung und die bedarfsbezogene Aufstockung des Betreuungspersonals im Mittelpunkt der Bemühungen, die auch weiterhin besonders an Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen gerichtet sein werden.

Die **Verbesserung der Qualität von Schule und Unterricht sowie die Entkoppelung von sozialer Herkunft und Schulerfolg** sind bereits von der Bürgerschaft formulierte Ziele für die Weiterentwicklung des stark zersplitterten bremischen Schulsystems. Mit den im Schulentwicklungsplan 2008 geplanten Veränderungen im Schulwesen soll erreicht werden, dass ausreichende schulische Bildung als wesentliche Schlüsselgröße für den Zugang zu Erwerbseinkommen und damit einer wesentlichen Dimension von Chancengleichheit von jedem Kind unabhängig von sozialer Herkunft und Wohnortsteil erreicht werden kann. Dazu gehören auch der **Ausbau von Ganztagsschulen und Werkschulen, die Errichtung von Quartiersbildungszentren / Familienzentren und spezifische Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche aus eher bildungsfernen Familien**. Soziales Lernen in Quartieren soll durch eine verstärkte Zusammenarbeit aller an Bildung beteiligten, darunter Schulen, weiter entwickelt werden. **Die Quote derjenigen, die allgemeinbildende Schulen ohne Hauptschulabschluss verlassen (9 %), soll bis 2012 möglichst halbiert werden**.

Handlungsfeld Wohnen und Stadt(teil)entwicklung (u. a. Kapitel 2.5 und 4)

Wohnen ist ein Grundbedürfnis aller Menschen. Kostengünstiger Wohnraum muss in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Im geförderten Wohnungsbau steht dieses Ziel an erster Stelle. Außerdem legt der Senat Wert auf **generationsgerechtes und gemeinschaftliches Wohnen**. Bauliche Barrieren im öffentlichen Raum sollen schrittweise abgebaut werden. Bei der Planung und Entwicklung neuer Wohngebiete muss von vornherein auf die **soziale Mischung** geachtet werden. Gemeinschaftseinrichtungen sind vorzusehen.

Die Lebensqualität einer Stadt wird maßgeblich von den Sozialstrukturen, dem baulichen Zustand aber auch der Lebendigkeit der Stadtteile als konkretem Lebensumfeld geprägt. Ortsteilen und Quartieren unserer Städte mit schwierigen sozialen Bedingungen gilt unsere besondere Aufmerksamkeit. Der Senat hat 2009 in Bremen das **Programm „Wohnen in Nachbarschaften“** auf 11 Gebiete sowie 4 Gebiete mit flankierender Förderung ausgedehnt und stellt den erforderlichen Mitteleinsatz sicher. Die langjährigen Erfahrungen mit dem WiN-Programm belegen den Erfolg einer politischen Strategie, die die Aktivierung der Kräfte im Stadtteil als wesentlichen Faktor zur Abmilderung von Armutsfolgen begreift. Im Jahr 2010 wird die jetzige WiN-Phase evaluiert werden. Aufbauend auf den dort gewonnenen Erkenntnissen soll dieses erfolgreiche Programm weiterentwickelt werden.

Handlungsfeld Bürgerbeteiligung und Teilhabe (u.a. Kapitel 2.7)

Sozialer Zusammenhalt entsteht nicht allein durch staatliche Politik, sondern erfordert eine umfassende Einbeziehung und Aktivierung der Bevölkerung für ihre Belange. Deswegen wird der Senat Bürgerbeteiligung weiterhin in allen Bereichen fördern und stärken. Die **frühzeitige Information und breitere Beteiligung** der Bevölkerung in vielfältigen Formen (Anhörungsbeteiligung, Entscheidungsbeteiligung, Verfahrensbeteiligung, Gestaltungsbeteiligung) kann z. B. durch Foren, Bürgergutachten, runde Tische sowie das Modell „Bürgerhaushalt“ erfolgen. Eine besondere Bedeutung haben stadtteilübergreifende Projekte, die das „Auseinanderdriften“ von Quartieren vermeiden und sozialen Zusammenhalt erlebbar machen. **„Brückenprojekte“** können z. B. zwischen Institutionen wie Kindergärten, Schulen und Senioreneinrichtungen entstehen, aber auch zwischen Vereinen und Gruppen in den Stadtteilen. Dabei ist die direkte Bürgerbeteiligung wie etwa in Form von Einwohnerversammlungen im Rahmen des WiN-Programms ebenso unverzichtbar wie der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte. Den neu zu schaffenden Planungskonferenzen in den Stadtteilen wird dabei eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten im Stadtteil zukommen.

Alle Bürgerinnen und Bürger sollen – unabhängig von Alter und Einkommen – **Zugangsmöglichkeiten zu kulturellen Angeboten** haben. Der Senat setzt sich für eine Zusammenarbeit aller Kultureinrichtungen und die Koordinierung und Ausweitung erheblicher Vergünstigungen bei Eintrittspreisen ein. Ebenso hat der **Sport eine wichtige Integrationsfunktion** in den Stadtteilen. Die positiven Erfahrungen mit Aktionen wie „Kids in die Clubs“ und „Lange Sportnacht“ sollen fortgeführt und ausgeweitet werden.

4. Bündelung der Maßnahmen im Stadtteil – für eine integrierte, ressortübergreifende Politik des sozialen Zusammenhalts

Die Entwicklungen in den oben skizzierten Handlungsfeldern zeigen, dass der Senat seine Verantwortung für die Förderung des sozialen Zusammenhaltes in beiden Städten aktiv wahrnimmt. Angesichts der aktuellen globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wird die Bedeutung dieser Aufgabe noch weiter zunehmen. Neben der Fortführung der Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern, wird es in den nächsten Monaten und Jahren drauf ankommen, die verschiedenen Maßnahmen stärken miteinander zu verknüpfen und damit deren Wirkung erheblich zu steigern. Der Ort der Verknüpfung muss dabei der Stadt- bzw. Ortsteil sein. Nur hier lässt sich die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung sicherstellen. Und nur hier lassen sich die solidarischen gesellschaftlichen Strukturen schaffen, die notwendig sind, um individuelle Benachteiligungen wirkungsvoll aufzufangen. Dabei spielen die Ortsämter und Beiräte sowie die auf Stadtteilebene vorgesehenen Planungskonferenzen eine wichtige Rolle, ebenso wie die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In den Stadtteilen vorhandene Institutionen wie Schulen und KiTas sollen sich weiter dem Stadtteil öffnen, Anlaufstellen werden für Eltern und Kinder und sich zu einem Kristallisationspunkt für öffentliches und bürgerschaftliches Engagement entwickeln.

Dazu ist es erforderlich, die bisher vor allem nach fachlichen Kriterien entwickelten Politikkonzeptionen in einzelnen Politikfeldern auch auf ihre räumlichen Auswirkungen hin zu analysieren und gegebenenfalls zu modifizieren. Zudem bedarf es einer stärkeren ressortübergreifenden Kooperation etwa zwischen KiTas / Jugendhilfe und Schulen unter Einbeziehung weiterer Akteure. Die Investitionen und Programme der unterschiedlichen Ressorts für die Stadtteile müssen besser aufeinander abgestimmt und gebündelt werden. Eine verbesserte

Verzahnung bringt Vorteile für alle Akteure und lässt synergetische Effekte erwarten. Verbindliche Schwerpunkte werden in Ortsteilen mit besonderen Handlungsbedarfen gesetzt. Es gilt, die in diesem Kontext schon bestehenden Kooperationserfahrungen und Rahmenvereinbarungen zu festigen und weiterzuentwickeln.

1. Einleitung

1.1 Auftrag und Aufbau des Berichts

Der Senat legt hiermit erstmalig einen Armuts- und Reichtumsbericht für das Land Bremen vor. Er knüpft dabei an die Tradition der Sozialberichterstattung in Bremen an, die sich zunächst auf die Sozialleistungen bezog und dann gezielt zu einzelnen Themenbereichen wie Alter, Behinderung oder Migration Berichte und Konzepte vorgelegt hat. Angesichts räumlich konzentrierter Problemlagen und zunehmender Armut in Bremen und Bremerhaven veröffentlicht die Arbeitnehmerkammer Bremen seit 2002 regelmäßig Armutsberichte, fokussiert jeweils auf spezifische Themen[6]. Anknüpfend an diese Berichte und an die mittlerweile etablierten Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung (2001, 2005, 2008) liegt nun erstmals ein Bericht über Armut und Wohlstand für das Land Bremen vor.

Er betritt insofern Neuland, als er jetzt – von einem umfassenden Armuts- und Reichtumsbegriff ausgehend – nahezu alle Bereiche gesellschaftlicher Teilhabe, in denen sich Armut und Ausgrenzung ausdrücken kann, berücksichtigt. Er greift dabei auf die vorhandenen Berichte der Senatsressorts und der Ämter[7], aber auch auf die von Wohlfahrtsverbänden und insbesondere der Arbeitnehmerkammer Bremen zurück. Der Bericht ist ein Vorhaben der Koalitionsvereinbarung vom Juni 2007[8]. Er versteht sich als ein Beitrag zu einer Politik der Stärkung des Sozialen Zusammenhaltes im Land Bremen, wie sie in der Regierungserklärung vom Juli 2007 zum Ausdruck kommt.

Armut und Reichtum in ihren Wechselwirkungen zu thematisieren ist erforderlich, weil sich die Schere zwischen zunehmender Armut und wachsendem Reichtum in Deutschland immer weiter öffnet[9]. Die damit verbundenen sozialen Gegensätze vertiefen sich vor allem in den großen Städten und erfordern von der Stadtpolitik und der Stadtgesellschaft neue Strategien.

Armut und Reichtum bemessen sich an den verfügbaren finanziellen Mitteln – aber nicht allein. Es ist inzwischen anerkannt, dass unterschiedliche Lebensbereiche wie z.B. Arbeit, Gesundheit, Bildung und Wohnen ebenfalls eine wesentliche Bedeutung dafür haben, wie ein Mensch an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben kann und sich Armutslebenslagen verfestigen oder abgemildert werden können. Im Bericht wird – wie in den Berichten der Bundesregierung[10] - dieser sog. Lebenslagenansatz in Verbindung mit der Betrachtung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen zum Ausgangspunkt der Darstellung genommen (vgl. dazu 1.2).

In diesem Bericht wird das Ziel verfolgt, die Darstellung der unterschiedlichen Teilhabechancen in den einzelnen Lebensbereichen mit einer Formulierung möglicher Strategien und Maßnahmen zur Herstellung größerer Chancengleichheit und sozialer Gerechtigkeit zu verbinden. Bei der Erstellung des Berichts ist deutlich geworden, dass schon für eine Darstellung der Ist-Situation oft aussagekräftige und aktuelle Daten (z.B. zur Verteilung der Einkommen und Vermögen) auf Ebene des Bundeslandes Bremen fehlen. Hier hat der Bericht dennoch versucht, über andere verfügbare Daten zu abgeleiteten Aussagen zu kommen. Bei

[6] Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-4.
[7] Vgl. exemplarisch GAB 2006-1 zu „Auswirkungen sozialer Polarisierung“.
[8] Vgl. SPD / DIE GRÜNEN 2007-1, Seite 48.
[9] Vgl. DIW 2008-WB10.
[10] Vg. Bundesregierung 2008, DS 16/9915.

den dargestellten Handlungsfeldern für mehr soziale Gerechtigkeit wurde erkennbar, dass es im Land Bremen bereits zahlreiche Projekte und Maßnahmen gibt, diese jedoch nicht immer zu einem schlüssigen Gesamtkonzept miteinander verbunden sind. Dieser erste Bericht hat somit auch das Ziel, Defizite in der Datenlage und bei den zu treffenden Maßnahmen deutlich zu identifizieren.

Der Grundgedanke, der den Strategien und Maßnahmen unterliegt, ist das Ziel der Entwicklung einer solidarischen Stadtgesellschaft, die sich zu den dargestellten unterschiedlichen Lebensbedingungen aktiv verhält und um deren Ausgleich bemüht ist. Diese Perspektive liegt dem Bericht als inhaltliche Klammer zugrunde und lässt sich auch durch das Ziel „Sozialer Zusammenhalt“ umschreiben.

Ein weiteres Anliegen des Berichtes ist es aber auch, die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema der unterschiedlichen Verwirklichungschancen zu lenken und eine Basis für eine politische Debatte über die Bewertung dieses Sachverhalts und die notwendigen Konsequenzen zu bilden – eine Diskussion, die nicht nur in den politischen Gremien, sondern in der Zivilgesellschaft insgesamt geführt werden sollte. Mit diesem Bericht wird daher versucht, Anstöße aus den öffentlichen Debatten aufzunehmen und sie an geeigneter Stelle in Auszügen in den Bericht aufzunehmen. Materialien und Beiträge werden auf einer Internet-Seite (unter www.soziales.bremen.de) allen Interessierten zugänglich gemacht.

Der Bericht stützt sich weitgehend auf die Datenlage der Jahre 2006 und 2007 (je nach Verfügbarkeit) und bildet zur Veranschaulichung der Entwicklung in den vergangenen Jahren Zeitreihen ab dem Jahr 2000. Bei der Darstellung der demographischen Entwicklung wird ein längerer Zeitraum - für die Prognose bis zum Jahr 2020 - einbezogen. Um eine reine Datensammlung zu vermeiden, beschränkt sich der Bericht oft auf Schaubilder.

Der Bericht gliedert sich in 3 größere Teile:

- Nach einer Schilderung der demographischen Rahmenbedingungen wird auf die Teilhabemöglichkeiten in den einzelnen **Lebensbereichen** (Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, und Partizipation) eingegangen.
- Auf dieser Grundlage wird dann für einzelne **Personengruppen** wie Kinder, Jugendliche, Ältere Menschen oder Frauen geschildert, wie sich diese unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten auf die sozialen Chancen auswirken.
- Darüber hinaus wird eine sozialräumliche Querschnittsanalyse zur **Situation in den Stadtteilen, Ortsteilen und Wohngebieten** von Bremerhaven und Bremen vorgenommen, um die unterschiedlichen Wohn- und Lebensbedingungen aufzuzeigen.

In allen Teilen sind jeweils die bereits getroffenen oder noch zu treffenden Maßnahmen einbezogen. Sie werden zudem - für eine bessere Übersichtlichkeit - als Anlage zusammengefasst.

Der Bericht beruht auf umfangreichen Beiträgen der einzelnen Senatsressorts und wurde von einer Projektgruppe bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales koordiniert[11]. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und das Institut für Arbeit und Wirtschaft

[11] Mitglieder dieser Projektgruppe waren Christiana Ohlenburg (Abt. Soziales), Dr. Saul W. Revel (Abt. Arbeit) und Renate Siegel (Abt. Soziales). Sie wurden von Jens Krüger unterstützt. Die Projektgruppe unterstand dem Leiter der Abteilung Soziales bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Dr. Karl Bronke. Der Teil 2.1 „Demografische Entwicklung“ wurde mit Unterstützung von Dr. Jürgen Hartwig (Hochschule Bremen) erstellt, der Beitrag zu konzeptionellen Grundlagen von Armuts- und Reichtumsberichterstattungen im

(IAW) von Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen haben den Prozess der Berichterstellung begleitet und wertvolle Hinweise gegeben. Der Bericht wurde als Entwurf veröffentlicht und vom Februar bis Mai 2009 in Veranstaltungen sowie Fachgesprächen vorgestellt und erörtert. Zahlreiche Anregungen[12] sind in den Text aufgenommen worden.

Der Bericht liest sich in vielen Teilen nüchtern und sachlich. Hinter den dargestellten Zahlen stehen aber menschliche Lebenswege und Schicksale. Sie sind an anderer Stelle beeindruckend beschrieben worden[13], so dass dies hier nicht wiederholt wird. **Es bleibt die Erkenntnis: Armut ist nicht abstrakt, sie ist konkret. Und sie verpflichtet zu konkretem Handeln.**

1.2 Grundlagen von Armuts- und Reichtumsberichterstattungen im Bund und in der EU

Im Mittelpunkt der meisten öffentlichen und politischen Debatten um das Thema „Armut trotz Reichtum“ stehen Zahlen. Von Interesse ist vor allem, wie viele von Armut betroffene Menschen es gibt und ab welchem monatlichen Einkommen eine Person oder ein Haushalt in Armut oder aber in Reichtum lebt.

Auch wissenschaftliche Untersuchungen oder Gutachten sind nicht immer eindeutig. Deshalb wird versucht, sich auf möglichst verbindliche Armuts- und Reichtumsmaße zu verständigen**. In der Europäischen Union gilt eine Person als armutsgefährdet, „deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Mittelwertes (Median) aller Einkommen“ in dem Land beträgt, in dem sie lebt.[14]**

Für Reichtum fehlt bisher ein derart verbindliches europäisches Maß. In der Wissenschaft ist eine Einkommensgrenze von 200 Prozent des mittleren Nettoeinkommens üblich. Mit diesem Reichtumsmaß wird jedoch eher gehobener Wohlstand abgebildet als Reichtum[15]. Erst wenn zusammen mit der Einkommensverteilung auch die Vermögensverteilung berücksichtigt wird, öffnet sich der Blick für den wirklichen Umfang privaten Reichtums. Weil auch im aktuellen Bericht des Bundes die Grenze zwischen gehobenem Wohlstand und Reichtum unbefriedigend definiert ist, gilt eine breite Schicht von rund 5 Millionen Deutschen allein aufgrund der Einkommensverteilung als reich (6,4 % der Bevölkerung). Werden zusätzlich zu den Einkommen auch die statistisch zu erfassenden Vermögen berücksichtigt, steigt ihre Zahl auf 6,8 Millionen (8,8 %). Neben der zunehmenden Spreizung der Einkommen ist vor allem der Besitz von Vermögen extrem ungleich verteilt. Die Hälfte aller Haushalte in Deutschland besitzt so gut wie kein Vermögen (2 %), die vermögensreichsten 10 % der Haushalte hingegen

---

Bund und in der EU (Teil 1.2) basiert auf Vorarbeiten von Thomas Schwarzer (IAW), der Teil zu Armut und Reichtum in den Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren (Teil 4) auf Ausführungen von Matthias Kirk und Thomas Schwarzer (IAW) und der Teil 3.1 „Kinder und ihre Lebensbedingungen in Bremen“ ist unter Mitarbeit von Thomas Schwarzer entstanden.

[12] Der Berichtstext wurde insbesondere um einen Teil „Alleinerziehende“ (Ziffer 3.8) ergänzt - Berichte über die Veranstaltungen und die Anregungen finden sich unter www.soziales.bremen.de/armuts-und-reichtumsbericht.

[13] Vgl. z. B. den Beitrag von Susanne Giefers in: Arbeitnehmerkammer Bremen 2007-1, S. 94 ff; die Reportagen in: Klinger / König 2006-1 und „Zwei Kinder. Zwei Welten“ (Sellmair 2008-1).

[14] Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 37. Grundlage ist ein Beschluss des Europarates von 2001 (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, S. 17). Vgl. auch Kap. 2.2.

[15] Zu diesem Ergebnis kam jedenfalls der Armuts- und Reichtumsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, der sehr viel stärker als die Bundesberichte als Verteilungsbericht angelegt ist. Als erster Bericht dieser Art wurden dort auch die Umverteilungsprozesse durch Steuern und Transfers berücksichtigt sowie der Zusammenhang von privatem Reichtum und öffentlicher Armut aufgrund von Haushaltsnotlagen. Insgesamt handelt es sich bei diesem Bericht außerdem um die bisher empirisch und normativ gründlichste Analyse zur Verteilung der Einkommen und Vermögen (NRW-MAGS 2007-1).

fast 60 %. Zwischen diesen besonders vermögenden Haushalten ist das Geldvermögen mit großer Wahrscheinlichkeit ebenfalls extrem ungleich verteilt, wie die detaillierten Analysen des Berichtes aus Nordrhein-Westfalen zeigen. Von allen vermögensreichen Haushalten verfügen wiederum die obersten 5 % über den Großteil der gesamten Vermögen in diesem Bundesland. Diese extreme Vermögenskonzentration bestätigt noch anschaulicher der German Wealth Reports aus dem Jahr 2000. Danach besitzt die Gruppe von 3.700 „Superreichen“ in Deutschland jeweils ein privates Geldvermögen von mindestens 30 Millionen €, zusammen insgesamt 612 Milliarden €.

Solchen systematischen Analysen über Reichtum haftet in der Öffentlichkeit noch immer das Vorurteil an, es soll eine „Neiddebatte“ geführt werden. Tatsächlich handelt es sich bei den bisher vorliegenden Reichtumsuntersuchungen in Bundes-und Länderberichten um sachliche Bestandsaufnahmen zur Einkommens- und Vermögensverteilung.

Noch in der „alten“ Bundesrepublik dominierte die Überzeugung einer weitgehend erfolgreich bekämpften Armut durch die damalige Sozialhilfe. Schon Anfang der 90er Jahre galten aber bereits rund 10 Millionen Menschen (13 %) aufgrund geringer Einkommen als armutsgefährdet. Nach einem leichten Rückgang zwischen 1995 und 1999 stieg ihre Zahl nach Berechnungen des DIW bis 2006 kontinuierlich auf knapp 15 Millionen oder 18 %.[16]

Einen starken Anstieg des Armutsrisikos von 35 % (1997) auf 50 % (2007) verzeichneten insbesondere Haushalte, die länger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Daten des Sozioökonomischen Panels verdeutlichen jedoch nicht allein diesen erheblichen Anstieg des Armutsrisikos, sondern auch eine Verfestigung von dauerhafter Armut. Davon wird gesprochen, wenn Personen in zwei aufeinander folgenden Jahren unterhalb der Armutsgrenze leben. In den 90er Jahren handelte es sich dabei um einen relativ stabilen Anteil von unter 8 % bei insgesamt 13 % armutsgefährdeter Bevölkerung. Seit dem Jahr 2000 stieg dieser Anteil verfestigter Armut auf über 12 % bei insgesamt 18 % armutsgefährdeter Bevölkerung. Das Risiko, in Armut zu geraten, betrifft aber nicht allein die Bezieher von öffentlichen Transfers zur Grundsicherung. Gefährdet ist auch ein wachsender Anteil von in Teilzeit und Vollzeit arbeitenden Beschäftigten, insbesondere wenn sie zu Niedriglöhnen arbeiten.

Als 2006 der konjunkturelle Aufschwung einsetzte, ging die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen[17] von 13 % im Jahr 2005 auf 9 % Mitte 2008 zurück. Vor allem durch diese Entwicklung setzten sich erstmals seit Jahren die Trends der zunehmenden Einkommensspreizung und eines steigenden Armutsrisikos nicht weiter fort. Erstmals seit mehr als zehn Jahren verließen 2006 und 2007 mehr Menschen die Zone relativer Armut als „neue Arme“ hinzukamen.[18] Dadurch reduzierte sich der Anteil der armutsgefährdeten Menschen von zuvor 18 % (2006) auf 16,5 % (2007).

Trotz der starken Konzentration auf die Entwicklung der Einkommensarmut in Politik und Öffentlichkeit gilt dieses Konzept zur Analyse und zur Reduzierung von Armut als nicht hinreichend. Obwohl Einkommensarmut einer der wesentlichen Faktoren von Armut ist, hat sich mittlerweile ein **erweitertes Armutsverständnis** etabliert. Es handelt sich um den soge-

[16] DIW 2008-WB38, S. 564.
[17] Das DIW verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass nicht jede Person, welche die „offiziell registrierte“ Arbeitslosigkeit verlassen hat, „gute“ oder „prekäre“ Arbeit gefunden haben muss. Verwiesen wird auch auf Effekte der Einführung von „Hartz IV“, wodurch sich Personen vom Arbeitsmarkt zurückziehen könnten. Auch ist die Zahl der verdeckten Arbeitslosen im Zeitraum von 2005 bis 2006 mit rund 1,2 Millionen nahezu unverändert geblieben (DIW 2008-WB38, S. 559).
[18] DIW 2008-WB38, S. 565.

nannten **Lebenslagenansatz**, der auch den Berichten des Bundes zugrunde liegt. Armut als Lebenslage umfasst neben dem Einkommen auch die Aspekte Bildung, Gesundheit und Wohnen sowie gesellschaftliche Partizipation. Ergeben sich in mehreren dieser Lebensbereiche problematische Entwicklungen, kann dies zu Prozessen sozialer Ausschließung führen und ebenfalls zur Verfestigung von Armut. Seit dem zweiten Bundesbericht aus dem Jahre 2005 wird versucht, den in Deutschland dominierenden Lebenslagenansatz mit den Konzepten der Teilhabe und der Verwirklichungschancen zu verbinden.

Das Konzept der **Verwirklichungschancen** geht auf den indischen Ökonom Amartya Sen zurück. Er betont vor allem die Wechselwirkungen zwischen individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen sowie den gesellschaftlich bedingten Chancen, diese tatsächlich auch verwirklichen zu können. Chancen eröffnen vor allem die Zugänge zum Bildungs- und Gesundheitssystem, zum Erwerbssystem, zu angemessenem Wohnraum, zur politischen Partizipation sowie der Schutz vor Gewalt oder Kriminalität. Bewusst spricht Sen von Verwirklichungschancen und nicht allein von Selbstverwirklichung. Für ihn sind materielle Ressourcen und Rechtsansprüche unverzichtbare Voraussetzungen, eröffnen aber lediglich die Möglichkeiten von Teilhabe. Das Ziel sozialstaatlicher Intervention bestehe nicht darin, das Teilhabeergebnis, also individuelle Lebensweisen anzugleichen, sondern Ungleichheiten bereits bei den Verwirklichungschancen zu reduzieren[19].

In Deutschland hat sich der Begriff der **Teilhabe** in den letzten Jahren zu einem Leitkonzept der wissenschaftlichen und politischen Verständigung über die Zukunft des deutschen Sozialmodells entwickelt. Eine vollständige Teilhabe wird gefährdet durch Benachteiligungen und Hemmnisse im Bildungssystem, bei der Berufsbildung und den Beschäftigungsmöglichkeiten, in der Gesundheitsversorgung, im Wohnungswesen sowie beim Zugang zu Rechten und zur Kultur. Erfahrungen sozialer Ausschließung könnten aber auch durch Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit entstehen sowie durch die unterschiedliche Qualität des Zugangs zu öffentlichen und privaten Dienstleistungen[20]. Zugespitzt formuliert, markiert der Teilhabebegriff die Schwelle, deren Unterschreiten öffentliches Handeln und soziale Sicherungsleistungen auslösen soll.[21] Dazu müssen Richtungsentscheidungen über künftige Minimalziele sozialer Sicherung getroffen werden. Das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe ist in seinen Voraussetzungen höchst anspruchsvoll, insbesondere wenn die Sozialpolitik nicht aus ihrer Verantwortung entlassen wird, soziale Ungleichheiten abzubauen. In diesem Sinne sind Verwirklichungschancen anhand von Wahlmöglichkeiten und anhand der Ergebnisse von Teilhabe zu messen.

Bisher fehlt es noch an einer klaren Definition von Teilhabe, was häufig zu diffusen Debatten bei mittlerweile inflationärem Gebrauch dieses Begriffes geführt hat. Auch dadurch ist die im Bundesbericht anvisierte Zusammenführung des Lebenslagenansatzes mit den Konzepten der Verwirklichungschancen und der Teilhabe noch eher Programm, als ein praktikabler Untersuchungsansatz[22]. Die kontroversen Debatten um Teilhabe, Verwirklichungschancen, Armut, Ausschließung und Integration werden bereits seit Jahren stark durch die Politik der Europäischen Union auf diesen Gebieten beeinflusst. Derzeit konkurrieren dort, wie auch in Deutschland, zwei unterschiedliche Strategien der Armutsbekämpfung.

---

[19] In den Europäischen Ländern, so Sen, würde beim Umgang mit Arbeitslosigkeit und Armut stark das Prinzip der „Selbsthilfe“ betont, gleichwohl aber wirksame politische Maßnahmen zum Abbau der massiven Arbeitslosigkeit unterlassen, die eine derartige Selbsthilfe extrem behindere (vgl. Sen 2000-1, S. 33).
[20] Vgl. EU-Kommission 2000-1, S. 6 f.
[21] Vgl. Bartelheimer 2007-1, S. 4.
[22] Vgl. Bartelheimer 2006-1.

In den 90er Jahren herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass (materielle) Armut die Problematik moderner Gesellschaften nicht hinreichend erfassen kann.[23] Anerkannt werden müssten auch nichtmaterielle Bedürfnisse der Menschen und ihre Eingebundenheit in übergreifende gesellschaftliche Prozesse. Zu diesen übergreifenden, strukturellen Faktoren, die Exklusion bewirken können, werden die Folgen der Umbrüche in den Industriegesellschaften gezählt: anhaltende Arbeitslosigkeit, veränderte Familien- und Geschlechterbeziehungen sowie die Trends der sozialen Fragmentierung und der Migration[24]. Der Begriff der **Exklusion** wurde deshalb dem Armutsbegriff vorgezogen, weil er soziale Verwerfungen explizit mit wirtschaftlichen und sozialen Prozessen des gesellschaftlichen Umbruchs verbindet. Der Begriff war damals stark durch die französische Tradition geprägt und meinte gesellschaftliche Prozesse, für welche die Gesellschaften Verantwortung haben und übernehmen müssen.

Mit dem Jahr 2000 wurde die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung außerdem ein Teil der „Lissabon-Strategie"[25]. Damit verbunden wurde die politische Bearbeitung von Exklusion erheblich erweitert und systematisiert. In so genannten nationalen Aktionsplänen sollen die Mitgliedsstaaten nicht allein ihre Politikstrategien gegen soziale Exklusion beschreiben und veröffentlichen, sondern auch durch quantifizierte Zielsetzungen und entsprechende Evaluation überprüfbar machen.[26] Die Bezeichnung als Nationale Aktionspläne zur Inklusion weist jedoch wiederum auf eine Bedeutungsverschiebung hin.

Erhöht wurde vor allem der Druck, vom Thema „Exklusion" als Problembeschreibung zum Thema „Inklusion" als politische Handlungsorientierung überzugehen.[27] Von den Mitgliedsstaaten wird die Ausformulierung einer übergreifenden Strategie zur sozialen **Inklusion** gefordert. Mit diesem erneuten Perspektivenwechsel, vom Begriff sozialer Exklusion zur sozialen Integration, sind wiederum auch konzeptionelle Verschiebungen und Kontroversen verbunden.

Im Mittelpunkt dieser Kontroversen steht die starke Betonung des Zusammenhangs von Beschäftigung und Inklusion. Die erneuerten, übergreifenden Zielvorgaben der Lissabon-Strategie 2005 (Wachstum, mehr und bessere Arbeitsplätze, Chancengleichheit, soziale Kohäsion), thematisieren bei den Zielsetzungen den kausalen Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Inklusion[28] in veränderter Weise.[29] Nahe gelegt wird der Schluss, bereits die Förderung des Wirtschaftswachstums diene durch positive Arbeitsmarkteffekte quasi automatisch auch der Bekämpfung von Exklusion. Insbesondere aber wird in der erneuerten Lissabon-Strategie auch eine bessere Anpassung der Menschen an den Arbeitsmarkt thematisiert. Sie sollen in den Arbeitsmarkt „gezogen" werden und das Arbeitskräfteangebot vergrö-

---

[23] Vgl. Room 1990-1; Kronauer 2002-1.
[24] Vgl. Bernhard 2006, S. 2.
[25] Als „Ausgrenzungsfaktoren" werden Langzeitarbeitslosigkeit, der erzwungene Rückzug vom Arbeitsmarkt, der häufige Wechsel zwischen Zeiten von Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit und Zeiten niedriger Erwerbseinkommen bzw. ungesicherter Arbeitsverhältnisse genannt (Vgl. EU-Kommission 2000-1; 2000-2).
[26] CEC 2006-1.
[27] Vgl. Bernhard 2006-1, S. 3.
[28] Diese zielt auf einen „Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen" (vgl. Europäischer Rat 2000-1). Mit dieser übergeordneten wirtschaftlichen Zielvorgabe geht es auch um eine Modernisierung des europäischen Sozialmodells, mit Hilfe der „Offenen Koordinierungsmethode" (vgl. Europäischer Rat 2001-1; Hauser 2002-1).
Der erste Punkt der neuen Zielvorgabe für den Ausgrenzungsbereich lautet: „Ensure the active social inclusion of all by promoting participation in the labour market and by fighting poverty and exclusion among the most marginalized people and groups" (CEC 2005-1, S. 5).
[29] Vgl. CEC 2005-1, S. 5.

ßern. Statt struktureller Reformen in den Mitgliedsländern liege der Schwerpunkt bei „Reformen“ der Betroffenen selbst, was der ursprünglichen Bedeutung des Begriffs der Ausgrenzung jedoch diametral entgegen stehe[30]. An die Stelle von Strukturreformen und Solidarität als Voraussetzung von Integration rücke die bessere Anpassung des Einzelnen an den Arbeitsmarkt: durch die Steigerung seiner Qualifikation, seiner Mobilität und Flexibilität sowie auch durch Einkommensverzicht.

In der Konkurrenz beider Konzepte, der sozialen Exklusion und der sozialen Integration, haben sich momentan die Gewichte zur Integrationsstrategie durch Anpassung an den Arbeitsmarkt verschoben. Thematisiert wird nicht mehr vorrangig das gesellschaftliche Problem der Exklusion bzw. Ausgrenzung, sondern es wird ein Lösungsweg suggeriert. Armut und Ausgrenzung (Exklusion) verweisen auf einen Misstand, für den auch solidarische Verteilungsgerechtigkeit einen normativ gebotenen Ausweg darstellt. Es handelt sich folglich um ein Gerechtigkeitskonzept. Soziale Integration dagegen gibt einen Weg vor, auf dem materielle Verteilungsgerechtigkeit keineswegs liegen muss. Faktoren wie unzureichende Bildung, geringe Flexibilität und eingeschränkte Leistungsbereitschaft werden als Ursache für die Marginalisierung von armen Bevölkerungsgruppen angesehen und sollen demnach vorrangig verändert werden. In diesem Spannungsfeld steht auch die Debatte um Armuts- und Reichtumsberichte in Deutschland.

[30] Vgl. Bernhard 2006, S. 4.

2. Lebenssituation im Land Bremen nach Bereichen

2.1 Bevölkerung im Land Bremen

2.1.1 Demografischer Wandel in Deutschland

Demografischer Wandel bedeutet die Veränderung von Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung und Haushalte. Basis der Analysen zur Auswirkung des demografischen Wandels ist für die Bundesrepublik Deutschland die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung[31] und für das Land Bremen die Langfristige Globalplanung[32].

Der demografische Wandel ist ein kontinuierlicher Prozess und verläuft seit jeher regional unterschiedlich. Der Blick in die Zukunft zeigt: Die Bevölkerung Deutschlands nimmt in ihrer Gesamtheit ab. In Deutschland werden bis zum Jahr 2050 weniger junge Menschen, weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter, mehr Seniorinnen und Senioren, darunter deutlich mehr Hochbetagte, leben. Der Bevölkerungsrückgang wird durch Zuwanderung gebremst, aber nicht kompensiert. Relativ mehr junge Menschen als bisher werden einen Migrationshintergrund haben.

Der demografische Wandel wirft zahlreiche Fragen auf und stellt besonders Gebietskörperschaften vor neue Herausforderungen. Zugleich ist in der Bundesrepublik Deutschland eine Veränderung der sozialen Lage der Bürger beobachtbar, soziale Chancen und Risiken sind zunehmend ungleich verteilt. Nachfolgend wird unter besonderer Berücksichtigung stadt- und sozialpolitischer Herausforderungen gezeigt, wie sich die Bevölkerung des Landes Bremen und seiner beiden Gemeinden bisher entwickelt hat und voraussichtlich weiterhin entwickeln wird. Damit wird die Beschreibung der einzelnen Lebensbereiche in den folgenden Kapiteln vorbereitet[33].

2.1.2 Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen bis 2007

Der Bevölkerungsumfang im Land Bremen erreichte ausgehend von ehemals 739.094 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 1971 im Jahr 1986 mit 654.170 Einwohnern seinen ersten Tiefstand. Nach einer Erholungsphase hatte Bremen 685.845 Einwohner im Jahr 1992 - hauptsächlich aufgrund der Zuwanderung aus der DDR und Osteuropa. In den folgenden neun Jahren sank die Bevölkerung bis zum Jahr 2001 auf 659.651 Einwohner und damit auf einen erneuten Tiefstand und wuchs danach wieder bis zum Jahr 2006 auf 663.979 Einwohner. **In 2007 hatte das Land 663.082 Einwohnerinnen und Einwohner**.

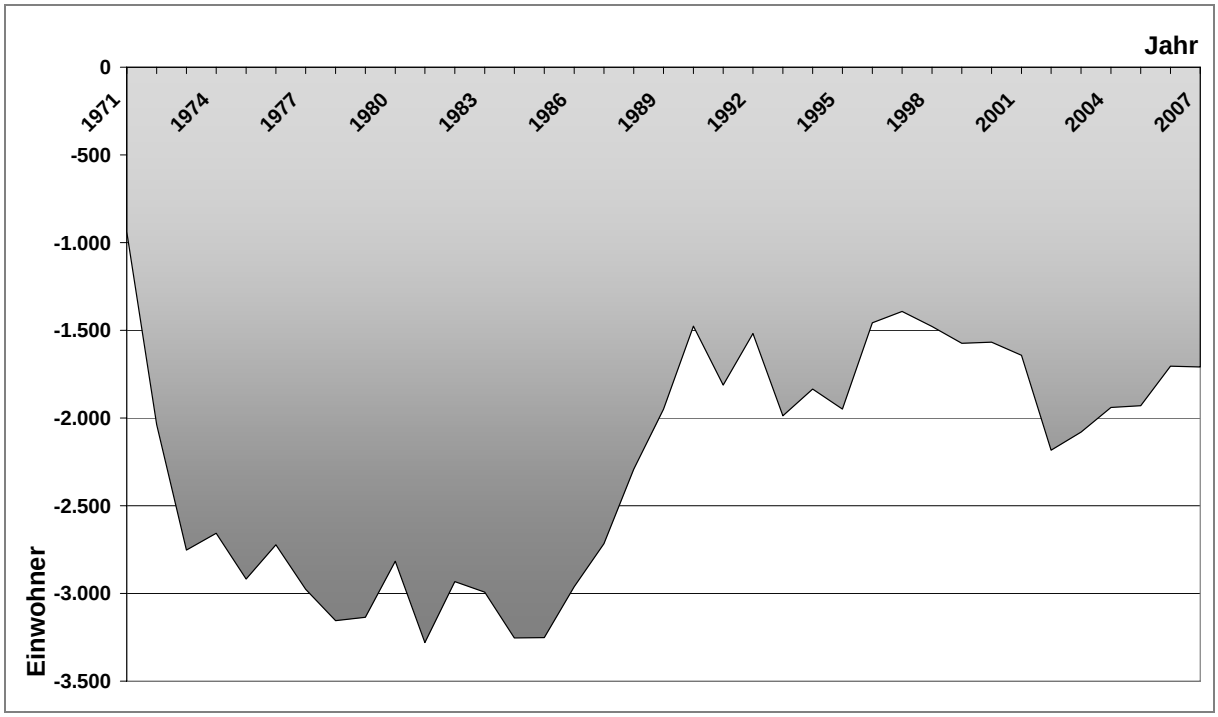
Die zurückliegenden fast 40 Jahre waren also von "Wellen" in der Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet, wobei nach einer deutlichen Bevölkerungsabnahme in den 70er Jahren seit dem historischen Tiefpunkt in 1986 dann moderates Wachstum überwiegt. In Bremen und Bremerhaven verliefen diese Wellen unterschiedlich. Bremerhavens Bevölkerung erreichte im Jahr 1973 mit seinerzeit 144.578 seinen Höchststand und sinkt seither stetig auf 115.313

[31] Vgl. Statistisches Bundesamt 2006-1.
[32] Im Folgenden LGP; Vgl. FHB 2006-1.
[33] Die Datenbeschaffung erfolgte mit Unterstützung des statistischen Landesamtes Bremen (StaLa). Viele Daten gehen auf den sogenannten Mikrozensus zurück. Die Aufbereitung und Interpretation der Daten erfolgte mit Unterstützung von Herrn Dr. Jürgen Hartwig, Hochschule Bremen, Zentrum für public management - zep.

Einwohner im Jahr 2007. Die Bevölkerungsentwicklung Bremens verlief dynamischer: 1971 bis 1986 Rückgang (594.591 / 521.976 Einw.); 1987 bis 1992 Erholung (532.686 / 554.337); 1993 bis 2000 wieder Abnahme (551.604 / 539.403); 2001 bis 2006 wieder Wachstum (540.950 / 547.934) und 2007 mit sehr geringer Abnahme (-165) Stagnation.

Es starben jährlich mehr Menschen in den beiden Gemeinden als geboren wurden, d. h. die sog. **"natürliche Bevölkerungsbewegung" war negativ**. Der Saldo aus Lebendgeborenen und Gestorbenen war schon zu Anfang der 70er Jahre im Land Bremen negativ. Mit jährlich mehr als -3.000 erreichte er in den 80ger Jahren Höchststände und pendelte sich im Laufe der Jahre bis 2007 auf ca. -1.700 ein.

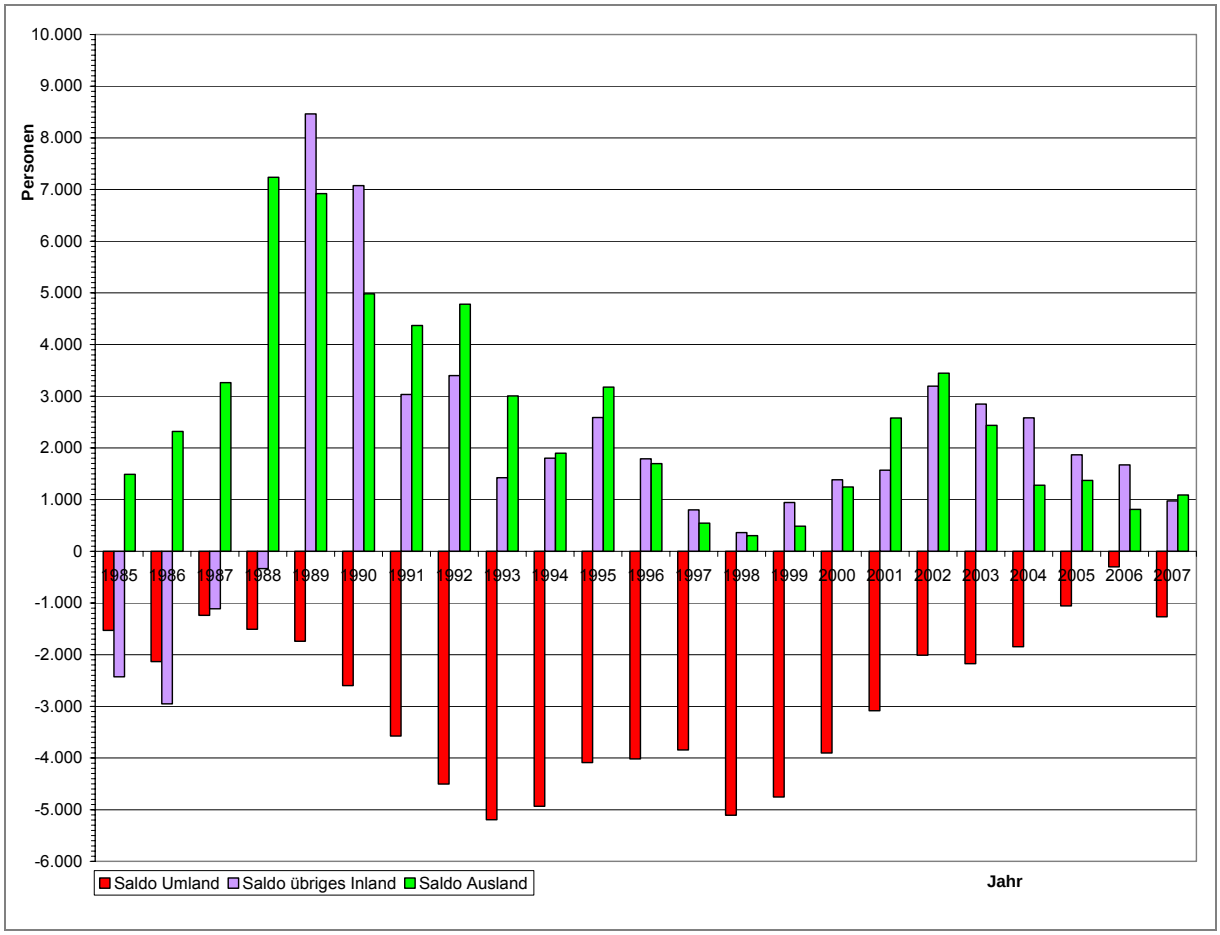
Grafik 2.1.1: Natürliche Bevölkerungsbewegung: Saldo aus Lebendgeborenen und Gestorbenen im Land Bremen – 1971 bis 2007



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

In der folgenden Grafik wird dargestellt, wie die Bevölkerungsentwicklung in den zurückliegenden gut 20 Jahren im Land Bremen verlief bzw. welchen Anteil Fernwanderung (Ausland), Inlandwanderung und Umlandwanderung per Saldo hatten. Sie verdeutlicht diese Wanderungsbewegungen durch Darstellung der jeweils zugehörigen Zu- und Wegzüge in den drei Kategorien "Umland", "Übriges Inland" und "Ausland" per Saldo. Nicht enthalten ist in dieser Darstellung der Saldo aus Lebendgeborenen und Gestorbenen (sog. "natürliche Bevölkerungsbewegung", s. o.).

Grafik 2.1.2: Wanderungssalden der Bremer Bevölkerung 1985 – 2007 (Zu- und Wegzüge im Land Bremen - 1985 bis 2007. - Darstellung des jeweiligen Wanderungssaldos, ohne natürliche Bewegung)



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Der "Umlandsaldo" schwankt, ist aber stets negativ (siehe oben). Eine typische Agglomerationstendenz ist der Verlust von städtischen Einwohnern an das Umland (Suburbanisierung). Weltweit sind viele größere Städte davon betroffen. Oftmals sind es mittelständische bzw. wohlhabende Familien mit "guten Jobs" in der Kernstadt, die als relativ junge Familien in das Umland abwandern. "Arme Familien" können sich oft aus vielen Gründen eine derartige Abwanderung nicht leisten[34], abgesehen davon, ob sie überhaupt abwandern wollen.[35]

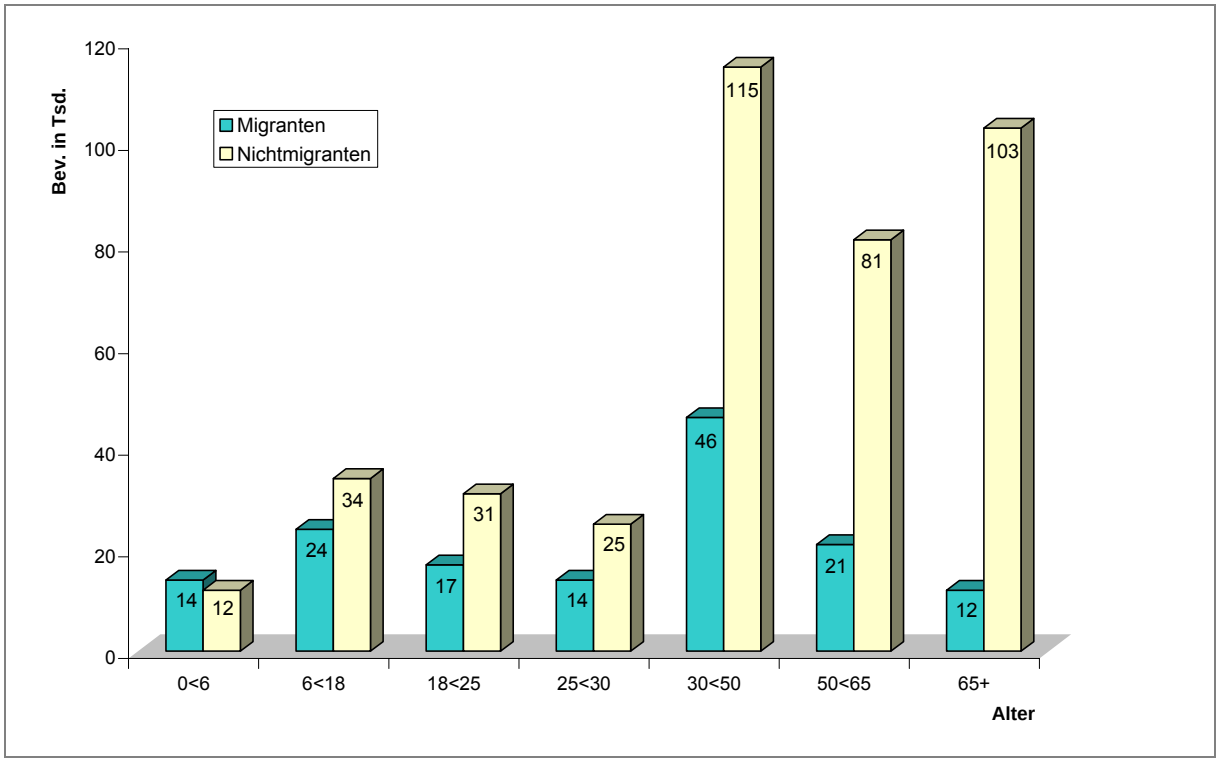
In der Abbildung oben ist deutlich die Zuwanderung insbesondere aus der DDR und Osteuropa zu Beginn der 90er Jahre erkennbar, die seit 1990 hinsichtlich der DDR als Inlandwanderung zu werten ist. Ohne **stets positive Wanderungssalden aus dem Ausland** wäre der Bevölkerungsrückgang im Land Bremen viel stärker.

[34] Nicht wohlhabende Familien, aber oft auch Singlehaushalte von Auszubildenden und Studierenden benötigen z. B. preiswerten Wohnraum und geringe Mobilitätskosten und haben schon daher hohe Anreize, in den Kernstädten zu wohnen.

[35] Für die deutschen Stadtstaaten Berlin, Hamburg und insbesondere Bremen hat die sog. Suburbanisierung außerdem erhebliche fiskalische Auswirkungen, weil durch die Stadt-Umlandwanderung auch Steuereinnahmen in das Umland bzw. ein anderes Bundesland "abwandern". Dies betrifft besonders auch das Land Bremen ("Verlierer") und das Land Niedersachsen ("Gewinner"). "Wesentlich verursacht durch die Abwanderung überdurchschnittlich 'steuerstarker' Einwohner aus der Stadt Bremen verzeichneten die niedersächsischen Umlandgemeinden im Zeitraum 1983-1998 nahezu eine Verdoppelung ihrer Steuereinnahmen (Stadt Bremen: +47 %)." (SF 1999-1, S. 7).

Der durchgängig positive Wanderungssaldo aus dem Ausland hat eine Verschiebung des Verhältnisses von Einheimischen und Zugewanderten zur Folge. Bereits in den 60er Jahren erfolgte eine Zuwanderung von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten, die durch die Zuwanderungen aus den Staaten Osteuropas und der DDR in den späten 80er und 90er Jahren ergänzt wurde.[36] Positive Nebeneffekte dieser verschiedenen Fernwanderungsströme sind, dass sie der Bevölkerungsabnahme im Land Bremen entgegen wirken und dass sie die Vielfalt der Bevölkerung und städtischen Kultur fördern. Bei dynamischer Entwicklung in Bremen und Bremerhaven wird diese Tendenz anhalten, was sich in dynamischen Metropolen weltweit zeigt. Im Jahr 2007 beträgt in der Stadt Bremen der Bevölkerungsanteil von Migrantinnen und Migranten[37] fast 27 % (Land Bremen ca. 26 %; Bremerhaven ca. 20 %).

Grafik 2.1.3: Altersverteilung von Migranten / Nichtmigranten Stadt Bremen 2007



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Die Grafik oben veranschaulicht den **relativ "jüngeren" Bevölkerungsaufbau der Migrantinnen und Migranten** in Bremen. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist deutlich jünger als die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, was besonders bei Kindern bis zu sechs Jahren hervor zu heben ist, wo die Kinder mit Migrationshintergrund bereits die größere Gruppe sind. Das heißt insbesondere, zukünftig werden relativ mehr Kinder und Jugendli-

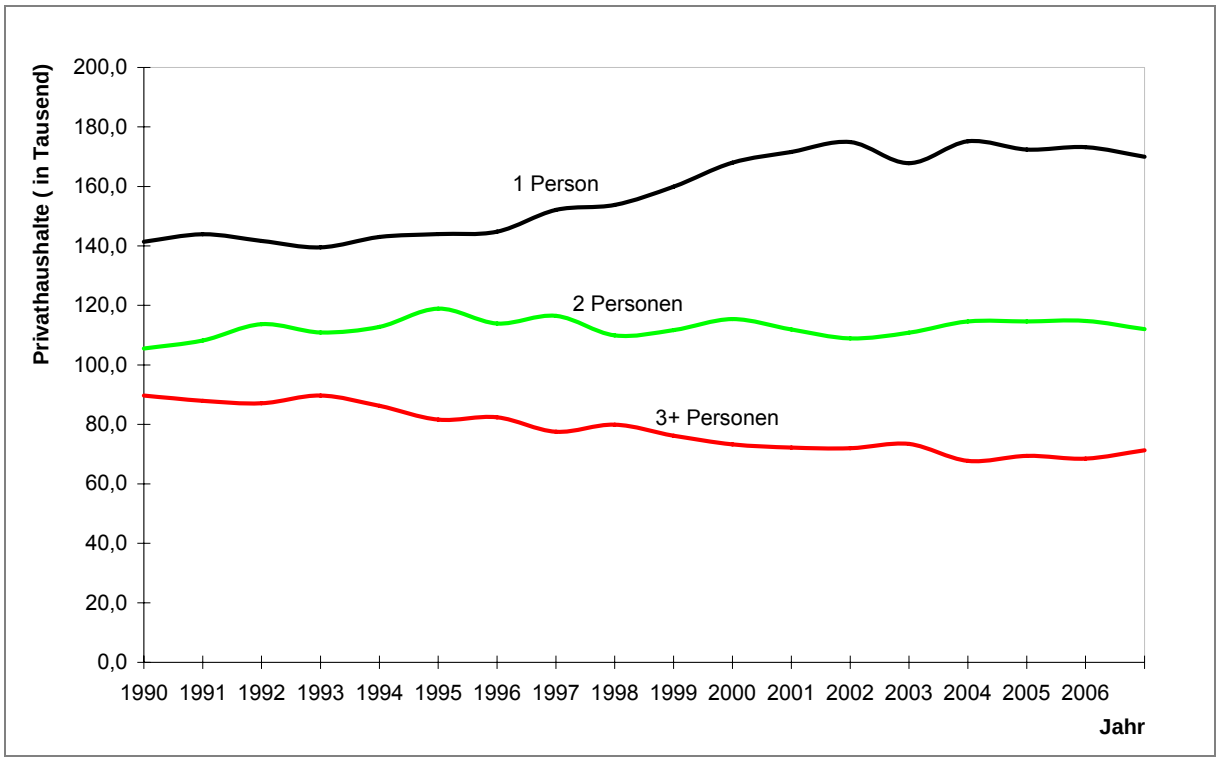
[36] Die jüngere Einwanderung aus dem Ausland ist im Land Bremen, wie in anderen westdeutschen Einwanderungsregionen auch, in erster Linie durch den verlorenen zweiten Weltkrieg geprägt. Als Folge des "eisernen Vorhangs" begann die westdeutsche Industrie zunehmend in den 1960er Jahren in für sie wirtschaftshistorisch vollkommen neuen Regionen Arbeitskräfte zu rekrutieren. Vor dem zweiten Weltkrieg gab es mehrere erhebliche Einwanderungswellen, beginnend im 19. Jahrhundert, in entstehende und wachsende deutsche industrielle Arbeitsmärkte in erster Linie aus verschiedenen deutschen und osteuropäischen landwirtschaftlichen Regionen. Die Ost-West-Wanderung setzte dann auch wieder nach 1989 ein, was sich auch im Land Bremen deutlich auswirkte.

[37] Migranten gemäß Mikrozensus: Ausländer (Zugewanderte Ausländer+ Ausländer der 1. Generation+ In Deutschland geborene Ausländer (Ausländer der 2. und 3. Generation) + Deutsche mit Migrationshintergrund (Spätaussiedler+ eingebürgerte zugewanderte Ausländer+ eingebürgerte nicht zugewanderte Ausländer+ Kinder zugewanderter Spätaussiedler+ Kinder zugewanderter oder in Deutschland geborener eingebürgerter ausländischer Eltern+ Kinder ausländischer Eltern, die bei Geburt zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten haben (ius soli)+ Kinder mit einseitigem Migrationshintergrund, bei denen nur ein Elternteil Migrant oder in Deutschland geborener Eingebürgerter oder Ausländer ist); Vgl. Statistisches Bundesamt, 2006-2, S. 73 ff.

che mit Migrationshintergrund erzogen, gebildet, ausgebildet und beruflich integriert werden müssen, auch um Wohlstand, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungssysteme zu sichern.

Die Bevölkerung im Land Bremen und in seinen beiden Gemeinden ist aufgrund des Geburtenrückgangs und der Verlängerung der Lebenserwartung im Durchschnitt **deutlich älter geworden** (1971 / 2007: Bremen Durchschnittsalter 39,3 / 43,5 Jahre und Bremerhaven 38,2 / 43,6 Jahre). Diese Entwicklung setzt sich fort und führt u. a. zu kleineren Haushaltsgrößen.

Grafik 2.1.4: Privathaushalte im Land Bremen 1990 – 2007 nach Größe

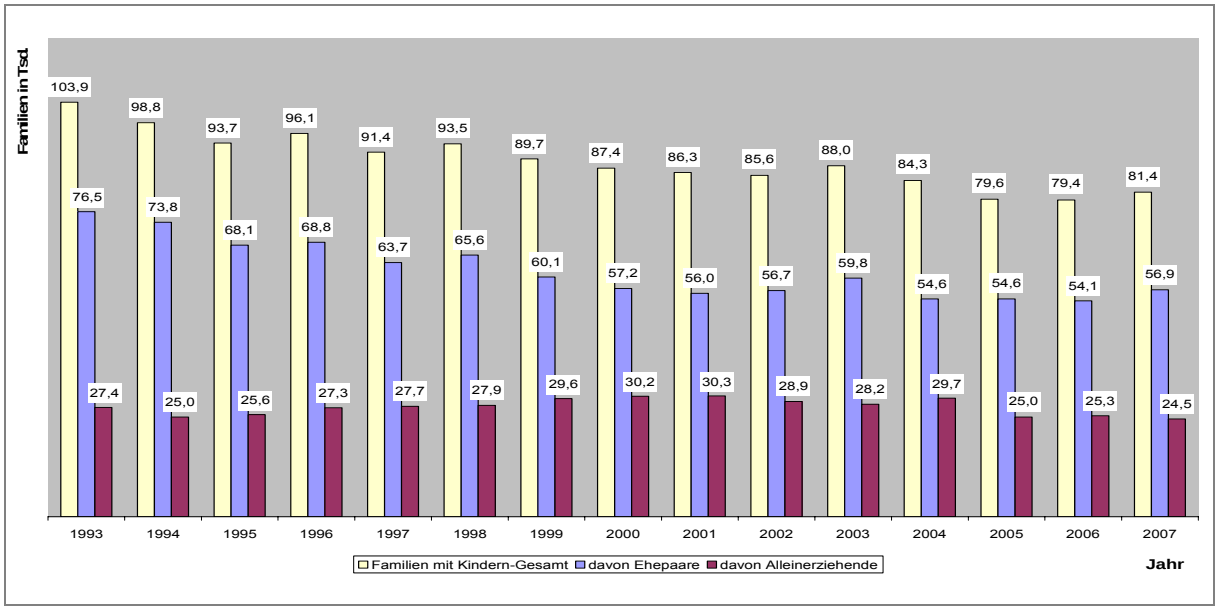


Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Ein- und Zweipersonenhaushalte prägen seit langem das Bild im Land Bremen. Deutlich erkennbar ist oben die aufgehende Schere zwischen Ein- und Drei-(+ x)-Personenhaushalten. Seit 1996 **nehmen Einpersonenhaushalte kontinuierlich zu** und verstärken ihre dominierende Position (1990: 141.400 / 2007: 170.000 Haushalte). Drei-(+ x)-Personen-Haushalte nehmen ab (1990: 89.700 / 2007: 71.300 Haushalte).

Zugleich ist im Land Bremen auch eine andere gesellschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen, und zwar der **stabile Sockel an Ein-Eltern-Familien**. Gemäß nachfolgender Abbildung war im Jahr 2006 mit 79.400 Familien seit 1993 die niedrigste Zahl an Familien mit Kindern im Land Bremen zu verzeichnen. Die höchste Anzahl an Ein-Eltern-Familien im Land Bremen mit 30.300 Familien wurde im Jahr 2001 erreicht, der bislang niedrigste Stand - auf einem noch immer hohen Niveau - mit 24.500 Familien im Jahr 2007.

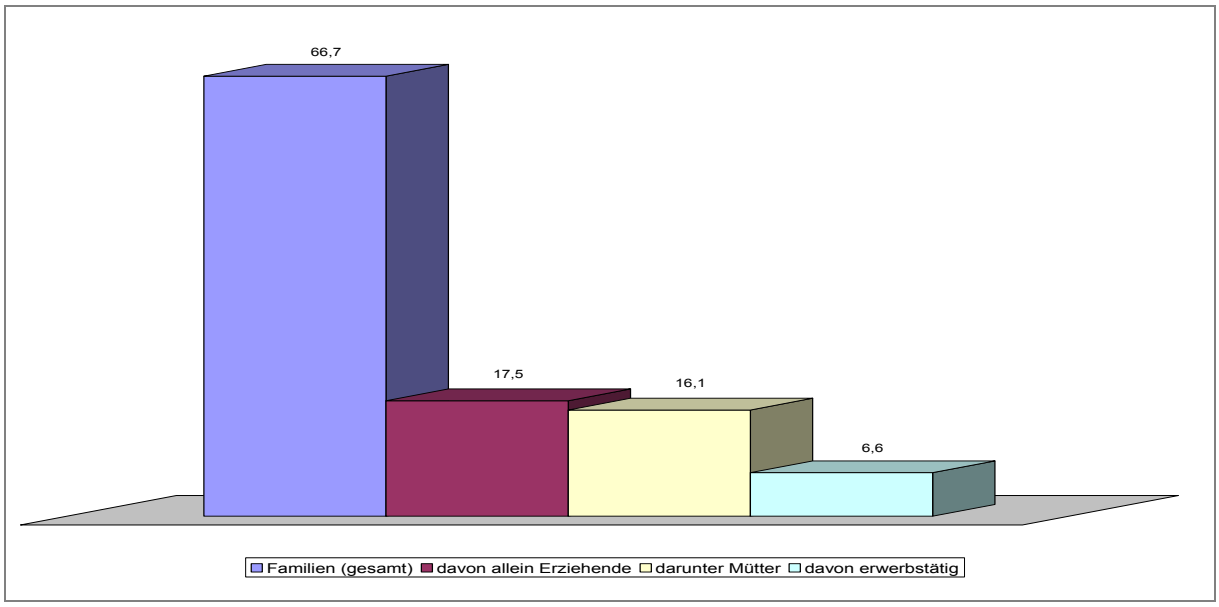
Grafik 2.1.5: Familien mit Kindern im Land Bremen – Ehepaare und Alleinerziehende



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (StaLa 2008-4, S. 28).

Hinweise auf Armutsrisiken in vielen Ein-Eltern-Familien gibt der Mikrozensus 2007 für das Land Bremen: Von ca. 66.700 Familien mit Kindern unter 18 Jahren waren ca. 17.500 Ein-Eltern-Familien, darunter ca. 16.100 Mütter, von denen ca. 6.600 (41 %) erwerbstätig waren.[38]

Grafik 2.1.6: Familien mit Kindern unter 18 Jahren Land Bremen 2007 - Ehepaare und Alleinerziehende

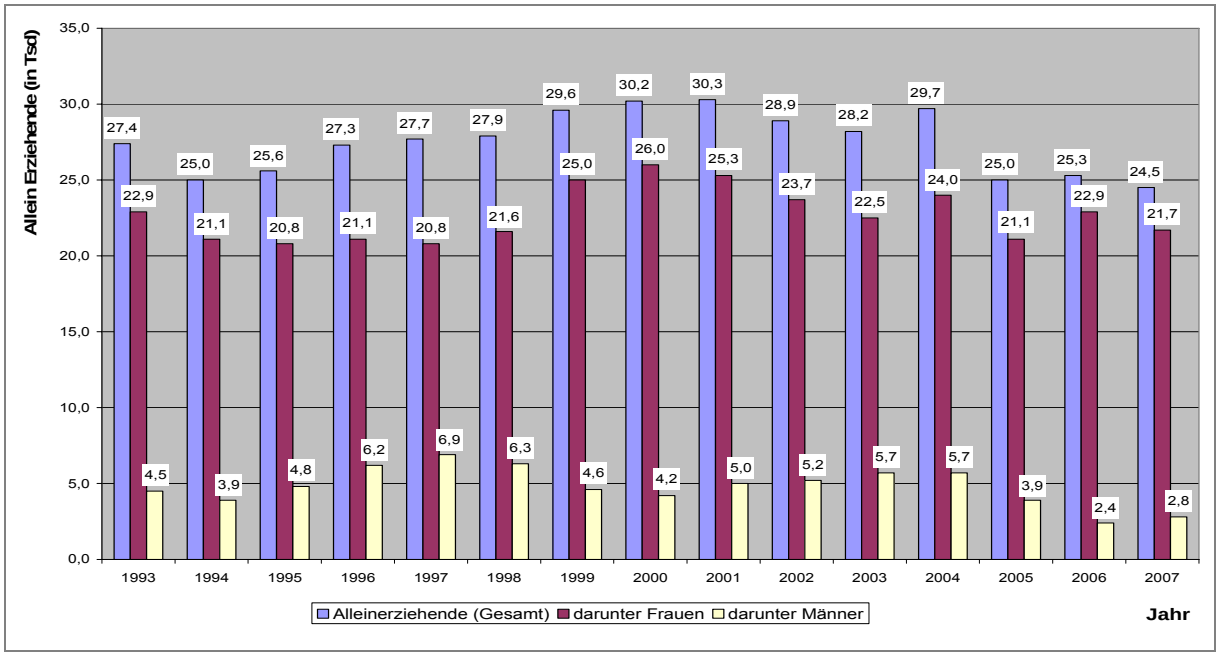


Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (Angaben in Tsd)

Die Mehrheit Alleinerziehender (55 %) bezieht im Land Bremen im Juni 2008 Transferleistungen nach dem SGB II, diese Quote ist die höchste in Westdeutschland und insgesamt die zweithöchste unter den 16 Bundesländern.[39]

[38] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen. Die Erwerbstätigenquote der ca. 1400 allein erziehenden Männer mit Kindern unter 18 Jahren 2007 im Land Bremen ist deutlich höher.
[39] Vgl. Alleinerziehende im SGB II, BA 2008-4, S. 5.

Grafik 2.1.7: Alleinerziehende im Land Bremen unterschieden nach Geschlecht



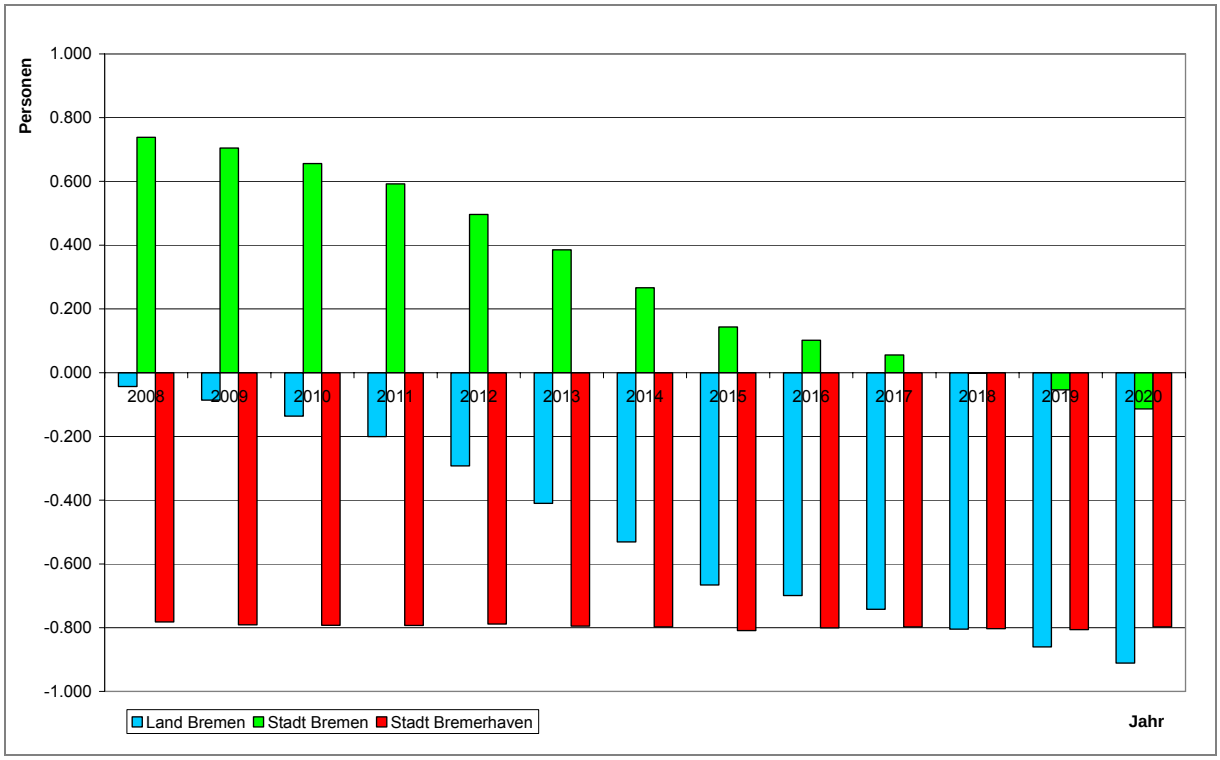
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (StaLa 2008-4, S. 28).

Das Verhältnis von weiblichen zu männlichen Haushaltsvorständen ist in der Abb. oben eindeutig: **Überwiegend leisten in Deutschland Frauen "Erziehungsarbeit"**[40] und bei weitem überwiegend sind auch "Alleinerziehende" Frauen[41]. Im Land Bremen leben im Jahr 2007 ca. 23,5 % (ca. 24.000) aller ledigen Kinder unter 18 Jahren (ca. 102.000) in Ein-Eltern-Haushalten und davon wiederum fast 92 % (ca. 22.000) in solchen, denen Frauen vorstehen.[42]

[40] Vgl. auch den 3. Armuts- und Reichtumsbericht: Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 87 ff.
[41] In 2007 sind fast 90 % der Alleinerziehenden im Land Bremen Frauen.
[42] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, nachrichtlich.

2.1.3 Demografischer Wandel im Land Bremen 2008 bis 2020

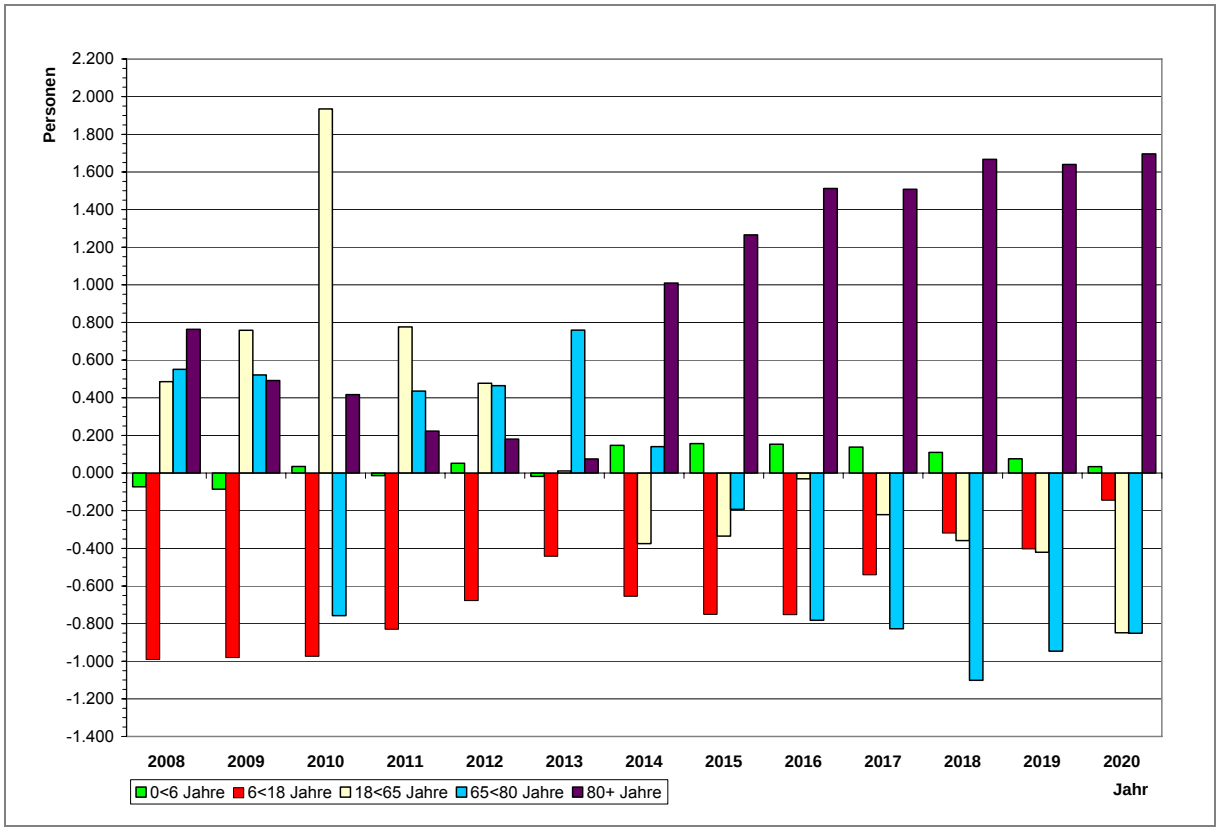
Grafik 2.1.8: Bevölkerungsprognose Bremen 2008 - 2020



Quelle: Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei: Langfristige Globalplanung 2003 (FHB 2006-1)

Die Abnahme der Bevölkerung im Land Bremen wird sich kontinuierlich fortsetzen. Die *Stadt* Bremen wird zwar weiterhin, voraussichtlich bis zum Jahr 2017, behutsam wachsen, aber danach beginnt auch in der Stadt Bremen ein kaum merklicher Prozess des Bevölkerungsrückganges. Die geringe Bevölkerungszunahme in der Stadt Bremen bis 2017 kann die kontinuierlichen Einwohnerverluste in Bremerhaven nicht kompensieren, so dass der **Umfang der Gesamtbevölkerung des Landes Bremen abnimmt.** In beiden Gemeinden wird es zu spürbaren Veränderungen der Altersstruktur kommen.

Grafik 2.1.9: Bevölkerungsprognose Stadt Bremen nach Altersgruppen 2008-2020



Quelle: Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei: Langfristige Globalplanung, FHB 2006-1

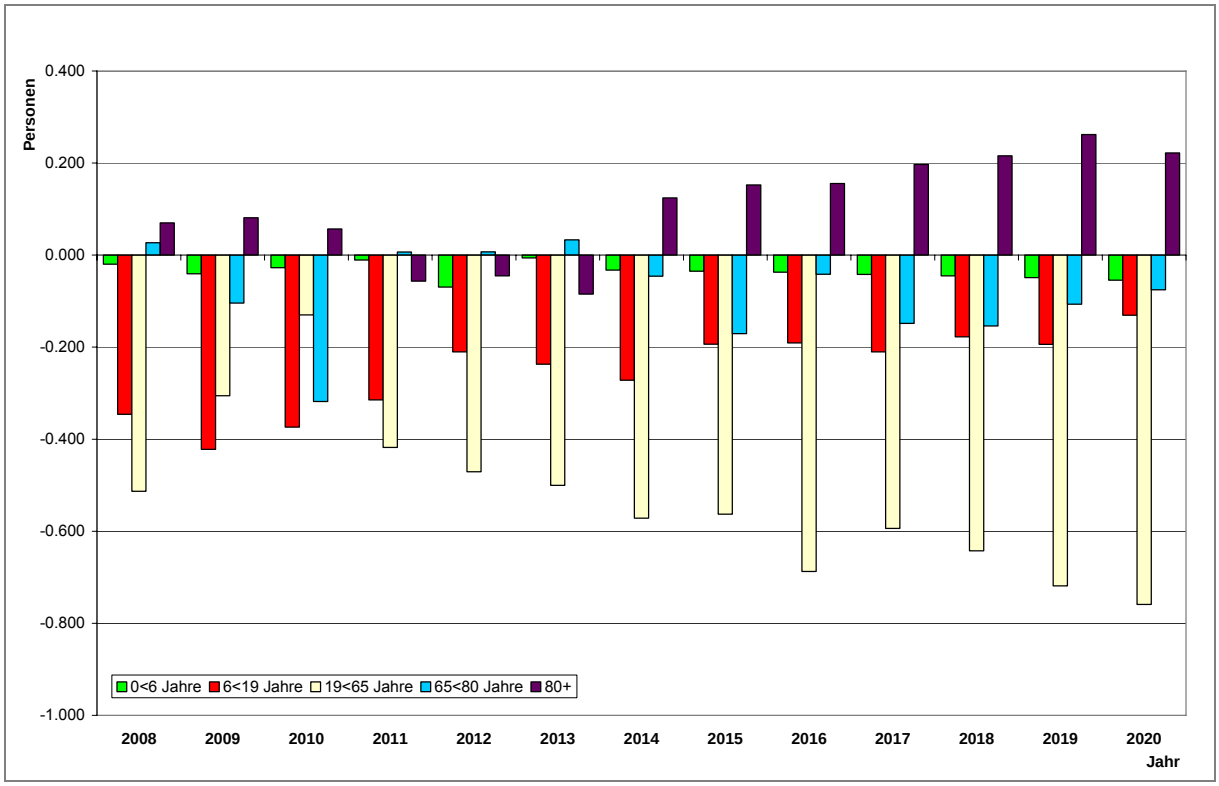
Die Stadt Bremen wird sukzessive "älter", insbesondere wächst die Gruppe "80+". Erwerbsfähige Personen im Alter 18 Jahre bis 65 Jahre nehmen nach dem Jahr 2013 ab. Durchgehend sinkt die Zahl der Kinder und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter von 6 bis 18 Jahren, und zwar insbesondere derer ohne Migrationshintergrund.

Tabelle 2.1.1: Demografisches Kurzporträt der Stadt Bremen

Jahr	**2007**	**2020**
Bevölkerung am Hauptwohnsitz	547.769	551.739
Bevölkerungsveränderung		+ 3.970
Wanderungssaldo 2007	1.006	-
Geborene je 1000 Einwohner 2007	8,44	-
Migrationshintergrund (%-Anteil vom Gesamt)	146.764 (26,79)	wegen jüngerer Bevölkerungszusammensetzung, höherer Fertilität und voraussichtlich weiterer Zuwanderung 146.764 + X
Anteil der Generation 0<6…… (%-Anteil vom Gesamt)	26.226 (4,78)	26.938 (4,88)
Anteil der Generation 6<18 (%-Anteil vom Gesamt)	63.538 (11,59)	55.080 (9,98)
Anteil der Generation 18<65 (%-Anteil vom Gesamt)	343.130 (62,64)	344.985 (62,53)
Anteil der Generation 65+ (%-Anteil vom Gesamt)	114.875 (20,97)	124.738 (22,61)
davon Anteil 80+ (%-Anteil an der Generation 65+)	30.004 (26,12)	42.453 (34,03)

Quellen: Langfristige Globalplanung (FHB 2006-1); Statistisches Landesamt Bremen

Grafik 2.1.10: Bevölkerungsprognose Bremerhaven nach Altersgruppen 2008-2020



Quelle: Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei: Langfristige Globalplanung, FHB 2006-1

Die Bevölkerung in Bremerhaven nimmt unisono mit Ausnahme der Gruppe der Hochbetagten (80+) ab.

Tabelle 2.1.2: Demografisches Kurzporträt der Stadt Bremerhaven

Jahr	**2007**	**2020**
Bevölkerung am Hauptwohnsitz	115.313	104.959
Bevölkerungsveränderung		- 10.354
Wanderungssaldo 2007	- 209	-
Geborene je 1000 Einwohner 2007	8,39	-
Migrationshintergrund (%-Anteil vom Gesamt)	23.341 (20,24)	wegen jüngerer Bevölkerungszusammensetzung, höherer Fertilität und wg. voraussichtlich weiterer Zuwanderung 23.341 + X
Anteil der Generation 0<6 (%-Anteil vom Gesamt)	5.725 (4,96)	5.256 (5,00)
Anteil der Generation 6<18 (%-Anteil vom Gesamt)	15.155 (13,14)	11.884 (11,32)
Anteil der Generation 18<65 (%-Anteil vom Gesamt)	69.453 (60,23)	62.579 (59,62)
Anteil der Generation 65+ (%-Anteil vom Gesamt)	24.980 (21,66)	25.240 (24,05)
davon Anteil 80+ (%-Anteil an der Generation 65+)	6.386 (25,56)	7.737 (30,65)

Quellen: Langfristige Globalplanung (FHB 2006-1); Statistisches Landesamt Bremen

Aufgrund der jüngeren Bevölkerungszusammensetzung von Migrantinnen und Migranten in Bremen und Bremerhaven und der auch damit verbundenen höheren Kinderzahl sowie bei weiterer Zuwanderung ist eher davon auszugehen, dass der Migrationsanteil in der Bevölkerung bis 2020 weiter steigt.[43]

[43] Berechnete Prognosen liegen hierzu nicht vor, die Tendenzaussage wird aber vom statistischen Landesamt Bremen geteilt.

2.1.4 Sozialpolitik und demografischer Wandel im Land Bremen

Zusammengefasst sind folgende Trends der jüngeren Bevölkerungsentwicklung im Land Bremen von sozialpolitischer Bedeutung:

- Die Vielfalt der Bevölkerung (Migranten/Nichtmigranten) nimmt zu, insbesondere betrifft dies die jüngere Bevölkerung.

- Die Bevölkerung im Land Bremen wird "älter", und zwar insbesondere die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Der Anteil Hochbetagter (80+) an der Bevölkerung wird ab 2014 spürbar zunehmen.

- Einpersonenhaushalte nehmen relativ zu.

- Fast ein Drittel der Familien mit Kindern sind Ein-Eltern-Haushalte. Ca. 23,5 % der Kinder wachsen in "Ein-Eltern-Familien" auf. Überwiegend leisten Frauen "Erziehungsarbeit" und bei weitem überwiegend sind auch "alleinerziehende" Frauen. Der geringe Anteil insbesondere alleinerziehender Frauen, der den Lebensunterhalt überwiegend aus Erwerbstätigkeit bestreitet, und der hohe Anteil, der den Lebensunterhalt überwiegend aus Transferleistungen bestreiten muss, zeigt die hohen Armutsrisiken betroffener Frauen und Kinder.

Schon diese Befunde zeigen, dass der demografische Wandel viele "Gesichter" mit großer sozialpolitischer und stadtpolitischer Bedeutung hat[44]. Im Land Bremen und seinen beiden Städten wird besonders zu berücksichtigen sein:

- Weil die erwerbsfähige Bevölkerung zukünftig relativ abnimmt, muss ein sinkender Bevölkerungsanteil Wohlstand, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungssysteme erwirtschaften. Zukünftig hohe Beschäftigung insbesondere auch derjenigen, die z. Zt. Probleme im Erwerbssystem haben, würde hier Abhilfe schaffen. Dazu müssen alle Beteiligten am Arbeitsmarkt (Arbeitsanbieter, Arbeitsnachfrager, Arbeitsförderung) weiterhin nach Wegen suchen, hohe Beschäftigungsquoten aller Erwerbspersonen zu erreichen.

- Voraussichtlich wird im Land Bremen der Bevölkerungsrückgang durch Zuwanderung aus der "Ferne" weiterhin gebremst. Unter anderem aufgrund des relativ jüngeren Altersaufbaus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird die Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch auf "natürlichem" Weg zunehmen. Eine weiterhin zunehmende Vielfalt der Bevölkerung erfordert insbesondere auch bei Produzenten öffentlicher Dienstleistungen Diversity Management (Bildung, Qualifizierung, Arbeitsförderung, Wohn- und Quartiersmanagement, Gesundheit, Sicherheit, öffentliche Daseinsvorsorge u. V. m.).

- Die soziale Lage in vielen Familien, oben konnte das schon für Familien allein erziehender Frauen gezeigt werden, wird weiterhin große Anstrengungen zur Förderung von Kindern und zur Unterstützung ihrer Familien erfordern.

- Ein veränderter Altersaufbau der Bevölkerung, vor allem mit einem zunehmenden Anteil Hochbetagter, erfordert die Anpassung in vielen öffentlichen Dienstleistungsbereichen (z. B. Gesundheit, Pflege, Wohnumfeld, Mobilität, Bildung).

[44] Vgl. auch Der Paritätische 2007-1.

2.2 Einkommen, Schulden und Transferleistungen

2.2.1 Reichtum und Armut im Land Bremen - ein erster Überblick

Dem Verwirklichungschancen-Ansatz des Nobelpreisträgers Amartya Sen zu Folge setzt die gesellschaftliche Teilhabe insbesondere das Vorhandensein persönlicher Ressourcen voraus.[45] Der französische Soziologe Pierre Bourdieu teilt die persönlichen Ressourcen eines Menschen in drei miteinander verbundene Faktoren: ökonomisches Kapital (Vermögen, Eigentumsrechte an z. B. Land, Häusern oder Produktion), kulturelles Kapital (erhaltene Bildung und persönliche Qualifikationen / Talente) und soziales Kapital (Netzwerke persönlicher Beziehungen). Die drei Kapitalarten ergänzen sich und können auch ineinander umgewandelt werden. So münden z. B. Bildungsabschlüsse und soziale Kontakte in Anstellungen, die Einkommen ermöglichen.[46] Einkommen sind zwar keine ausschließliche, aber eine wesentlich Voraussetzung für Verwirklichungschancen. Für die Darstellung gesellschaftlicher Teilhabechancen ist die Analyse von Armut und Reichtum oder, nach Pierre Bourdieu, des Kapitals in einer Gesellschaft erforderlich.

Welche Daten sind verfügbar?

Über Armut und Reichtum werden keine gesonderten Statistiken erhoben[47]. Grundlage dieses Berichts sind daher Statistiken, die eigentlich für andere Zwecke erstellt wurden und deren Datenbasis jeweils nur einen Teil der Verhältnisse abbildet. Wie viel das Vermögen der Bremer und Bremerhavener Bürger bzw. Bürgerinnen wert ist, und wie es genau verteilt ist, ist nicht präzise ermittelbar; allenfalls aus der Verschuldung privater Haushalte können Schlüsse gezogen werden, nämlich über Menschen, die kein oder kaum Vermögen besitzen. Hingegen sind Menschen, denen der Staat den Lebensunterhalt oder einen Teil davon bezahlt, zahlenmäßig genau erfasst; ihre Einkünfte sind amtlichen Statistiken zu entnehmen.

Für die regionale Verteilung der Einkommen in der Stadt Bremen liegt eine Auswertung der *Einkommensteuerstatistik* von 2001 vor, die im Jahre 2006 erschienen ist[48]. Die unterschiedliche Entwicklungsdynamik der Bestandteile des Primäreinkommens, die der *volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* entnommen werden kann, gibt Anhaltspunkte über die Kräfteverhältnisse in der Verteilungsauseinandersetzung. Die Verschuldung der privaten Haushalte gibt über deren Lebensverhältnisse zwar nur eingeschränkt Auskunft, meist wird jedoch ein überschuldeter Haushalt ein „armer“ Haushalt sein; Statistiken hierzu gibt es nur von privaten *Schuldner-Auskunfteien*. Welche Personen Sozialleistungen erhalten, wie sich ihr Einkommen zusammensetzt und wie sich die Verhältnisse seit dem Jahr 2000 verändert haben, ergibt sich aus *Sozialtransferstatistiken*, die von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales veröffentlicht werden.

---

[45] Im Kapitel 1 „Einleitung“ wird u. a. der *Verwirklichungschancen*-Ansatz erläutert.
[46] Vgl. Braun 2002, S. 4 f.
[47] Personen, die aufgrund ihres Einkommens keine Steuern zahlen müssen, sind in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik größtenteils nicht erfasst. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe soll Aussagen über den privaten Konsum treffen; das Einkommen von Haushalten, das eine bestimmte Grenze überschreitet, wird nur bis zu dieser Höhe erfasst. Dies trifft auch auf den Mikrozensus zu. Zum Vermögen macht zwar die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Aussagen, die aber für Bremen nicht repräsentativ sind. Aus Steuerstatistiken kann nicht auf Vermögen geschlossen werden. Die Vermögensteuer ist wegen der ungleichen Behandlung von Grundeigentum (Häuser) und anderem Vermögen abgeschafft worden.
[48] Daten aus 2004 werden im Lauf des Jahres 2009 verfügbar sein.

Wie werden Armut und Reichtum definiert?

Das Armutsrisiko betrifft nach der Definition der Europäischen Union Personen in Haushalten, deren „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“[49] weniger als 60 % des Mittelwertes (Median) aller Einkommen beträgt. Methodisch wird zunächst ein sog. mittleres Einkommen (Median) definiert, bei dem die Hälfte der Einkommen darüber und die andere Hälfte der betrachteten Einkommen darunter liegen. Wenn in einem Haushalt bis zu 60 % dieses mittleren Einkommens (Median) nicht erreicht wird, unterliegen die Mitglieder dieser Haushalte dem „Risiko der Einkommensarmut“. Zur Ermittlung der Höhe des Einkommens gibt es unterschiedliche methodische Ansätze. Alle Methoden haben Vor- und Nachteile[50]. Die Bundesregierung legt u. a. die Daten des EU-SILC[51] zu Grunde, eine seit 2005 jährlich erhobene und EU-weit vergleichbare Statistik. Danach liegt die Armutsrisikoschwelle im Jahr 2005 bei 781 €.[52] Reichtum liegt nach dieser normativen Definition ab 3.268 € monatlichem Nettoeinkommen vor[53]. Der Bericht des Bundes 2008 stellt zu Recht fest, dass dies nicht der allgemeinen Einschätzung der Bürger in Deutschland von Reichtum entspricht, demnach hätten „Reiche" höhere Einkommen. Außerdem ist die Vermögensverteilung hierbei noch nicht berücksichtigt.

Der Bund hat auf Datenbasis nach EU-SILC festgestellt, dass 13 % der Bevölkerung in Haushalten in Deutschland ein „Armutsrisiko“ hat.[54] Eine direkte Umrechung auf das Bundesland Bremen ermöglicht die zugrunde liegende Stichprobe nicht[55]. Es müssen daher andere Ableitungen erfolgen. Verlässliche Zahlen liegen insbesondere zu Empfängern von Sozialtransfers vor. Wenn auch konzeptionelle und zahlenmäßige Unterschiede zwischen dem statistischen Armutsrisiko und dem Bezug Existenz sichernder Sozialtransfers bestehen, gibt es zwischen beiden Größen dennoch einen starken Zusammenhang. Deshalb können aus der Quote des Sozialtransferbezugs Rückschlüsse auf das Armutsrisiko gezogen werden. Bei dieser Betrachtung werden u. U. Haushaltsmitglieder nicht ausreichend berücksichtigt, die geringfügig mehr Einkommen erzielen als sie dürfen, um Existenz sichernde Sozialleistungen zu beziehen und Personen, die trotz Anspruchsberechtigung Sozialtransfers nicht beantragen (sog. Dunkelziffer). Eine Schätzung des vom Armutsrisiko betroffenen Personenkreises wird in der folgenden Tabelle vorgenommen.

[49] Das „bedarfsgewichtete Nettoäquivalenzeinkommen“ ist ein von der Haushaltgröße und -zusammensetzung abhängiges anteiliges Einkommen der Haushaltsmitglieder. Vgl. Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 36.
[50] Sie werden im Dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung dargestellt, vgl. Bundesregierung 2008 - DS 16/9915 S. 38 ff.
[51] EU - Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)
[52] Vgl. Bundesregierung 2008 - DS 16/9915 S. 38 f.
[53] Vgl. Bundesregierung 2008 - DS 16/9915, S. 45.
[54] Vgl. Bundesregierung 2008 - DS 16/9915, S. 40.
[55] Die Stichprobengröße beträgt auf Bundesebene 13.800 Haushalte, das wären rechnerisch für Bremen lediglich ca. 120 Haushalte.

Tabelle 2.2.1 Armutsrisikoquoten im Land Bremen - Schätzung

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Datenbasis	Stichprobengröße	Armutsrisikoschwelle	Armutsrisikoquote	Transferleistungsquote Bund	Transferleistungsquote Stadt Bremen	Transferleistungsquote Bremerhaven	Transferleistungsquote Land Bremen	Geschätzte Armutsrisikoquote Stadt Bremen	Geschätzte Armutsrisikoquote Bremerhaven	Geschätzte Armutsrisikoquote Land Bremen
EU-SILC 2006	13.800	781 €	13 %	9,5	15,2	22,0	17,0	17,5	25,0	19,4
SOEP 2006	11.500	880 €	18 %	9,5	15,2	22,0	17,0	24,1	34,9	27,0
Mikroz. 2005	322.700	736 €	15 %	9,5	15,2	22,0	17,0	20	28,9	22,4

Quellen: Spalten A-D: Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9915, S. 39; Spalten E-H: Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales; Statistisches Landesamt Bremen; Spalten I-K: Schätzungen der Projektgruppe bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Freie und Hansestadt Bremen

Erläuterungen:
Zu den Armutsrisikoquoten: Z. B. die Armutsrisikoquote in Spalte D, Zeile 1 (EU-SILC), besagt, dass gemäß der Untersuchung „EU-SILC“ bei einer errechneten Armutsrisikoschwelle von 781 Euro 13 % der Einwohner in Haushalten in Deutschland im Jahr 2005 in Armutsgefährdung (mit Armutsrisiko) leben, weil die Haushalte aus eigener Kraft nicht entsprechende sog. bedarfsgewichtete Nettoäquivalenzeinkommen erwirtschaften können.[56] Es erscheint plausibel, dass eine höhere Armutsrisikoschwelle, wie in Zeile 2 oben gegenüber Zeile 1, jeweils Spalte C, zu einer höheren ermittelten Armutsrisikoquote, jeweils Spalte D, führt.[57] Interpretationswürdig ist auf den ersten Blick eine höhere Armutsrisikoquote bei geringerer Armutsrisikoschwelle, wie oben beim Vergleich Zeile 3 zu Zeile 1. Dazu ist anzumerken, dass sich die Angaben auf verschiedene Jahre beziehen[58] und die Untersuchungen methodisch verschieden sind, was schon durch die sehr unterschiedliche Stichprobengröße indiziert wird.
Es besteht in Deutschland ein Zusammenhang zwischen der sog. Transferleistungsdichte und der Armutsrisikoquote. Dieser Zusammenhang ermöglicht die Schätzung von Armutsrisikoquoten für das Land Bremen in Relation zu vorliegenden Untersuchungen für den Bund. In Deutschland sollen öffentliche Sozialtransfers das Abgleiten in absolute Armut verhindern und im Grunde an der Armutsrisikoschwelle ansetzen[59], daher gibt es einen starken Zusammenhang zwischen der Transferleistungsquote und der Armutsrisikoquote, d. h. vereinfacht gesagt: Diejenigen, die bei der Transferleistungsquote gezählt werden, werden zu einem sehr hohen Anteil auch bei der Armutsrisikoquote gezählt. Andererseits wird die Armutsrisikoquote immer über der Transferleistungsquote liegen, in erster Linie weil Einkommen nahe an der Transferleistungsanspruchsberechtigung erzielt werden und weil nicht alle Anspruchsberechtigten Sozialtransfers beantragen.
Für die Schätzung der Armutsrisikoquoten im Land Bremen wurde jeweils ein um ca. 20 % höherer Anteil der Transferleistungsquote an der Armutsrisikoquote im Land Bremen gegenüber "Bund", d. h. ein noch stärkerer Zusammenhang zwischen Transferleistungsdichte und Armutsrisikoquote, angenommen.[60] Die geschätzten Armutsrisikoquoten für das Land Bremen liegen dann ca. 50 % über dem "Bund", während die Bremer Transferleistungsquoten ca. 80 % über dem "Bund" liegen. Für auf diese Weise für das Land ermittelte Armutsrisikoquoten gelten gegebenenfalls mindestens Nachteile der Basisuntersuchungen für den Bund. Immerhin sind aber die Schätzungen plausibel, denn alle anderen "Armutsrisiken" sind, wie dieser Bericht zeigt, im Land Bremen ebenfalls erheblich höher als im Bund.[61] Die Ergebnisse des bremischen Mikrozensus für Haushaltseinkommen unterstützen tendenziell die Schätzungen der Bremer Armutsrisikoquote.[62]

---

[56] Die Aussage kann analog auf die Zeilen 2 (SOEP 2006) und 3 (Mikrozensus 2005) oben angewendet werden.
[57] „EU-SILC“ berücksichtigt den Mietwert des selbst genutzten Wohneigentums, anders als „SOEP“, bisher nicht als Einkommenskomponente. Da Mietwerte zum größten Teil bei der einkommensreicheren Hälfte der Bevölkerung auftreten dürften, führt die Berücksichtigung des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums nicht nur zu einer höheren Armutsrisikoschwelle, sondern auch zu einem größeren Anteil der Bevölkerung unter diesem Schwellenwert.
[58] Berechnungen nach dem EU-Konzept des "Relativen Armutsrisikos" werden stets dynamisch von der allgemeinen wirtschaftlichen und Einkommensentwicklung beeinflusst.
[59] Die Aussage gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Armutsrisikoschwelle in den Sozialtransfersystemen Deutschlands nicht nach dem EU-Konzept des "Relativen Armutsrisikos" errechnet wird, sondern auf Basis einer Bedarfsermittlung, was methodisch ein vollkommen anderes Konzept ist.
[60] Wg. geringerer "Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen" bzw. "Dunkelziffer" in Städten bzw. der relativ höheren Antragsquote für Sozialtransferleistungen in Städten gegenüber ländlichen Regionen. Als "Dunkelziffer" wird in diesem Zusammenhang der nicht genau bekannte Anteil nicht beantragender Transferleistungsanspruchsberechtigter bezeichnet. International wird davon ausgegangen, dass aus vielen Gründen, die sog. "Dunkelziffer" auf dem "Land" größer ist als in Städten (wg. Informationsmangel oder auch Subsistenzwirtschaft in ländlichen Regionen, Scham wg. geringerer Anonymität in ländlichen Regionen u. v. m.). Würde eine geringere städtische "Dunkelzifer" nicht berücksichtigt, wären die geschätzten Bremer Armutsrisikoquoten oben höher. Vgl. Becker/Hauser 2003; Becker 2007.
[61] Z. B. Transferleistungsquoten, Langzeitarbeitslosigkeit, Verschuldung, Migrantenanteile u. V. m.
[62] Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße im Land Bremen von 1,84 - bezogen auf alle Haushalte - erzielen im Jahr 2006 gem. Mikrozensus fast 18 % der Haushalte monatliche Haushaltseinkommen unter 900. €. Vgl. StaLa 2007-3, S. 6.

Aus unterschiedlichen Datenbasen resultieren verschiedene Armutsrisikoschwellen. Unter Bezug auf diese Schwellenwerte, der Verwendung der Transferleistungsquoten und mit Hilfe von Annahmen über die Dunkelziffer bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen lassen sich begründete Schlussfolgerungen über die Armutsrisikoquote ableiten.[63] **Für das Bundesland Bremen liegen geschätzte Armutsrisikoquoten zwischen 19,4 und 27 Prozent. Das bedeutet für ca. 129.000[64] bis ca. 179.000[65] Bremer und Bremerinnen ein Armutsrisiko.**

2.2.2 Zuwächse nach Einkommensquellen

Während die Lohn- und Einkommensteuer-Statistik am einzelnen Steuerfall ansetzt, bezieht sich die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung auf das jeweilige Wirtschaftsgebiet insgesamt. Primäreinkommen entsteht aus abhängiger Arbeit, Unternehmertätigkeit und der Bereitstellung von Vermögen. Die empfangenen laufenden Transfers werden aus Umverteilungsmaßnahmen durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben finanziert[66]. Es lässt sich die Entwicklung des Arbeitnehmerentgelts, der Betriebsüberschüsse, der Selbstständigeneinkommen der Einzelunternehmen und Selbstständigen, der Vermögenseinkommen und der Transferleistungen im Land Bremen insgesamt darstellen. Dabei sind Veränderungen aufgrund der Höhe der Einkommen in diesen Zahlen genauso enthalten wie Veränderungen aufgrund der Zahl der Empfänger, also z. B. der Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen. Dargestellt ist hier die Entwicklung der Quellen des Einkommens. Konkrete Personen erhalten häufig Einkommen aus mehreren dieser Quellen. Beispielsweise bezieht eine Arbeitnehmerin, die auch Zinsen für ihr Sparguthaben bekommt, sowohl Arbeitsentgelt als auch Vermögenseinkommen.

Vereinfacht gesagt, wird die Wertschöpfung der Unternehmen zwischen Unternehmern einerseits und Arbeitnehmerinnen u. Arbeutnehmern andererseits aufgeteilt. Ob Arbeitnehmer u. Arbeitnehmerinnen oder Unternehmen von den Zuwächsen stärker profitieren, hängt vom gesellschaftlichen Kräfteverhältnis ab, das sich vor allem in Tarifabschlüssen wider spiegelt. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird der auf der Unternehmensseite verbleibende Teil der Wertschöpfung weiter differenziert in den Betriebsüberschuss / Selbständigeneinkommen kleinerer inhabergeführter Unternehmen, Freiberufler etc. und die Vermögenseinkommen in Form von Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften, Zinsen, Kapitalerträgen, Dividenden, Pachten; auch Vermögenseinkommen aus Versicherungsverträgen gehören zu dieser Kategorie. Im Arbeitsentgelt sind neben Bruttolöhnen und -gehältern auch die tatsächlichen und unterstellten Abbeitgebersozialbeiträge enthalten. Bei Transferleistungen sind neben steuerfinanzierten Leistungen zur Existenzsicherung auch beitragsfinanzierte Renten und auch Einkünfte aus der privaten Altersvorsorge enthalten.

---

[63] Vgl. Tabelle 2.2.1.
[64] Im Jahr 2005 bei 781 € Armutsrisikoschwelle gemäß EU-SILC 2006; Vgl. Tabelle 2.2.1.
[65] Im Jahr 2005 bei 880 € Armutsrisikoschwelle gemäß SOEP 2006; Vgl. Tabelle 2.2.1.
[66] Sie werden in der vorliegenden Betrachtung mit aufgeführt, weil es um die Darstellung der Entwicklungsdynamik geht; im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind diese Zahlen eigentlich nicht miteinander vergleichbar, da sie unterschiedliche Verteilungsebenen betreffen: Einkommen aus abhängiger Arbeit, Unternehmertätigkeit und der Bereitstellung von Vermögen ergeben insgesamt das „Primäreinkommen". Zuzüglich der hier dargestellten empfangenen laufenden Transfers und abzüglich der geleisteten laufenden Transfers ergibt sich das „verfügbare Einkommen".

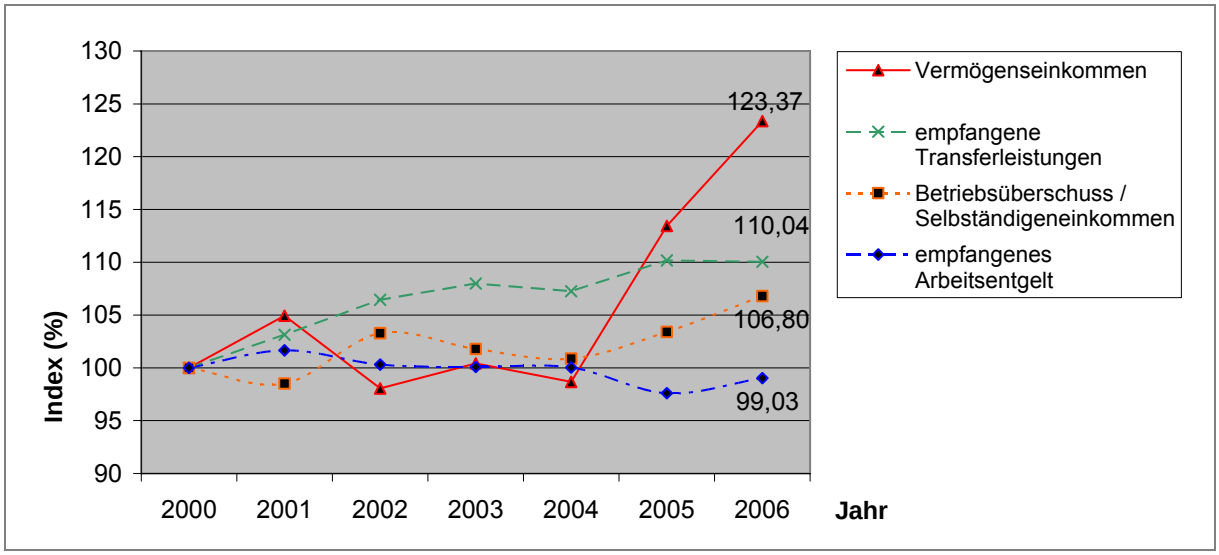
Tabelle 2.2.2: Entwicklung von Einkommensquellen im Land Bremen

Quelle	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empfangenes Arbeitsentgelt	8.281	8.418	8.306	8.289	8.284	8.082	8.201
Betriebsüberschuss / Selbständigeneinkommen	1.618	1.594	1.671	1.647	1.632	1.673	1.728
Vermögenseinkommen (Saldo)	3.903	4.096	3.827	3.919	3.851	4.428	4.815
Empfangene laufende Transfers	4.433	4.572	4.719	4.787	4.755	4.884	4.878

in Mio. €, in jeweiligen Preisen; Quelle: StaLa 2008-8, S. 8.

Betrachtet man isoliert die Zuwächse, ergibt sich von 2000 (= 100) bis 2006 folgendes Bild:

Grafik 2.2.1: Vergleich Einkommensquellen 2000 - 2006



Quelle: StaLa 2008-8, S. 8.

Von 2000 bis 2006 sind Vermögenseinkommen im Land Bremen nominell um 23,4 % gestiegen, während empfangene laufende Transfers um 10,0 % und Betriebsüberschüsse bzw. Selbständigeneinkommen um 6,8 % gestiegen sind. Abgenommen hat dagegen das insgesamt im Land Bremen empfangene Arbeitsentgelt (-1,0 %). Im Bundesland Bremen bezogen 2006 ca. 292.800 Bürger Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit, darunter ca. 28.800 Selbstständige (und mithelfende Familienangehörige). Daraus ergibt sich ein Arbeitnehmerentgelt pro Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin von 31.064 Euro in 2006. Dies waren 4,0 % mehr als im Jahr 2000 (29.971 Euro). Da im entsprechenden Zeitraum die Zahl der Arbeitnehmerinnen u. Arbeitnehmer um 4,8 % abnahm, ergibt sich im Jahr 2006 eine geringere Arbeitsentgeltsumme als im Jahr 2000 (-1,0%). Während das empfangene Arbeitsentgelt unselbstständig Beschäftigter von 2000 bis 2006 nominell um 0,97 % zurückging, stieg das Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) im Land Bremen im Zeitraum von 2000 bis 2006 um 5,6 % an. Abhängig Beschäftigte haben insgesamt nicht von dieser Steigerung der Wirtschaftsleistung profitiert.

Das Vermögenseinkommen nahm im betrachteten Zeitraum am stärksten zu (23,4 %). Das private Vermögen ist sehr ungleich zwischen den deutschen Haushalten verteilt. Besaßen 2003 die drei untersten der fünf Gruppen zusammen 9,1 % des privaten Nettovermö-

gens, waren es in der vierten Gruppe 23,5 % und im obersten Fünftel 67,5 %.[67] Zugleich werden Einkommen aus Erwerbsarbeit mit 18,6 % deutlich stärker besteuert als Gewinn- und Vermögenseinkünfte mit 9,0 %.[68] Die privaten Haushalte profitieren also ungleichmäßig von Vermögenszuwächsen. Zwar liegen für das Land Bremen keine gesonderten Daten vor, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die grundsätzliche Tendenz mit den Bundesdaten übereinstimmt.[69]

2.2.3 Einkommensverteilung

Auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuererklärung in den Finanzverwaltungen erfolgt alle drei Jahre die bundeseinheitliche sekundärstatistische Totalerhebung (Registerauswertung) in den Statistischen Landesämtern. Die vorliegende Auswertung betrifft den Veranlagungszeitraum 2001, neuere Daten liegen z. Zt. nicht vor. Erfasst sind alle unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen. Zusammen veranlagte Ehegatten (Ehegattensplitting) werden als ein Steuerpflichtiger ausgewiesen. Diese Statistik beschränkt sich auf natürliche Personen. Dagegen unterliegen Gesellschaften und Vereinigungen der Körperschaftsteuer, sofern ihre Erträge nicht den Gesellschaftern als persönliches Einkommen angerechnet werden.

Eine methodische Einschränkung ergibt sich aus einem zentralen Begriff des Steuerrechts, dem „Gesamtbetrag der Einkünfte“. Es ist der Saldo aus den positiven und negativen Teilergebnissen der verschiedenen Einkunftsarten (Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, nichtselbständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietungen und Verpachtungen, Land- und Forstwirtschaft sowie sonstige Einkünfte). Hohe Bruttoeinkünfte - abzüglich der geltend gemachten Ausgaben bzw. Werbungskosten - können häufig bei der Statusgruppe der Selbständigen im endgültigen Gesamtbetrag der Einkünfte in Einzelfällen zusammenschmelzen. Die Möglichkeit der Steuervermeidung wird überwiegend von Steuerpflichtigen mit steigenden Bruttoeinkünften in Anspruch genommen, da sie zunehmend über die finanziellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme steuerrechtlich geförderter Kapitalanlagen verfügen. Aufgrund des progressiven Steuertarifs kann gerade bei ihnen eine überproportionale Steuerersparnis erzielt werden[70]. Somit sind Aussagen über Einkommen in höheren Einkommensklassen zum Teil eingeschränkt.

Die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik stellen nur einen -wesentlichen- Teil der Einkommen der Bevölkerung dar. Angaben über nicht steuerpflichtige Einkünfte aus Transfereinkommen, der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe sind nicht enthalten. Auch Sozialversicherungsrenten sind weitgehend nicht berücksichtigt, da bei ihnen im Jahre 2001 nur der „Ertragsanteil“ (fiktiver Zinsertrag) zu versteuern war.

2.2.3.1 Entwicklung der Steuerpflichtigen rückläufig

Die Erhebungen der letzten Jahre weisen eine rückläufige Entwicklung der Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen (mit positivem Einkommen, also höheren Einnahmen als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben) im Land Bremen aus. Diese Abnahme verlief im Einklang mit der Einwohnerentwicklung. Auch die Anzahl der Sozialversicherungspflichtigen

[67] Vgl. BMAS 2005-1, S. 36.
[68] Vgl. Böcklerimpuls 2008.
[69] Zur Einkommensverteilung vgl. auch Schlichting 2007, S. 79-84.
[70] Vgl. dazu die Forderung der Bremischen Evangelischen Kirche nach einem gerechteren Steuersystem und der gesellschaftlichen Ächtung der Steuerhinterziehung (Bremische Evangelische Kirche 2008, S. 25).

belegt für die letzten Jahrzehnte eine Erosion der Beschäftigung. Von 1986 (189.070) bis zum Ende des Vereinigungsbooms im Jahre 1992 blieb die Zahl der Steuerpflichtigen (188.023) nahezu unverändert. Danach ging sie mit der konjunkturellen Entwicklung bis 1998 recht deutlich zurück. Ein Anstieg im Jahre 2001 ist auf die Übernahme von gut 9000 „Nullfällen“ zurück zu führen, bei denen im Rahmen der Verlustberechnung[71] kein positiver Gesamtbetrag der Einkünfte ausgewiesen wurde.

2.2.3.2 Zunehmende Einkommensdisparität

Die Tabelle 2.2.3 stellt steuerpflichtige Einkünfte im Land Bremen in fünf Einkommensgruppen zwischen 0 und mehr als 50.000 € Jahreseinkommen dar. Die Übersicht verwendet die beiden letzten vorliegenden Datensätze aus den Jahren 1995 und 2001. Die Gegenüberstellung der jeweiligen Jahresdaten beschreibt die Entwicklung in den Einkommensgruppen.

Tabelle 2.2.3: Entwicklung der steuerpflichtigen Einkünfte in Bremen und Bremerhaven 1995 - 2001

Stadt Bremen					
Jahr		1995		2001	
Einkommensgruppen		**Fälle**			
Gruppe	Einkünfte pro Jahr in Euro	prozentual	absolut	prozentual	absolut
1	0 bis 12.500	25,9 %	45467	28,4 %	50884
2	12.500 bis 25.000	27,2 %	47673	22,4 %	40144
3	25.000 bis 37.500	22,7 %	39748	21,1 %	37759
4	37.500 bis 50.000	11,9 %	20767	11,9 %	21397
5	50.000 und mehr	12,3 %	21581	16,3 %	29156
Bremerhaven					
Jahr		1995		2001	
Einkommensgruppen		**Fälle**			
Gruppe	Einkünfte pro Jahr in Euro	prozentual	absolut	prozentual	absolut
1	0 bis 12.500	27,2 %	9846	30,9 %	10576
2	12.500 bis 25.000	29,8 %	10788	24,6 %	8430
3	25.000 bis 37.500	23,5 %	8506	21,6 %	7378
4	37.500 bis 50.000	11,1 %	4013	11,3 %	3856
5	50.000 und mehr	8,4 %	3067	11,6 %	3974

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

Während untere und hohe Einkommen zunehmen, lässt sich bei mittleren Einkommensgruppen ein Rückgang oder eine Stagnation feststellen. Erzielten 1995 25,9 Prozent der Steuerpflichtigen in Bremen (Stadt) Einkünfte bis zu 12.500 € jährlich, umfasste diese Gruppe 2001 bereits 28,4 % der Fälle. Während mittlere steuerpflichtige Einkommen stagnierten bzw. sogar zurück gingen, nahmen die steuerpflichtigen Einkommen von mehr als 50.000 € im Jahr in Bremen (Stadt) deutlich von 12,3 auf 16,3 % zu. Es liegt eine **Polarisierung der Einkommen** in Bremen und Bremehaven vor.[72]

Die Rahmenbedingungen für den dargestellten Zeitraum sind durch zwei Konjunktureinbrüche gekennzeichnet. Zunächst wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach dem Ende des

[71] Verlustfälle liegen vor, wenn die Veranlagung nicht zu einer Steuer führt. Bei der Einteilung nach Größenklassen musste deshalb die untere Einkommensgrenze von 1 auf 0 erweitert werden.
[72] Dies ist teilweise auf die Übernahme der „Nullfälle“ zurück zu führen. Ohne diese methodische Änderung wäre die Anzahl der steuerpflichtigen Einkommensempfänger bis 12.500 € um knapp ein Fünftel geringer. Trotz dieser methodischen Änderung bleibt aber die Entwicklung in den unteren Einkommensgruppen signifikant.

„Wiedervereinigungsbooms“ Anfang der 1990er Jahre deutlich langsamer als zuvor. Gefolgt von einem kurzen wirtschaftlichen Aufschwung („New Economy“) begann 2000 der zweite Konjunkturrückgang. In Folge von Arbeitslosigkeit, des steigenden internationalen Konkurrenzdrucks sowie des Rückgangs in der Tarifbindung und Deregulierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt sanken die Nettorealverdienste in Deutschland bis 2006 auf 94,8 Prozent des Jahreswertes von 1991 ab.[73] Insbesondere die strukturelle Ausweitung des Niedriglohnsektors bewirkt, dass sich wirtschaftliche Aufschwungphasen zukünftig nicht unmittelbar in höheren Löhnen niederschlagen werden.[74]

2.2.3.3 Starke Streuung regionaler Einkommensverteilung

Die 89 Ortsteile der Stadt Bremen weisen nur zum Teil homogene Sozialstrukturen auf, lassen sich aber über ihre sozialen und baulichen Schwerpunkte gliedern[75]. Ortsteile mit einer geringen Bevölkerungszahl wie die Häfen sowie die Parzellengebiete In den Hufen und In den Wischen werden aus methodischen Gründen nicht ausgewiesen. Für einen ersten Überblick wurden für jeden Ortsteil an Hand der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigenzahlen die Durchschnittseinkommen 2001 berechnet. Die durchschnittlichen Einkünfte je Ortsteil oszillieren um den Mittelwert des Landes Bremen von 33.381 €. Allerdings streut die Spannbreite nach oben mit einem Spitzenwert von 101.750 € in Horn deutlich breiter als nach unten auf 21.420 € in Steffensweg. Wie bei anderen Sozialraumanalysen finden sich auch hier die höchsten Durchschnittswerte in „wohlhabenden“ Wohngebieten, wie Horn, Schwachhausen, Oberneuland und Borgfeld. Aber auch in Bremen-Nord werden in dem zusammenhängenden Wohngebiet St. Magnus, Aumund-Hammersbeck sowie Schönebeck hohe Einkommenswerte erreicht.

Bei der Sozialraumanalyse der Bildungsquoten[76] schließen die zentralen Wohngebiete östlich der Innenstadt an die Spitzenwerte der „gutbürgerlichen“ Wohnviertel an. Die steuerlichen Einkommen liegen hier jedoch unter dem bremischen Durchschnitt. Ähnlich wie in Horn-Lehe senkt auch hier der überdurchschnittliche Anteil junger Erwachsener (darunter viele Studierende) teilweise den Einkommensdurchschnitt. Die niedrigsten durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommen finden sich in weiten Teilen des Westens, den zentralen Gebieten der Neustadt und in Bremen-Nord. Auch in den meisten Gebieten des verdichteten sozialen Wohnungsbaus Neue Vahr, Tenever, Kattenturm, südliches Huchting und Lüssum-Bockhorn werden recht niedrige Einkommen erzielt. Charakteristisch weisen diese Gebiete auch in anderen Sozialraumanalysen hohe Problemlagen auf, wie z. B. einen weit überdurchschnittlichen Sozialtransferbezug[77].

Wird der Sozialtransferbezug im arbeitsfähigen Alter in die Betrachtung einbezogen, reduzieren sich die Durchschnittswerte der Einkommen in Gebieten des sozialen Wohnungsbaus entsprechend. Sie sind recht unterschiedlich über das Stadtgebiet verteilt, allerdings entgegengesetzt zu der Höhe der Durchschnittseinkommen aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Einen Hinweis gibt hier die Anzahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je 100 Einwohner ab 15 Jahren. Hier finden sich die höchsten Prozentwerte in den bürgerlichen Vierteln Schwachhausen und Borgfeld (47,9 %) sowie Oberneuland (44,1 %). Das ist ein

[73] Vgl. Bispinck 2007, S. 3-5; BMAS 2007-1, S. 30.
[74] Vgl. Böcklerimpuls 2008.
[75] Im Statistischen Landesamt Bremen wurden die sozialen und baulichen Indikatoren für die bremischen Ortsteile analysiert und in Gebietstypen gegliedert.
[76] Vgl. Schlichting 2003.
[77] Vgl. Handler 2000.

Hinweis auf unterdurchschnittliche Anteile der Empfänger von Transferleistungen. Einzelheiten zur sozialräumlichen Verteilung der Einkommen werden im Teil 4 dieses Berichts dargestellt.

2.2.3.4 Fazit: Polarisierung der Einkommen nimmt zu

- Die Einkommensdisparität nimmt im Land Bremen deutlich zu. Im Zeitraum von 1995 bis 2001 stieg der Anteil der Steuerpflichtigen mit niedrigen Einkommen bis 12.500 € im Jahr um 11 %. Während mittlere Einkommensgruppen stagnierten oder sogar abnahmen, erzielten hohe Einkommen deutliche Zuwächse, und zwar stieg der Anteil der Steuerpflichtigen mit einem Jahreseinkommen von mehr als 50.000 € um über 34 % im Land Bremen.[78]

- Auch die Entwicklung verschiedener Einkommensarten ist ungleichmäßig. Während die Summe der Arbeitsentgelte von 2000 bis 2006 nominal um 1,0 % zurückging, wuchs das Vermögenseinkommen im selben Zeitraum um 23,4 %.

- Darüber hinaus bestehen große Unterschiede in der lokalen Einkommensverteilung. Die durchschnittlichen Einkünfte unterscheiden sich deutlich und reichen von 101.750 € in Horn bis 21.420 € in Steffensweg.

- Sowohl in Bezug auf die Einkommensverteilung und die Entwicklung der Einkommensarten als auch die regionale Streuung der Einkünfte liegt eine zunehmende Polarisierung vor.

2.2.4 Private Verschuldung im Land Bremen

2.2.4.1 Armut und Überschuldung

Armut ist nicht gleichbedeutend mit Überschuldung, obwohl beide Begriffe auf soziale und wirtschaftliche Problemlagen verweisen. Einkommensarmut muss nicht zu Überschuldung führen, wenngleich bekannt ist, dass Hauhalte mit niedrigen Einkommen verständlicherweise häufiger überschuldet sind als Haushalte mit auskömmlichen Einkommen. Auf der anderen Seite können aber auch einkommensstärkere Personen und Haushalte als „arm“ gelten, wenn sie aufgrund von Überschuldung auf der Ausgabenseite so stark eingeschränkt sind, dass daraus ein anhaltender und gravierender Mangel an Verwirklichungschancen entsteht. Ein so erweitertes, sozialpolitisch aussagekräftigeres Verständnis von Armut erfordert zur vollständigen Erfassung dieser sozialen Problemlage, dass neben der (relativen) Einkommensarmut auch die private Überschuldung in die Betrachtung einbezogen wird[79].

Ebenso wie der Armutsbegriff ist auch die Überschuldung ein relativer und interpretationsfähiger Begriff[80]. Es gibt keine spezifischen Statistiken oder Hochrechnungsformeln, die das Gesamtproblem der Überschuldung von Privathaushalten unmittelbar und eindeutig erfassen. Die Zahl der überschuldeten Haushalte lässt sich nur schätzen. Grundlage dazu bilden Indikatorenmodelle, die anhand bestimmter erfassbarer Merkmale Rückschlüsse auf die Überschuldungssituation zulassen. Benötigt werden dazu Indikatoren, die nicht nur über Art

[78] Vgl. Tabelle 2.2.3, eigene Berechnungen.
[79] *Einkommensarmut* wird damit um überschuldungsbedingte *„Ausgabenarmut“* ergänzt, eine Forderung, die z. B. der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband mit Blick auf die Armutsdebatte gestellt hat. Vgl. Martens 2006.
[80] Verschuldung als Aufnahme von Krediten oder als Eingehen sonstiger Zahlungsverpflichtungen ist grundsätzlich nicht Ausdruck einer Problemlage. Diese tritt erst ein, wenn Verschuldung in die Überschuldung führt. Überschuldung ist definiert als eine Situation, in der das Nettoeinkommen nach Abzug der Kreditverpflichtungen nicht mehr ausreicht, um den sozialpolitisch normativ festgelegten (Mindest-) Lebensunterhalt (Sozialhilfe/ Arbeitslosengeld II/ Pfändungsfreigrenze) zu sichern.

und Umfang der Schulden Auskunft geben, sondern sie in Beziehung zur konkreten wirtschaftlichen und sozialen Lebenssituation der Betroffenen setzen. „Das Phänomen der Überschuldung lässt sich daher am Verlässlichsten aus einem Bündel juristischer, konjunktureller, soziologischer und personenspezifischer Indikatoren erfassen“[81]. Dabei gilt, dass je nach Auswahl und Bewertung der Indikatoren sich unterschiedliche Überschuldungsszenarien entwickeln lassen; ein eindeutiges und einheitliches Bild zur Überschuldungssituation privater Haushalte kann es demnach nicht geben.

2.2.4.2 Daten der privaten Auskunfteien

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

Am umfassendsten ist die Berichterstattung der Schufa[82], die aufgrund einer Auswertung von 384 Mio. Datensätzen von rd. 63 Mio. volljährigen Personen anhand von registrierten Negativmerkmalen das Ausmaß der Überschuldung bzw. Überschuldungsgefährdung darstellt. Erfasst werden neben „harten“ Negativmerkmalen wie Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung oder Haftanordnung zu deren Abgabe, Eröffnung eines Privatinsolvenzverfahrens, Kreditkündigung oder Mahnbescheid auch „weiche“ Indikatoren; als solche gelten gemeldete Zahlungsstörungen (offene, unbestrittene und ausreichend gemahnte Forderungen). Weisen Zahlungsstörungen noch keineswegs zwangsläufig auf Überschuldung hin, dürfen harte Negativeinträge schon eher als deutliches Indiz dafür gewertet werden. In gleicher Weise nähert sich die Creditreform[83] der Frage der Überschuldung privater Haushalte; sie erfasst im Prinzip dieselben Negativmerkmale, ohne allerdings zwischen weichen und harten zu unterscheiden.

Die nachfolgende Zusammenstellung zeigt - soweit den Berichten zu entnehmen - die Entwicklung der Schuldnerquoten und die Anzahl der (erwachsenen) Schuldner mit Negativeinträgen für Bremen und enthält (in vereinfachender Durchschnittsbetrachtung) eine (einfache) Umrechnung auf Haushalte, da diesen bei der Bewältigung von Schuldenproblemen eine entscheidende Rolle zukommt[84].

[81] Schufa 2006, S. 13.
[82] Vgl. Schufa 2005, 2006 und 2007.
[83] Vgl. Creditreform 2006 und 2007.
[84] Ist eine zum Haushalt gehörende Person überschuldet, muss nicht zugleich der Haushalt überschuldet sein, wenn er aus mehreren Einkommensbeziehern besteht. Die einfache Umrechnung von Personen auf Haushalte (Personen geteilt durch durchschnittliche Haushaltsgröße) kann daher nur als grobe Annäherung gelten.

Tabelle 2.2.4: Schuldner- bzw. Schuldnerinnen-Situation in Bremen 2004 - 2007

1 – Schufa	Schuldner/innenquoten*				Personen/Haushalte 2006 in Tsd.			nachr.
Schuldenkompass					Einwohn.	verschuld.	verschuld.	Pers./Haush.
	2004	2005	2006	2007	über 18 J.	Personen	Haushalte	durchschn.
Bremen Land								
Schuldner/innen mit mind. 1 Negativmerkmal	10,33%	10,50%	10,54%		557	59	32	1,86
° mind. 1 hartem Negativmerkmal	5,55%	5,74%	-		557	32	17	1,86
° nur weichen Negativmerkmalen	4,78%	4,76%	-		557	27	14	1,86
Rang im Ländervergleich	15	15	15					
2 – Creditreform	Schuldner/innen quoten*				Personen/Haushalte 2006 in Tsd.			nachr.
Schuldneratlas					Einwohn.	verschuld.	verschuld.	Pers./Haush.
	2004	2005	2006	2007	über 18 J.	Personen	Haushalte	durchschn.
Bremen Land								
Schuldner/innen mit mind. 1 Negativmerkmal	13,35%	14,59%	15,26%	15,50%	557	86	46	1,86
Rang im Ländervergleich (von 16)	15	15	16	16				
Stadtgemeinde Bremen								
Schuldner/innen mit mind. 1 Negativmerkmal	12,43%	13,52%	14,12%	14,53%	460	67	36	1,87
Rang im Kommunalvergleich (von 439)	387	394	398	402				
Stadtgemeinde Bremerhaven								
Schuldner/innen mit mind. 1 Negativmerkmal	17,74%	19,65%	20,68%	20,11%	96	19	11	1,84
Rang im Kommunalvergleich (von 439)	439	439	439	438				

** Anzahl der Schuldner/innen mit Negativmerkmalen im Verhältnis zur Anzahl der volljährigen Einwohner; Quelle: Statistisches Landesamt Bremen und eigene Berechnungen*

Bei der Interpretation der Zahlen ist eine gewisse Zurückhaltung geboten. Sie geben keinen Aufschluss darüber, wie viele Personen im eigentlichen Sinne überschuldet sind, da ein Negativeintrag keineswegs automatisch eine bereits eingetretene Überschuldung indiziert. Wohl aber besagen sie, dass ein hoher Anteil der bremischen Haushalte, wenn nicht überschuldet, so doch zumindest überschuldungsgefährdet ist, also erhebliche und nachhaltige Zahlungsstörungen aufweist. Des weiteren sind die Abweichungen der ermittelten Schuldnerquoten so erheblich, dass eine eindeutige Aussage über die Größenordnung der Anzahl der im Land Bremen wohnenden Personen in kritischen Verschuldungsverhältnissen (ca. 59.000 Personen = 32.000 Durchschnittshaushalte nach Schufa gegenüber ca. 86.000 Personen = 46.000 Haushalte nach Creditreform) nicht möglich erscheint. Dass das Problem ein hohes und steigendes Ausmaß erreicht hat und dass es in Bremerhaven wesentlich stärker als in der Stadtgemeinde Bremen ausgeprägt ist, ist allerdings unverkennbar.

Wenig überraschend, wenngleich kommunalpolitisch von Bedeutung, ist die Feingliederung der Verschuldungsquoten nach Stadtteilen bzw. Postleitzahlbezirken. Detaillierte Daten für 2005 liegen für die Stadtgemeinde Bremen vor, die folgende Tabelle in aufsteigender Reihenfolge wiedergibt:

Tabelle 2.2.5: Schuldner- bzw. Schuldnerinnenquoten in Bremer Stadtteilen*

Stadtteil/PLZ-Bezirk	Schuldnerquote	Stadtteil/PLZ-Bezirk	Schuldnerquote
Schwachhausen 1	4,52	Blumenthal	13,85
Oberneuland	5,93	Selbaldsbrück	13,89
Schwachhausen 2	6,34	Huchting	14,75
Schwachhausen 3	6,68	Farge	15,14
Obervieland 1	6,73	Neustadt	15,25
Horn-Lehe	7,68	Hastedt	15,51
Blockland/Borgfeld	7,75	Obervieland 2	15,59
Mahndorf	9,52	Burg Grambke	15,85
Lesum	9,78	Osterholz	15,92
östl. Vorstadt 1	10,17	Grolland	16,35
Vahr	11,15	See- u. Woltmershausen	17,13
Vegesack 1	11,63	Walle	17,68
Vegesack 2	11,89	Hemelingen	18,21
östl. Vorstadt 2	12,02	Häfen	18,34
Vegesack 3	12,14	Mitte	22,70
Durchsch. Stadtgem. Bremen	**13,52**	Gröpelingen	25,09

** Anzahl der Schuldner/innen mit Negativmerkmalen im Verhältnis zur Anzahl der volljährigen Einwohner; Quelle: Creditreform 2005*

Erkennbar ist, dass sich Personen in kritischen Verschuldungsverhältnissen in den nördlichen, westlichen und südlichen Stadtteilen konzentrieren, während die östlichen Stadtteile weitaus weniger stark betroffen sind. Besonders auffällig ist Gröpelingen mit einer Schuldnerquote von über 25 %. Für Bremerhaven ist eine derartige Feingliederung nicht verfügbar; dem Schuldner Atlas 2006 von Creditreform ist jedoch zu entnehmen, dass alle Postleitzahlbezirke innerhalb Bremerhavens „Schuldnerquoten von zum Teil deutlich über 15 % ausweisen“[85].

2.2.4.3 Vergleich mit anderen Ländern und Kommunen

Die politische Brisanz der Verschuldungssituation bremischer Privathaushalte wird erst richtig deutlich, wenn Vergleichsdaten aus anderen Bundesländern und Kommunen herangezogen werden. Sowohl Schufa als auch Creditreform haben Rankings erarbeitet, die die bremischen Verhältnisse als alarmierend erscheinen lassen. Nach den Auswertungen von Creditreform **bildet Bremen im Bundesländervergleich seit 2006 das Schlusslicht** und liegt in 2007 mit einer Schuldnerquote von 15,50 % knapp über Berlin (15,25 %), deutlich über dem in etwa mittleren Verschuldungsniveau in Niedersachsen (11,39 %) und weit über Baden-Württemberg und Bayern, die mit 8,14 % bzw. 7,79 % die niedrigsten Schuldnerquoten aufweisen; der Bundesdurchschnitt liegt bei 10,85 %. Auf der kommunalen Vergleichsebene wiederholt sich das Bild. Über Jahre hinweg war **Bremerhaven die Kommune mit der höchsten Schuldnerinnen- bzw. Schuldnerquote** bundesweit. Inwischen hat Offenbach am Main Bremerhaven auf den vorletzten Platz (438 von 439) verwiesen.

Anders als Creditreform vergleicht die Schufa nicht einfach die Schuldnerquoten, sondern geht methodisch einen Schritt weiter. Um einzuschätzen, inwiefern kritische Anzeichen der privaten Verschuldung in verschiedenen Regionen zu- oder abnehmen, hat die Schufa einen Privatverschuldungsindex (PVI) entwickelt[86]. Zur Berechnung wird eine Kombination aus harten und weichen Negativmerkmalen der Schuldner der jeweiligen Region herangezogen, gewichtet und zu einem Gesamtindikator zusammengefasst. Je nach Höhe des PVI werden

[85] Vgl. Creditreform 2006, S. 7.
[86] Vgl. Schufa-Holding AG, Schuldenkompass 2006 und 2007.

die Regionen einem von 4 Sektoren (gering = grün / gering-mittel = gelb / mittel-hoch = orange / hoch = rot) zugeordnet, um die Ausprägungen der kritischen Verschuldungsanzeichen im Regionalvergleich unmittelbar sichtbar zu machen. Ziel dieses Modells ist es, „die Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen regional zu begründen“[87].

Nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse für Bremen dar:

Tabelle 2.2.6: Privatverschuldungsindex 2003 – 2008

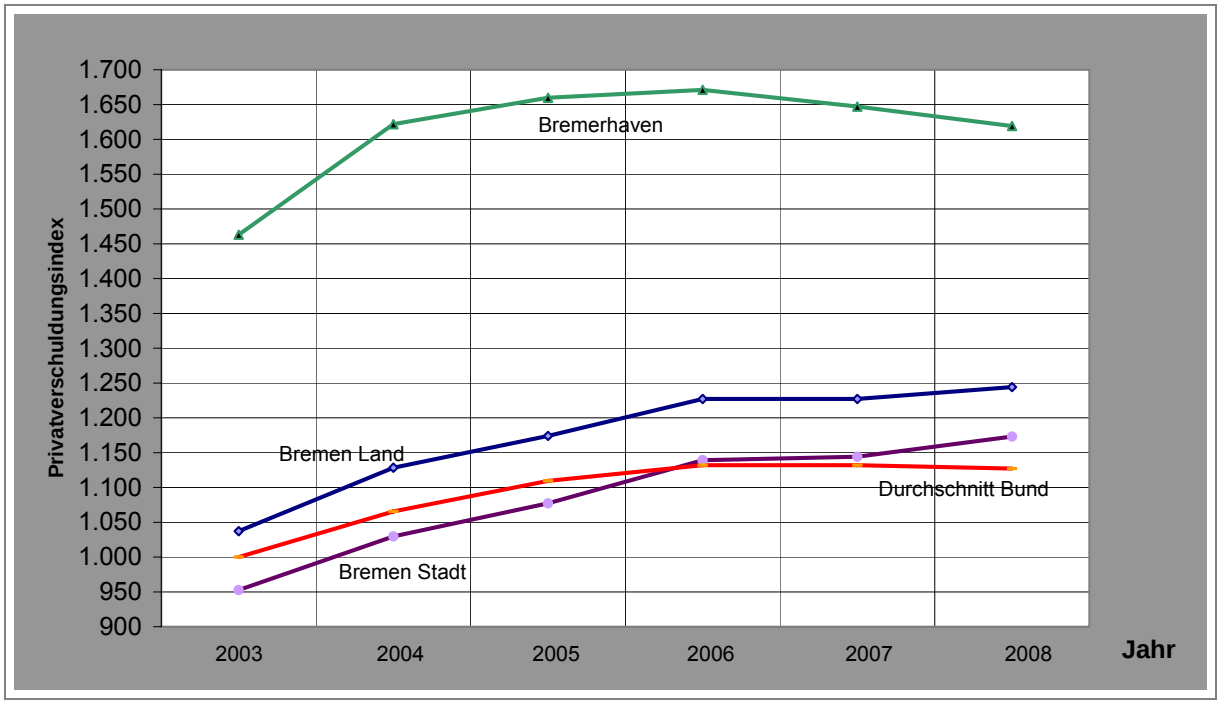
Gebietskörper-	2003	Veränd.		Risiko-	2004	Veränd.	Risiko-		2005	Veränd.	Risiko-	
schaft	PVI	Vorjahr	Rang	Sektor	PVI	Vorjahr	sektor	Rang	PVI	Vorjahr	sektor	Rang
Land Bremen	1.037		14	Orange	1.128	8,80%	orange	14	1.174	4,04%	orange	13
Stadt Bremen	952		284	Orange	1.029	8,08%	orange	280	1.077	4,62%	orange	282
Bremerhaven	1.463		435	Rot	1.622	10,85%	rot	435	1.660	2,34%	rot	435
Durchschn. Bund	1.000				1.066	6,56%			1.109	4,10%		
Gebietskörper-	2.006	Veränd.		Risiko-	2007	Veränd.	Risiko-		2008	Veränd.	Risiko-	
schaft	PVI	Vorjahr	Rang	sektor	PVI*	Vorjahr	sektor	Rang	PVI**	Vorjahr	sektor	Rang
Land Bremen	1.227	4,52%	14	orange	1.227	0,00%	orange	14	1.244	1,39%	orange	15
Stadt Bremen	1.139	5,76%	308	orange	1.144	0,44%	orange	313	1.173	2,53%	orange	336
Bremerhaven	1.671	0,68%	435	rot	1.647	-1,44%	rot	435	1.619	-1,70%	rot	435
Durchschn. Bund	1.132	2,04%			1.132	0,00%			1.127	-0,44%		

** Auswertung 1. HJ 2007 ** Prognose*
Quelle: Schufa 2008

Im Land Bremen sind seit der ersten Erhebung die Anzeichen kritischer Verschuldung durchgängig mittel bis hoch (orange) ausgeprägt. Im Ländervergleich gehört Bremen damit auch nach dieser Indexmethode zu den Schlusslichtern (inzwischen direkt hinter Berlin). Im kommunalen Ranking liegt die Stadtgemeinde Bremen im letzten Viertel der 439 Städte und Landkreise, Bremerhaven mit Platz 435 fast am Ende der Vergleichsskala. Besorgnis erregend ist aber nicht nur das (relative) Niveau, sondern auch die Entwicklung der kritischen Verschuldungsanzeichen, wie nachstehende Grafik zeigt.

[87] Schufa 2006, S. 70.

Grafik 2.2.2: Privatverschuldungsindex Bremen / Bremerhaven 2003 - 2008



Quelle: Schufa 2008

Der Privatverschuldungsindex für das Land Bremen liegt demnach nicht nur permanent über dem Bundesdurchschnitt, sondern entwickelt sich sogar gegenläufig zu diesem. Während auf Bundesebene seit 2006 ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist[88], nehmen die kritischen Verschuldungsanzeichen in Bremen weiter zu[89]. Und zwar in der Stadtgemeinde Bremen, die inzwischen auch über dem Bundesdurchschnitt liegt, und das mit steigender Tendenz. Anders das Bild für die Stadtgemeinde Bremerhaven, wo - allerdings auf sehr hohem Niveau - die Ausprägung kritischer Verschuldungsanzeichen abzunehmen scheint.

Zusammenfassend ist fest zu stellen, dass in Bremen (Land) und erst recht in der Stadtgemeinde Bremerhaven der **Anteil der zumindest von Überschuldung bedrohten oder bereits tatsächlich überschuldeten Privatpersonen und -haushalte bundesweit auf Höchstniveau liegt** und die bisherige Entwicklung nicht ohne Weiteres auf eine Verbesserung dieser Situation schließen lässt, eher im Gegenteil. Auch wenn sich das Ausmaß absoluter Überschuldung aus den Daten von Schufa und Creditreform zahlenmäßig nicht genau ableiten lässt, ist - bei zurückhaltender Interpretation - für das Land Bremen gegenwärtig von einer Größenordnung von **annähernd 60.000 Personen in rd. 30.000 Privathaushalten**, die aufgrund von Verschuldung in prekären oder krisenhaften finanziellen Verhältnissen leben, auszugehen. Etwa ein Viertel davon entfällt auf die Stadtgemeinde Bremerhaven, drei Viertel auf die Stadtgemeinde Bremen.

Allein durch Schuldnerberatung[90] und die Möglichkeit der Privatinsolvenz lassen sich Problemlagen dieser Größenordnung nicht bewältigen. Vielmehr geht es auch darum, Überschuldungstendenzen durch eine Einkommen und Beschäftigung schaffende und sichernde Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und durch bildungs- und verbraucherschutzpolitische Pro-

[88] Ein wichtiger Erklärungsgrund dürfte in der verbesserten Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage der letzen Jahre zu suchen sein.
[89] Sofern sich die Prognose für 2008 als zutreffend erweist.
[90] Vgl. hierzu die Vorschläge der Bremischen Evangelischen Kirche 2008, S. 14.

gramme und Maßnahmen zur Förderung der Finanzkompetenz (insbesondere durch Angebote in den Schulen) sowie einer verantwortungsvollen Kreditvergabe vorzubeugen. Für die Integrationschancen und die Lebenslagen der Betroffenen bleibt eine gut zugängliche und ausgestattete Schuldnerberatung wichtig.

2.2.5 Armut und soziales Netz im Wandel

Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland umfasst verschiedene Leistungen für Menschen in bestimmten Lebenslagen. Im hier gemeinten engeren Sinn gehören zu den Sozialleistungen: Arbeitslosengeld II nach dem SGB II (ALG II); Sozialgeld nach dem SGB II (Sozialgeld); Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII (HLU); Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII (GSiAE); Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem 5.-9. Kapitel SGB XII; Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Staatliche Sicherungssysteme dienen zur Bekämpfung der Armut und Ausgrenzung, sie sollen Mindeststandards absichern. Aktuell gehören alle Personen, die Leistungen nach den oben aufgeführten Leistungsbereichen erhalten, zum Kreis derer, die über staatliche Sicherungssysteme ganz oder teilweise ihren Lebensunterhalt absichern[91]. Bei ihnen besteht grundsätzlich ein Armutsrisiko.

Im Land Bremen waren Ende 2000 insgesamt rd. 87.823 Personen von staatlichen Transferleistungen zur Sicherung ihres Einkommens abhängig, wenn man alle erfassten Personen in den verschiedenen Leistungssystemen addiert[92]. Diese Zahl war bis Ende 2004 auf 95.603 Personen und damit um 8,9 % angestiegen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass sich mit der Einführung des Grundsicherungsgesetzes (GSiG) im Jahr 2003 der Kreis für Anträge aufgrund veränderter Rahmenbedingungen vergrößert hat[93].

[91] An dieser Stelle bleiben Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I), Wohngeld, Kinderzuschlag und die Kriegsopferfürsorge unberücksichtigt.

[92] Hierbei ist anzumerken, dass in Teilen eine Doppelzählung von Leistungsempfängern bzw. -empfängerinnen vorliegt. Es gab Personen, die sowohl Arbeitslosenhilfe als auch Hilfe zum Lebensunterhalt als ergänzende Leistungen erhielten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass für die Jahre 2000 und 2001 Zahlen zu den Empfängern/-innen von Arbeitslosenhilfe lediglich für den Arbeitsamtsbezirk Bremen (inkl. Landkreis Osterholz und Altkreis Wesermünde), nicht aber für die Stadt Bremen vorlagen. Vgl.Tabelle 2.2.7.

[93] Mit der Einführung des GSiG 2003 änderte sich der Kreis der Berechtigten dadurch, dass die Schwelle für die Leistungsberechtigung herabgesetzt wurde und durch veränderte Verfahren Anspruchsberechtigte, die bislang nicht erfasst waren, nunmehr Leistungen bekamen. Z. B. gab es eine Änderung bei der Beantragung der Rundfunkgebührenbefreiung, die dazu führte, dass ältere Menschen wegen der Beantragung zum Sozialamt / Grundsicherungsamt mussten. Dies führte dann ggf. zu einem Anspruch nach GSiG. Es wird vermutet, dass diese Personen zuvor keine Anträge auf staatliche Leistungen gestellt haben. Weiterhin wurden Einkommensgrenzen verändert; damit erfüllten z. B. mehr Familien mit Kindern die Anspruchsvoraussetzungen.

Tabelle 2.2.7: Personen in Transferleistungssystemen außerhalb von Einrichtungen, Land Bremen

Stand: Ende Dezember des Jahres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)	62.441	60.678	58.888	60.981	59.548	1.504	1.506	1.243
Arbeitslosenhilfe	21.098	22.282	20.655	23.247	25.418			
Arbeitslosengeld II						71.715	71.914	69.433
Sozialgeld						27.925	28.286	27.775
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (18-u. 65 J.)				5.026	6.473	7.567	8.195	8.948
Asylbewerber	4.284	4.466	4.345	4.403	4.164	4.067	4.139	3.791
Insgesamt	*87.823*	*87.426*	83.888	93.657	95.603	112.778	114.040	111.190
Quote (je 1.000 Einwohner)	*(133,02)*	*(132,53)*	*(126,70)*	*(141,23)*	*(144,15)*	169,98	171,75	167,69

Quelle: SAFGJS[94]

Nach der Reform der Sozialleistungssysteme und der damit verbundenen Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zum 1.1.2005 vergrößerte sich der Kreis für Anträge erneut. Dies liegt auch an einer neuen Zählweise, in der beispielsweise Sozialgeld beziehende Kinder erstmals eigenständig in der SGB II-Statistik erscheinen. So waren Ende 2005 112.778 Personen im Land Bremen von Transferleistungen abhängig, Ende 2007 waren es 111.190. Eine differenzierte Darstellung dieser Entwicklung wird im Folgenden vorgenommen.

2.2.5.1 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiAE)

Vor dem Systemwechsel, der mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II zum 1.1.2005 vorgenommen wurde, war das grundlegende Sicherungssystem die bedarfsorientierte Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (a. v. E.)[95]. Zunächst als Hilfesystem für temporäre Notlagen konzipiert, diente es zunehmend zur Absicherung des Existenzminimums weiter Bevölkerungskreise über lange Zeiträume. Im Land Bremen bezogen im Jahr 2000 insgesamt 62.441 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)[96].

Ende 2004 bezogen insgesamt 59.548 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt a. v. E., was zunächst auf eine Reduzierung der Hilfebedürftigkeit schließen lässt. Jedoch greift diese Betrachtungsweise zu kurz, da im Jahr 2003 durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung diese dem Sozialhilferecht angeglichene

[94] Die Daten 2000-2007 für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die Grundsicherung und das Asylbewerberleistungsgesetz sind der jeweiligen Bundesstatistik für diese Sozialleistungen entnommen und weichen von Monatsstatistiken der Freien Hansestadt Bremen u. U. geringfügig ab (z. B. versch. Stichtage). Alle Zahlen beziehen sich auf Leistungsempfänger/-innen außerhalb von Einrichtungen (a. v. E.). Dichten bzw. Quoten wurden berechnet. In der Anzahl der Leistungsempfänger/-innen HLU sind Personen, die diese Leistung ergänzend zur Arbeitslosenhilfe erhalten haben, mit erfasst (ca. 3.500 - 4.000 je nach Monat). Daher gibt es für die Jahre 2000-2004 Doppelzählungen, die gebildeten Quoten sind entsprechend zu hoch und sind deshalb kursiv gedruckt. Die Daten zur Arbeitslosenhilfe für die Stadt Bremen der Jahre 2000 und 2001 beziehen sich genau genommen auf den Arbeitsamtsbezirk Bremen (Stadt Bremen inkl. Landkreis Osterholz und Altkreis Wesermünde). Eine genauere Abgrenzung ist nicht möglich, von einer Schätzung wird abgesehen. Für die Jahre 2000-2004 werden bei der Arbeitslosenhilfe nur die Leistungsberechtigten ausgewiesen, Familienangehörige (wie etwa Ehepartner und/oder Kinder) wurden statistisch nicht erfasst, es sei denn, es gab einen parallelen Bezug von HLU, dann wurden die Personen mit gezählt. Das Verfahren der Leistungsberechnung wurde mit der Einführung des SGB II zum 1.1.2005 grundlegend geändert. Familienangehörige, die einen Anspruch nach dem SGB II haben (i. d. R. Sozialgeld), werden seither statistisch erfasst.

[95] Im allgemeinen Sprachgebrauch wurde der Begriff „Sozialhilfe“ verwendet, es handelte sich korrekt um „Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen“.

[96] Quelle: Stat. Landesamt Bremen, Bundesstatistik „Hilfe zum Lebensunterhalt“.

Leistung in einem getrennten Hilfesystem zusammengefasst wurde (Grundsicherungsgesetz, kurz: GSiG). In Folge wurden Personen, die zuvor im Rahmen des BSHG Hilfe zum Lebensunterhalt a. v. E., aber nunmehr Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz erhielten, gesondert ausgewiesen. Ende 2004 bezogen 6.473 Personen Grundsicherung im Alter bzw. bei Erwerbsminderung a. v. E. Bei Addition dieser Werte ergibt sich ein Anstieg der Leistungsbezugs in den kommunalen Sicherungssystemen „Hilfe zum Lebensunterhalt" nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und „Grundsicherung im Alter bzw. bei Erwerbsminderung" (GSiG) von 62.441 Personen auf 66.021 Personen und damit um 5.7 %.

2.2.5.2 Arbeitslosenhilfe

Ein weiteres Sicherungssystem war bis Ende 2004 die Arbeitslosenhilfe (Alhi). Während das zeitlich befristete Arbeitslosengeld durch Einzahlungen in die Arbeitslosenversicherung finanziert wurde, erhielten die aus Steuermitteln des Bundes finanzierte Arbeitslosenhilfe (Langzeit-)Arbeitslose nach Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld zur Sicherung ihres Lebensunterhalts. Die Arbeitslosenhilfe wurde bei Bedürftigkeit als Lohnersatzleistung personenbezogen gewährt. Sie wurde nach den gleichen Grundsätzen wie das Arbeitslosengeld bemessen und betrug in 2004 53 % (Arbeitslose ohne Kinder) bzw. 57 % (Arbeitslose mit Kindern) des vormals verdienten pauschalierten Nettoentgelts ohne Berücksichtigung von Sonderleistungen. Bei längerer Bezugsdauer verringerte sich die gewährte Leistung, wodurch ein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU; Sozialhilfe) entstehen konnte.

Ende 2000 bezogen im Land Bremen 21.098 Personen Arbeitslosenhilfe. Deren Zahl stieg bis Ende 2004 auf 25.418 Personen[97] und damit um 20,5 % an. Dieser Anstieg ist ein deutlicher Indikator für die Verfestigung von tatsächlicher (registrierter und nicht registrierter) Langzeitarbeitslosigkeit. Statistisch erfasst wurden bis Ende 2004 lediglich die Arbeitslosenhilfeempfänger selbst, nicht aber weitere mit ihnen in Verbindung stehende Personen wie Ehepartner oder Kinder. Erst mit Einführung des SGB II erfolgte die Erfassung aller Mitglieder sog. Bedarfsgemeinschaften einschließlich Kindern.

Mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV") wurde die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einer neuen Leistung, dem Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige und Sozialgeld - i. d. R. für Kinder - beschlossen. Die Regelungen über die Gewährung von Arbeitslosenhilfe traten am 1.1.2005 außer Kraft. Die Arbeitslosenhilfe konnte daher längstens bis zum 31.12.2004 bezogen werden.

2.2.5.3 Einführung des Sozialgesetzbuch II

Zum ersten Januar 2005 wurden Ansprüche für Arbeitslosenhilfe (Leistung des Bundes gemäß Arbeitsförderungsgesetz) und Sozialhilfe (HLU/Leistung der Kommunen gemäß Bundessozialhilfegesetz) in das neu geschaffene Sozialgesetzbuch II (SGB II) überführt. Außerdem wurde der Anspruch auf die Versicherungsleistung "Arbeitslosengeld" (jetzt: „Arbeitslosengeld I") eingeschränkt. Personen, die zum Stichtag 01.01.2005 dem Kriterium der Erwerbsfähigkeit nicht entsprachen, wurden dem Leistungssystem des SGB XII zugeordnet. Zum 01.01.2005 wurde außerdem die in 2003 durch die Einführung des Grundsicherungsge-

[97] In der Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger sind auch diejenigen Personen erfasst, bei denen neben der Zahlung von Arbeitslosenhilfe ein Anspruch auf Bedarfs deckende Zahlungen von Hilfe zum Lebensunterhalt vorlag und die dementsprechend ergänzend Leistungen nach dem BSHG erhielten. Ende 2004 waren dies cirka 5.500 Personen im Land Bremen. Die tabellarische Darstellung enthält diese Personengruppe in den Jahren 2000 bis 2004, jedoch ist der statistische Ausweis dieser Doppelbezieher in den anderen Berichtsjahren nicht möglich.

setzes vorgenommene Einführung einer eigenständigen Leistung für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als 4. Kapitel in das SGB XII integriert.

Das Kriterium für die Zuordnung zum SGB II ist Erwerbsfähigkeit, die vorliegt, wenn mindestens drei Stunden täglich unter Arbeitsmarktbedingungen gearbeitet werden kann. Neben der erwerbsfähigen Person werden der Bedarfsgemeinschaft im SGB II auch die Familienangehörigen, die mit ihr zusammen wohnen (i. d. R. Partner, Kinder) zugeordnet. Die nichterwerbsfähigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft - das sind mehrheitlich Kinder - erhalten Sozialgeld, die erwerbsfähigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft Arbeitslosengeld II. Die Leistung erfolgt als Geldleistung und wird nur dann erbracht, wenn Hilfebedürftigkeit vorliegt. Vermögen und Einkommen aller Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften müssen - unter Beachtung von gesetzlich definierten Freigrenzen - berücksichtigt werden.

Das SGB II ist ein steuerfinanziertes System der Grundsicherung, um das absolute Armutsrisiko für darunter fallende Personen zu begrenzen, wobei sie aber an der relativen Armutsgrenze belassen werden. Das SGB II betrifft direkt im Spektrum von Armut und Reichtum den armutsgefährdeten Teil der Gesellschaft. Dieses System hat zwei Leistungssäulen. Zur Bekämpfung unmittelbarer und absoluter Armut werden in der ersten Säule „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ gewährt. Dabei werden durch den Bund das Arbeitslosengeld II bzw. das Sozialgeld, durch Bund und Kommunen Kosten der Unterkunft und durch Kommunen sog. flankierende Maßnahmen, wie Kindertagesbetreuung, Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung getragen. Die zweite Säule beinhaltet „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit, die der Bund trägt. Die Bundesagentur für Arbeit hat die Hälfte der vom Bund zu finanzierenden Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und die Hälfte des Anteils des Bundes an SGB II-Verwaltungskosten dem Bund zu erstatten.

Entsprechend der Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit für den Dezember 2007 errechnet sich für eine Durchschnitts-Bedarfsgemeinschaft des SGB II mit 1,9 Personen ein regelmäßiger monatlicher Netto-Bedarf von 920 € (Land Bremen: 936 €) ohne Sozialversicherungsbeiträge bzw. -zuschüsse und Einmalleistungen. Zuzüglich verfügbaren Einkommens konnten die Bedarfsgemeinschaften im Durchschnitt über ein Haushaltsbudget von 994 € verfügen. Das Haushaltsbudget variiert mit der Größe und der Art der Bedarfsgemeinschaft und reicht von einer Single-Bedarfsgemeinschaft mit einem Haushaltsbudget von 646 € bis zu 1.958 € für eine Familien-Bedarfsgemeinschaft mit drei minderjährigen Kindern[98].

Dem zurzeit geltenden Regelsatz (ohne Miet- und Heizkosten) von 351 € liegt die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 zugrunde (s. o.). Aus dieser Statistik lässt sich ablesen, wie hoch Ausgaben der untersten 20 % der nach dem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte ohne Sozialhilfe-Empfänger für laufenden definierten Verbrauch sind. Beispielsweise gaben nach dieser Statistik die einkommensschwächsten 20 % der Ein-Personen-Haushalte im Durchschnitt 6,49 € für Möbel und Einrichtungsgegenstände im Monat aus. Von den so ermittelten Durchschnittswerten sind nicht alle Positionen regelsatzrelevant. Beispielsweise bleiben 3,48 € durchschnittlicher Kosten für Studien- und Prüfungsgebühren für Schulen und Universitäten bei der Regelsatz-Berechnung außer Ansatz. Bei anderen Positionen wurden Kürzungen vorgenommen. Von den durchschnittlichen Kosten für

[98] Vgl. BA 2008-1.

Möbel und Einrichtungsgegenstände werden beispielsweise nur 80 % für den Regelsatz in Ansatz gebracht, was 5,19 € entspricht.

Für Kinder unter 14 Jahren werden 60 % der Regelleistung gezahlt,[99] für Kinder von 14 bis unter 25 Jahren 80 %. Alleinstehende und Alleinerziehende erhalten 100 % des Regelsatzes, die beiden erwachsenen Partner in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft bekommen jeweils 90 %. Beispielsweise steht einer Bedarfsgemeinschaft aus einem Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren ein Regelsatz von insgesamt 1053 € zu. Hinzu kommen Wohn- und Heizkosten. Der Regelsatz wurde entsprechend der Änderung des aktuellen Rentenwertes letztmalig zum 1. Juli 2008 angehoben, eine Anpassung entsprechend der Preissteigerung ist im SGB II nicht vorgesehen.

2.2.5.3.1 Kosten der Unterkunft und Heizung

Wichtiger Einkommensbestandteil bei der Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung für alte Menschen und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen (SGB XII) sowie beim SGB II ist die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) gemäß §§ 29, 42 SGB XII und § 22 SGB II.

Im Folgenden wird lediglich auf Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach SGB II eingegangen, da sie die weitaus größere Gruppe betreffen und Statistiken für Leistungen nach SGB XII zurzeit nur eingeschränkt vorliegen[100]. Von ca. 50.500 Bedarfsgemeinschaften im Land Bremen, die Ende 2007 Leistungen nach dem SGB II erhielten, wurden für ca. 48.500 laufende Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) geleistet. Im Land Bremen wurden in 2007 insgesamt rd. 223,4 Mio. € für kommunale Leistungen zur Existenzsicherung für SGB II Empfänger bzw. Empfängerinnen aufgewendet (einschließlich einmaliger Leistungen nach § 23 SGB II)[101]. Die größte Position der kommunalen Ausgaben ist dabei die der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU). Die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung haben sich seit Einführung des SGB II wie folgt entwickelt:

Tabelle 2.2.8: Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) 2005 - 2007

KdU nach § 22,1 und § 22,7 SGB II in €	2005	2006	2007
Stadt Bremen	148.632.889	159.992.662	155.930.199
Stadt Bremerhaven	n.v.	45.049.646	44.753.635
Land Bremen	n.v.	205.042.308	200.683.834

Quelle: SAFGJS 2008-1[102]

Der Rückgang der Ausgaben 2007 gegenüber 2006 um rd. 2,1 % korrespondiert mit dem Rückgang der Anzahl der Leistungsempfänger, deren Rückgang im Land Bremen Ende 2007 gegenüber 2006 bei rd. 3 % lag. An den KdU beteiligt sich der Bund mit 28,6 % im Jahr 2008 (2007: 31,2 %; 2006: 29,1 %)[103]. Für das Jahr 2009 wurde ein Bundesanteil von nur

[99] Im Rahmen des Konjunkturpakts II der Bundesregierung wurde beschlossen, einen neuen Regelsatz für Kinder im Alter von 6 bis unter 14 Jahren in Höhe von 70 % des Eckregelsatzes einzuführen. Die Umsetzung wird voraussichtlich zum 1.7.2009 im Rahmen der jährlichen Neufestsetzung der Regelsatzhöhe erfolgen.

[100] Nach Umstellung im Bereich des SGB XII auf das EDV-System Open PROSOZ sind vorliegende Daten nur eingeschränkt nutzbar, ferner konnten Statistikanforderungen zu verschiedenen Merkmalen, wie z. B. durchschnittliche Kosten der Unterkunft, noch nicht generiert werden. Es wird deshalb in diesem Bericht darauf verzichtet, differenziert auf das SGB XII einzugehen.

[101] In den Statistiken der BA zum SGB II, die aus der EDV generiert werden, sind nur rd. 200,7 Mio. € ausgewiesen, weil nicht alle Fall bezogenen Einzelleistungen, die direkt von Kommunen bewilligt werden, wie z. B. Kurzfristige Unterbringungen, Suchtberatungen, Schuldnerberatungen etc., enthalten sind. Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Auswertungen der BA, da hieraus differenziertere Daten abgelesen werden können.

[102] Ohne einmalige Kosten, ohne Übernahme von Wohnungsbeschaffungskosten und Mietschulden per Darlehen

[103] Gemäß § 47 Abs. 6 und 7 SGB II.

25,4 % festgelegt. Die Bundesbeteiligung richtet sich nach der Entwicklung der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften. Bei rückläufiger Anzahl der Bedarfsgemeinschaften verringert sich auch der Anteil des Bundes an KdU. Die durchschnittlichen Ausgaben der KdU je Leistungsempfänger waren in erster Linie wg. der Energiekosten steigend. Die anerkannten Heizkosten[104] stiegen von durchschnittlich 44,56 € je Bedarfsgemeinschaft (BG) in der Stadt Bremen (Bremerhaven: 54,12 €) im Januar 2007 auf durchschnittlich 45,38 € (Bremerhaven: 56,02 €) im Dezember 2007.

Die Städte Bremen und Bremerhaven analysieren die Entwicklungen der KdU fortlaufend. So wird nicht nur die Entwicklung der Energiekosten betrachtet, sondern auch der Wohnungsmarkt insgesamt. In beiden Städten führte dies zu modifizierten höheren Mietobergrenzen, die den Gegebenheiten am Wohnungsmarkt angepasst wurden. Durchschnittlich wurden Ende 2007 im Land Bremen 324 € je Bedarfsgemeinschaft (BG) aufgewendet. Verteilt nach Größe der BG ergibt sich folgendes Bild[105]:

Tabelle 2.2.9: Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach BG-Größe

Land Bremen	Anzahl BG	Ø KdU in €
Insgesamt	50.494	324
Alleinstehende Personen	27.615	266
BG mit 2 Personen	10.000	337
BG mit 3 Personen	6.371	384
BG mit 4 Personen	3.808	447
BG mit 5 und mehr Personen	2.700	558

Quelle: SAFGJS 2008-1, Stichtag 31. Dezember 2007

Stadt Bremen

Von 38.840 Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2007 konnte für 37.341 eine differenzierte Analyse erfolgen, da hier Angaben zur Wohnsituation vorlagen. Von diesen hatten 1.422 bzw. 3,8 % Wohneigentum[106], 35.859 bzw. 96 % wohnten zur Miete, 60 wohnten in Unterkünften, deren Kosten nach Tagessätzen berechnet werden. Für 1.499 Bedarfsgemeinschaften lagen keine entsprechenden Angaben vor. Die Wohnungen waren in der Regel mit Küche und Bad ausgestattet und umfassten durchschnittlich 55,5 qm je Bedarfsgemeinschaft bzw. 60,0 qm je Wohnungsgemeinschaft. Im Durchschnitt entfielen 28,0 qm auf eine Person in Wohnungsgemeinschaften[107].

Je Quadratmeter lagen die Durchschnittskosten für die Heizung Ende 2007 bei 7,20 €. Je Bedarfsgemeinschaft lagen die tatsächlichen KdU durchschnittlich bei 397,33 € (bzw. 201,61 € je Person). Die anerkannten Kosten der Unterkunft lagen durchschnittlich bei 376,20 € je Bedarfsgemeinschaft bzw. 190,91 € pro Person.[108]

---

[104] Ausgewiesene Werte gem. Kreisreporte der BA zum SGB II, hier: Kreis Bremen und Kreis Bremerhaven. Die anerkannten Heizkosten ergeben sich aus dem Regelungsgehalt der Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II, u. a. werden Kostenanteile für Warmwasser abgezogen, da der Regelsatz zum Lebensunterhalt Warmwasser beinhalt.

[105] Vgl. Statistik der BA: Arbeitsmarkt in Zahlen, Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften, Dezember 2007 (nach einer Wartezeit von drei Monaten), Tabelle 4.

[106] Vgl. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/index.shtml, SGB II Kennzahlen nach Kreisen.

[107] Wohnungsgemeinschaft: Gesamtheit der in einem Haushalt lebenden Personen, auch derer, die keine Leistungen nach dem SGB II erhalten.

[108] Für die Differenz zwischen tatsächlichen und anerkannten Kosten der Unterkunft gibt es verschiedene Gründe, u. a. kann die Wohnung deutlich zu teuer sein, so dass die Kosten nur bis zu den Richtwerten übernommen werden. Die Differenz kann sich auch ergeben, weil in der Wohnung Personen leben, die nicht im Leistungsbezug stehen.

Stadt Bremerhaven

Von 11.654 Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2007 lagen für 11.345 Angaben zur Wohnsituation vor. Von diesen hatten 339 bzw. 3 % Wohneigentum[109], 10.994 bzw. 96,9 % wohnten zur Miete und 12 lebten in Unterkünften, deren Kosten nach Tagessätzen berechnet werden. Die Wohnungen waren in der Regel mit Küche und Bad ausgestattet und umfassten durchschnittlich 58,1 qm je Bedarfsgemeinschaft bzw. 62,2 qm je Wohnungsgemeinschaft. Im Durchschnitt entfielen 28,7 qm auf eine Person in Wohnungsgemeinschaften.

Je Quadratmeter lagen die Durchschnittskosten für die Heizung Ende 2007 bei 6,55 €. Je Bedarfsgemeinschaft lagen die tatsächlichen KdU durchschnittlich bei 377,52 € (bzw. 187,92 € je Person). Die anerkannten Kosten der Unterkunft lagen durchschnittlich bei 354,44 € (176,50 € pro Person).

2.2.5.3.2 Sozialtransfers im Rechtskreis SGB II

Wird - wie oben dargestellt – der Umfang des Sozialtransferbezugs im Land Bremen zwischen Ende 2004 und Ende 2005 verglichen, so zeigt sich selbst unter Berücksichtigung der Ungenauigkeiten durch die weiter oben erwähnten Doppelzählungen (Arbeitslosenhilfe zuzüglich Hilfe zum Lebensunterhalt) ein deutlicher Anstieg der Zahl der erfassten Personen. In der politischen Diskussion spiegelte sich diese Entwicklung unter dem Stichwort „Aufdeckung versteckter Armut“, hierunter wurde das Sichtbarwerden von Armut durch neue Bedarfsfälle verstanden. Außerdem endete die Arbeitslosenhilfe, und Personen, die selbst oder deren Familienmitglieder hilfebedürftig waren, bezogen ab 1.1.2005 Leistungen nach dem SGB II. Daher war mit dem Übergang aus der Arbeitslosenhilfe in das SGB II auch deshalb eine Erhöhung der Personenzahlen verbunden, weil erstmals Mitglieder aus Bedarfsgemeinschaften vormals Arbeitslosenhilfe beziehender Personen statistisch erfasst wurden. Andererseits endeten für diejenigen Arbeitslosenhilfeempfänger Transferleistungen, in deren Bedarfsgemeinschaft andere Mitglieder ein Bedarf deckendes Einkommen erzielten.

Bei der Betrachtung von Tab. 2.2.7 zeigt sich eine Erhöhung der Gesamtzahl der auf Transferleistungen im Land Bremen angewiesenen Personen von 95.603 (Dezember 2004) auf 112.778 (Dezember 2005). Aufgrund der oben dargestellten Entwicklung ist dies nicht gleichzusetzen mit einem tatsächlichen Zuwachs der Hilfeempfänger im Sinne zusätzlicher Hilfebedürftigkeit (s. o.). Ein geringer Anteil der zuvor der Hilfe zum Lebensunterhalt zugeordneten Personen wechselte aufgrund nicht vorliegender Erwerbsfähigkeit in das SGB XII (1.504 Personen/ Kapitel 3 SGB XII), hinzu kamen Personen mit Anspruch auf Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung (7.567 Personen / Kapitel 4 SGB XII). 99.640 Personen bezogen im Dezember 2005 im Land Bremen Leistungen nach dem SGB II, davon 71.715 Personen Arbeitslosengeld II (72 %) und 27.925 Personen Sozialgeld (28 %). Von den Sozialgeldempfängern waren 96,5 % Kinder unter 15 Jahren (26.953 Personen).

Zwischen 2005 und 2007 war hauptsächlich aufgrund der verbesserten konjunkturellen Lage eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Aktuelle Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit zeigen zwar mehr Bewegung im Bereich des Arbeitslosengeld I-Bezugs (beitragsfinanzierte Leistung des Bundes nach dem SGB III), jedoch profitieren bei anhaltend verbesserter konjunktureller Lage zeitversetzt auch erwerbsfähige Hilfebedürftige im Bereich des SGB II. So sank der Arbeitslosengeld II-Bezug von 71.715 Personen im Dezember 2005

[109] Vgl. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/index.shtml, SGB II Kennzahlen nach Kreisen.

auf 69.433 im Dezember 2007 und damit um 3,1 %. Erwartungsgemäß betrifft dies den Sozialgeldbezug nur in geringem Umfang, er sank im selben Zeitraum nur um 150 Personen (0,5 %). Grundsätzlich ist - Vollzeiterwerbstätigkeit vorausgesetzt - die Ablösung aus Transferleistungsbezug am einfachsten bei Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften zu erreichen. Die Ablösung einer Paar-Bedarfsgemeinschaft mit mehreren Kindern hingegen ist aufgrund der notwendig zu erzielenden höheren Einkommen deutlich schwieriger. Da Sozialgeldempfänger überwiegend Kinder sind, besteht deren Risiko, im Transferleistungssystem des SGB II und an der Armutsschwelle zu verbleiben, tendenziell auch bei konjunkturell verbesserter Lage fort.

Tabelle 2.2.10: Sozialtransfers im Rechtskreis SGB II

	Jun 05	Dez 05	Jun 06	Dez 06	Jun 07	Dez 07	Veränderung absolut	Veränderung in %
Land Bremen								
Leistungsempfänger/innen	95.788	99.640	102.464	100.200	100.001	97.208	+ 1.420	+ 1,5
SGB II-Quote *	**17,9**	**18,8**	**19,3**	**19,0**	**18,9**	**18,5**		
erwerbsfähige Hilfebedürftige	68.942	71.715	73.970	71.914	71.762	69.433	+ 491	+ 0,7
Anteil in %	*72,0*	*72,0*	*72,2*	*71,8*	*71,8*	*71,4*		
nichterwerbsf. Hilfebedürftige	26.846	27.925	28.494	28.286	28.239	27.775	+ 929	+ 3,5
Anteil in %	*28,0*	*28,0*	*27,8*	*28,2*	*28,2*	*28,6*		
Stadt Bremen								
Leistungsempfänger	73.316	76.130	78.552	76.753	76.529	74.359	+ 1.043	+ 1,4
SGB II-Quote *	**16,7**	**17,4**	**17,9**	**17,6**	**17,6**	**17,1**		
erwerbsfähige Hilfebedürftige	52.811	54.801	56.690	55.015	54.921	53.054	+ 243	+ 0,5
Anteil in %	*72,0*	*72,0*	*72,2*	*71,7*	*71,8*	*71,3*		
nichterwerbsf. Hilfebedürftige	20.505	21.329	21.862	21.738	21.608	21.305	+ 800	+ 3,9
Anteil in %	*28,0*	*28,0*	*27,8*	*28,3*	*28,2*	*28,7*		
Stadt Bremerhaven								
Leistungsempfänger/innen	22.472	23.510	23.912	23.447	23.472	22.849	+ 377	+ 1,7
SGB II-Quote *	**23,8**	**25,3**	**25,7**	**25,5**	**25,5**	**25,1**		
erwerbsfähige Hilfebedürftige	16.131	16.914	17.280	16.899	16.841	16.379	+ 248	+ 1,5
Anteil in %	*71,8*	*71,9*	*72,3*	*72,1*	*71,7*	*71,7*		
nichterwerbsf. Hilfebedürftige	6.341	6.596	6.632	6.548	6.631	6.470	+ 129	+ 2,0
Anteil in %	*28,2*	*28,1*	*27,7*	*27,9*	*28,3*	*28,3*		

Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder - Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten[110]
**Die SGB II-Quote errechnet sich aus den Personen in BG insgesamt, multipliziert mit 100 und dividiert durch die Bevölkerung insgesamt bis unter 65 Jahre. Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II*

Im Land Bremen waren im Dezember 2007 ca. 97.000 Personen im Leistungsbezug nach dem SGB II. Davon entfielen auf die Stadt Bremen ca. 74.000 Personen und auf Bremerhaven ca. 23.000 Personen. In beiden Städten betrug der Anteil von Frauen an den Hilfebedürftigen ca. 50 %. Der Anteil der Frauen an den nachfolgend referierten nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen liegt in beiden Städten mit ca. 48 % leicht darunter.

Die Stadt Bremen hatte im Dezember 2007 eine SGB II-Quote von 17,1 %, Bremerhaven eine von 25,1 %.[111] Die SGB II-Quote von Frauen weicht davon mit 17,3 % für Bremen und 25,6 % für Bremerhaven nicht wesentlich ab. **Für das Land Bremen beträgt, bei 8,8 % für Westdeutschland, die SGB II-Quote im Dezember 2007 18,5 %**. Es zeigt sich, dass die

[110] Die regelmäßig zum Monatswechsel veröffentlichten Zahlen der BA zum SGB II sind nur vorläufig. Diese Zahlen werden mit einer Verzögerung von ca. 3 Monaten revidiert, um auch jene Fallverläufe zu berücksichtigen, die zwischen Auswertungszeitpunkt und Monatsende erfolgt sind.
[111] Die sog. SGB II-Quote ergibt sich aus dem Verhältnis von Anspruchsberechtigten in Bedarfsgemeinschaften zur gesamten Wohnbevölkerung bis unter 65 Jahre.

Stadt Bremen eine etwa doppelt so hohe und Bremerhaven sogar eine fast dreifache SGB II-Quote im Vergleich zu Westdeutschland aufweist. Legt man als Maßstab den Vergleich mit anderen Städten zu Grunde, nimmt Bremen im Kreis der Großstädte über 500.000 Einwohner einen mittleren Platz ein, während Bremerhaven unter Städten vergleichbarer Größe mit deutlichem Abstand die höchste SGB II-Quote hat[112].

Wie oben ausgeführt, erreicht der Aufschwung die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Unter dem Aspekt von möglichen Armutstendenzen lässt dieser Abschnitt die Bewertung zu, dass die SGB II-Quote in beiden Städten hoch ist, seit Ende 2006 jedoch ein Rückgang der hilfebedürftigen Personen zu verzeichnen war. Diese Entwicklung betrifft jedoch in erster Linie erwerbsfähige Hilfebedürftige. In deutlich geringerem Umfang profitieren nicht erwerbsfähige Personen von der Verbesserung der Situation. Angesichts des überaus hohen Anteils von Kindern unter den nicht erwerbsfähigen Personen besteht somit eine Tendenz von relativ zunehmender Kinderarmut. Erwerbsfähigen Eltern mit Kindern unter 15 Jahren gelingt es aufgrund ihres höheren Bedarfs und oftmals wegen größerer Hürden einer Arbeitsaufnahme in geringerem Maße, eine vollständige Ablösung aus dem Transferleistungsbezug zu erreichen.

2.2.5.4 Umsetzung von Leistungsansprüchen

Die Praxis der Gewährung der dargestellten Leistungen ist insbesondere seit der Umstellung 2005 oft Gegenstand von Kritik gewesen, sei es durch Beratungseinrichtungen, Interessenvertretungen oder Rechnungshöfe. Die Rechtsstellung der auf staatliche Leistungen angewiesenen Bürgerinnen und Bürger und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten sind zwar vergleichsweise gut ausgebaut. So sehen das SGB I (§§ 13-17) und die anderen Sozialgesetzbücher umfassende Aufklärungs- und Beratungspflichten vor. Weiterhin steht gegen Verwaltungsentscheidungen grundsätzlich der Rechtsweg offen. Gerade im Bereich des SGB II bestehen aber durch das komplexe Antragsverfahren (einschließlich der Prüfung von Einkommen und Vermögen und der Angemessenheit der Kosten von Unterkunft und Heizung) Hürden beim Zugang zu den Leistungen. [113]

Das Erstantragsverfahren für Leistungen nach dem SGB II stellt Hilfe Suchende vor Schwierigkeiten, die sie ohne Unterstützung oft nur schwer oder gar nicht überwinden können. Die Regelungsdichte, die datentechnischen Vorgaben und die Organisation im Bereich der Sozialleistungen führt dazu, dass Bescheide häufig schlecht verständlich oder komplex ausfallen. In der Folge wird eine hohe Zahl von Rechtsmitteln eingelegt, die wiederum zu einer Belastung bei den Trägern führt. Hinzu kommt, dass nach § 39 SGB II Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Bescheide nach dem SGB II keine aufschiebende Wirkung haben. Viele Leistungsberechtigte suchen daher Rechtsschutz vor den Sozialgerichten. Durch eine umfassende und frühzeitige Beratung kann die Anzahl der Rechtsmittel und Klagen verringert werden. In der Gestaltung und Formulierung der Bescheide sollte verstärkt auf Transparenz und Verständlichkeit geachtet werden. Besonderes Augenmerk sollte der Begründung von Ermessensentscheidungen gelten. Ausreichendes und qualifiziertes Personal der Träger sind dabei eine wichtige Voraussetzung.

---

[112] Einzelergebnisse sind den Benchmarking-Berichten zu entnehmen, die unter http://www.soziales.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen69.c.2950.de verfügbar sind.

[113] Hinzu kommt, dass Leistungen nach dem SGB II – anders als solche der Sozialhilfe – nur auf Antrag gewährt werden. Eine Eigeninitiative des Staates bei bekannt werden einer Notlage ist hier gesetzlich nicht vorgesehen.

Zur Verbesserung der Leistungsqualität sind durch die Träger im Lande Bremen zahlreiche Maßnahmen ergriffen worden, deren Wirkung aber vor dem Hintergrund der nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts unsicheren Zukunft der Argen gefährdet ist.

2.2.6 Armutsrisiken im Spiegel von Sozialtransfers

Wer Sozialleistungen im Sinne des SGB XII oder des SGB II in Anspruch nimmt, unterliegt mindestens vorübergehend einem Armutsrisiko, weil während des Bezugs von Sozialtransfers ausreichende Einkommen aus eigener Kraft nicht erzielt werden können. Im Folgenden werden verschiedene Gruppen dargestellt.

2.2.6.1 Armutsrisiko Kinder

Tabelle 2.2.11: Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren

	Jun 05	Dez 05	Jun 06	Dez 06	Jun 07	Dez 07	Veränderung absolut	Veränderung in %
Land Bremen								
Bedarfsgemeinschaften	53.326	55.488	57.274	52.415	51.952	50.494	- 2.832	- 5,3
BG´s mit Kindern unter 15 Jahren	15.439	16.038	16.423	16.258	16.161	15.858	+ 419	+ 2,7
Anteil BG´s mit Kindern	*29,0*	*28,9*	*28,7*	*31,0*	*31,1*	*31,4*		
Stadt Bremen								
Bedarfsgemeinschaften	41.202	42.697	44.141	40.413	40.067	38.840	- 2.362	- 5,7
BG mit Kindern bis unter 15 Jahren	11.832	12.301	12.630	12.511	12.395	12.202	+ 370	+ 3,1
Anteil BG´s mit Kindern	*28,7*	*28,8*	*28,6*	*31,0*	*30,9*	*31,4*		
Bremerhaven								
Bedarfsgemeinschaften	12.124	12.791	13.133	12.002	11.885	11.654	- 470	- 3,9
BG mit Kindern bis unter 15 Jahren	3.607	3.737	3.793	3.747	3.766	3.656	+ 49	+ 1,4
Anteil BG´s mit Kindern	*29,7*	*29,2*	*28,9*	*31,2*	*31,7*	*31,4*		

Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder - Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten[114]
Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II

Kinder erhöhen den Bedarf, deshalb steigern sie das Armutsrisiko einer Bedarfsgemeinschaft. Der Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren liegt im Dezember 2007 im Land Bremen bei 31,4 %, während er im Juni 2005 auf Landesebene noch bei 29 %, in Bremen (Stadt) bei 28,7 % und in Bremerhaven bei 29,7 % lag. Geht man davon aus, dass Kinder bei arbeitslosen Personen eine Erschwernis bei der Vermittlung und der Aufnahme von Arbeit bedeuten, hat sich mit der Zunahme des Anteils von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren deren Risikopotenzial über den beschriebenen Zeitraum erhöht. Entgegen dem beschriebenen durchgehenden Rückgang der Bedarfsgemeinschaften, der teilweise auf veränderte Regelungen für unter 25-Jährige (U 25) zurück zu führen ist[115], ist über den Zeitraum eine Zunahme von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zwischen Juni 2005 und Dezember 2007 fest zu stellen. Die Zunahme beträgt im Land Bremen 2,7 % mit Werten von 3,1 % für Bremen und 1,4 % für Bremerhaven. Auffällig ist hier, dass dieser armutskritische Indikator entgegen sonstiger Befunde in Bremerhaven etwas geringer ausgeprägt ist als in Bremen.

[114] Die regelmäßig zum Monatswechsel veröffentlichten Zahlen der BA zum SGB II sind nur vorläufig. Diese Zahlen werden mit einer Verzögerung von ca. 3 Monaten revidiert, um auch jene Fallverläufe zu berücksichtigen, die zwischen Auswertungszeitpunkt und Monatsende erfolgt sind.
[115] Seit dem 1.7.2006 werden im Haushalt der Eltern lebende Leistungsbezieher unter 25 Jahren zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gezählt. Vor dem 1.7.2006 wurden sie als eigenständige Bedarfsgemeinschaft gezählt. Diese Umstellung der Zählweise führt zu einem Rückgang der Zahl der BG, nicht aber der Personen.
[115] Die regelmäßig zum Monatswechsel veröffentlichten Zahlen der BA zum SGB II sind nur vorläufig. Diese Zahlen werden mit einer Verzögerung von ca. 3 Monaten revidiert, um auch jene Fallverläufe zu berücksichtigen, die zwischen Auswertungszeitpunkt und Monatsende erfolgt sind.

Tabelle 2.2.12: Kinder bis unter 15 Jahre im Rechtskreis SGB II

	Jun 05	Dez 05	Jun 06	Dez 06	Jun 07	Dez 07	Veränderung absolut	Veränderung in %
Land Bremen								
Leistungsempfänger/innen	95.788	99.640	102.464	100.200	100.001	97.208	+ 1.420	+ 1,5
dar.: Kinder bis unter 15 Jahre	25.911	26.953	27.499	27.256	27.135	26.691	+ 780	+ 3,0
Anteil in %	*27,1*	*27,1*	*26,8*	*27,2*	*27,1*	*27,5*		
SGB II-Quote *	**28,9**	**30,6**	**31,3**	**31,5**	**31,3**	**31,3**		
Stadt Bremen								
Leistungsempfänger/innen	73.316	76.130	78.552	76.753	76.529	74.359	+ 1.043	+ 1,4
dar.: Kinder bis unter 15 Jahre	19.761	20.542	21.049	20.905	20.702	20.408	+ 647	+ 3,3
Anteil in %	*27,0*	*27,0*	*26,8*	*27,2*	*27,1*	*27,4*		
SGB II-Quote *	**27,2**	**28,7**	**29,4**	**29,6**	**29,3**	**29,4**		
Stadt Bremerhaven								
Leistungsempfänger/innen	22.472	23.510	23.912	23.447	23.472	22.849	+ 377	+ 1,7
dar.: Kinder bis unter 15 Jahre	6.150	6.411	6.450	6.351	6.433	6.283	+ 133	+ 2,2
Anteil in %	*27,4*	*27,3*	*27,0*	*27,1*	*27,4*	*27,5*		
SGB II-Quote *	**36,4**	**39,0**	**39,2**	**39,6**	**40,1**	**40,2**		

Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder - Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten[116]
Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II
** Die spezifische SGB II-Quote errechnet sich aus Personen in Bedarfsgemeinschaften insgesamt nach Altersgruppen, multipliziert mit 100 und dividiert durch die Bevölkerung insgesamt in den entsprechenden Altersgruppen.*

Der Anteil von Kindern unter 15 Jahren an den Leistungsempfängern beträgt im Dezember 2007 im Land Bremen und in Bremerhaven 27,5 %, in Bremen beträgt er 27,4 %. Dieser Anteil ist von Juni 05 bis Dezember 2007 weitgehend konstant geblieben, die absolute Zahl ist hingegen im genannten Zeitraum um ca. 3 % (Land und Stadt) bzw. ca. 2 % in Bremerhaven gestiegen. D. h., deutlich mehr als ein Viertel aller SGB II-Leistungsempfänger in Bremen und Bremerhaven sind Kinder im Alter von unter 15 Jahren. **In Bremerhaven sind 40,2 % aller Kinder unter 15 Jahren Sozialgeldempfänger, in der Stadt Bremen 29,4 %.** Insgesamt beträgt die SGB II-Quote[117] von Kindern im Dezember 2007 im Land Bremen 31,3 %. Damit ist auf Landesebene fast ein Drittel der Kinder dieser Altersgruppe nach dem SGB II hilfebedürftig, in Bremerhaven sind es zwei Fünftel. Zum Vergleich nochmals die allgemeine SGB II-Quote der unter 65-Jährigen: Sie betrug im Land 18,5 %, in Bremen 17,1 % und in Bremerhaven 25,1 %. Sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven hat die SGB II-Quote für Kinder seit Juni 2005 zugenommen: Im Land betrug die Zunahme 2,4 Prozentpunkte, in der Stadt Bremen 2,2 Prozentpunkte und in Bremerhaven 3,8 Prozentpunkte.

Es ist also festzustellen, dass die kindesspezifische SGB II-Quote mehr als 1,5-fach so hoch ist wie die allgemeine SGB II-Quote. Mit diesem altersspezifischen Befund zeigt sich insgesamt eine **besondere Armutsgefährdung von Kindern im Land Bremen**. Für Bremerhaven kann von einem dramatischen Befund insofern gesprochen werden, weil sich die Quote über die letzten fünf Halbjahreszeiträume von 36,4 % auf jetzt über 40,2 % entwickelt hat. Im Vergleich der zwölf Städte vergleichbarer Größe[118] nimmt Bremerhaven damit den Rang mit der höchsten SGB II-Quote für diese Altersgruppe ein. Die nächsten Plätze nehmen Rostock

[116] Die regelmäßig zum Monatswechsel veröffentlichten Zahlen der BA zum SGB II sind nur vorläufig. Diese Zahlen werden mit einer Verzögerung von ca. 3 Monaten revidiert, um auch jene Fallverläufe zu berücksichtigen, die zwischen Auswertungszeitpunkt und Monatsende erfolgt sind. Reziproke Doppelung im markietrten Fußnoten bereich, die ich nicht aufheben kann (verm. wg. Änderungsmodus)
[117] Hierzu werden die Personen dieser Altersgruppe in Bedarfsgemeinschaften in Relation zur Bevölkerung dieser Altersgruppe gesetzt.
[118] Bremerhaven wird im Benchmarking mit Wolfburg, Oldenburg, Osnabrück, Wilhelmshaven, Bottrop, Darmstatt, Offenbach, Heilbronn, Regensburg, Rostock und Gera verglichen; vgl. SF 2007.

(38,5 %), Gera (35,7 %) und Offenbach (34,6 %) ein. Alle weiteren SGB II-Quoten dieser Altersgruppe liegen in anderen Städten etwas über 20 % oder darunter.

2.2.6.2 Armutsrisiken Alleinerziehender

Der Komplex Kinder und Bedarfsgemeinschaften mit Kindern muss mit einer weiteren sozialen Zuspitzung, nämlich der Frage der allein erziehenden Elternschaft, verbunden werden. Unter erwerbsfähigen Hilfebedürftigen waren im Dezember 2007 in Bremen 14 % Alleinerziehende[119] (7.405 Personen), in Bremerhaven waren es 13,2 % (2.167 Personen). Während die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen Dezember 2006 und Dezember 2007 in Bremen um 3,6 % und in Bremerhaven um 3,1 % abnahm[120], erhöhte sich die Zahl der allein erziehenden Personen im Vergleichszeitraum in Bremen um 4,0 % und in Bremerhaven um 4,2 %. Damit wird deutlich, dass Alleinerziehende vom Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht profitieren.

Das Risiko alleinerziehender Elternschaft ist im SGB II weitgehend eines, das auf Frauen lastet und noch zunimmt. Der Anteil allein erziehender Frauen unter 25 Jahren beträgt nahezu 100 % (Land Bremen ca. 1000 Fälle). Zwischen Dezember 2006 und Dezember 2007 ist die Zahl alleinerziehender Frauen unter 25 Jahren in Bremen um 14,6 % und in Bremerhaven um 10,8 % gestiegen.[121]

2.2.6.3 Armutsrisiken Nicht-Deutscher

Die SGB II-Quote von Personen ohne deutschen Pass[122] betrug im Dezember 2007 in Bremen 29,1 % (19.378 Personen) und in Bremerhaven 28,7 % (3.307 Personen). Der Vergleich mit der allgemeinen SGB II-Quote von 17,1 % in Bremen und 25,1 % in Bremerhaven zeigt, dass **im Land Bremen für Nicht-Deutsche ein deutlich höheres Armutsrisiko** besteht. Bezogen auf alle Personen in Bedarfsgemeinschaften betrug die Quote von Ausländern in der Stadt Bremen 26,1 % und in Bremerhaven 14,5 %.

Differenziert man den Anteil von Ausländern nach den beiden Gruppen der erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personen, so zeigt sich folgendes Bild: In der Stadt Bremen beträgt der Anteil von Ausländern unter den Erwerbsfähigen im SGB II-Bezug 27,6 %, unter den nicht Erwerbsfähigen im SGB II-Bezug beträgt er 22,2 %. In Bremerhaven beträgt die Ausländerquote unter den Erwerbsfähigen im SGB II-Bezug 15,9 %, unter den nicht Erwerbsfähigen im SGB II-Bezug 10,7 %. Nicht-Deutsche haben ein erhöhtes Risiko der Erwerbslosigkeit und daher hohe Anteile im SGB II-Bezug.

2.2.6.4 Armutsrisiko Asyl

Migranten u. Migrantinnen ohne festen Aufenthaltsstatus (i. d. R. Asylbewerber und Flüchtlinge) erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).[123] Diese Leistungen werden zum Teil als Sachleistungen gewährt. Die Höhe der Leistungen steht in Verbindung mit der Aufenthaltsdauer der betreffenden Person in der Bundesrepublik Deutschland. In den ersten 48 Monaten erfolgen Leistungen nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz,

[119] Mit Kind bzw. Kindern unter 18 Jahren.
[120] Quelle: SAFGJS 2008-1, Tabelle 3 sowie eigene Berechnungen.
[121] Vgl. zu alleinerziehenden Familien auch Teil 2.1 und 3.8.
[122] Die hier zugrunde liegende Statistik, die auf die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zurück geht, weist lediglich Ausländer in begrenzter Differenzierung aus. Weitere Merkmale, die unter Migranten zu fassen wären und den Kreis deutlich erweitern würden, liegen nicht vor. Vgl. SAFGJS 2008-1.
[123] Vgl. hierzu auch Teil 3.5.

die ca. 25 % unter den Leistungen nach SGB XII bzw. SGB II liegen. Der Zugang dieser Migrantinnen und Migranten zum Arbeitsmarkt unterliegt starken Beschränkungen, so dass sie meist keine Möglichkeit haben, Einkommen auch nur in Höhe der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu erzielen. Erst nach Ablauf von vier Jahren erhalten sie die üblichen Sozialleistungen in regulärer Höhe. Während der ersten 48 Monate Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist der Zugang zu medizinischer Versorgung stark eingeschränkt.

Ende 2000 erhielten im Land Bremen 4.284[124] Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, diese Zahl sank bis Ende 2004 auf 4.164 Personen (-2,7 %). Die für die Jahre 2005 bis 2007 festzustellende weitere Verminderung der Anzahl der Leistungsempfänger im Land Bremen auf 3.791[125] Personen steht nicht mit dem SGB II nicht in Verbindung; das Asylbewerberleistungsgesetz war von der Neustrukturierung der Leistungssysteme durch das vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nicht betroffen.

2.2.6.5 „Arme“ erwerbstätige Frauen und Männer

Zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist die Erzielung von Einkommen notwendig. Es zeigt sich, dass ein hoher Prozentsatz von Bedarfsgemeinschaften über Einkommen aus verschiedenen Quellen verfügt. Im Gegensatz zu Einkommen aus Kindergeld oder Unterhalt, das in der Regel vollständig Bedarfs mindernd angerechnet wird, bleibt bei Erwerbseinkommen entsprechend den rechtlichen Bestimmungen in § 11 Abs. 2 SGB II und in § 30 SGB II zunächst ein Pauschalbetrag von 100 € anrechnungsfrei, darüber hinaus verbleiben nur Anteile anrechnungsfrei. Im Dezember 2007 verfügten laut Angaben der Bundesagentur für Arbeit 32 % der Bedarfsgemeinschaften über Einkommen aus Erwerbstätigkeit. In Bremen lag der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Dezember 2007 bei 26,3 % (10.209 BG) und in Bremerhaven bei 24,6 % (2.864 BG). Betrachtet man die Einkommenssituation bezogen auf den Typ der Bedarfsgemeinschaft, ergeben sich erhebliche Unterschiede. Erwerbseinkommen wird vor allem von Paar-Haushalten verdient; 55 % der Paare mit minderjährigen Kindern und 45 % der Paare ohne minderjährige Kinder erzielen Erwerbseinkommen. Es folgen Alleinerziehende, 31 % dieses Bedarfsgemeinschaftstyps erzielen Erwerbseinkommen, gefolgt von Singlehaushalten, von denen 20 % Erwerbseinkommen erzielen.[126]

Arbeitsmarktpolitisch relevant und für die politische Debatte von Bedeutung ist dieser Komplex, weil er einen materiellen und sozialen Aspekt von SGB II-Empfängern bzw. Empfängerinnen beleuchtet, der häufig ausgeblendet wird. Im Dezember 2007 waren in der Stadt Bremen 23,7 % und in Bremerhaven 23,0 % erwerbsfähiger Hilfebedürftiger erwerbstätig. **Nahezu ein Viertel derjenigen im SGB II-Bezug war erwerbstätig**. Der überaus größte Teil der Erwerbstätigkeit entfiel auf abhängige Beschäftigung. Hinsichtlich der Differenzierung nach Einkommenshöhen unterscheidet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit nach Bruttoeinkommen bis zu 400 €, Einkommen von 400 bis 800 € und Einkommen von mehr als 800 €. In der Stadt Bremen erzielen demnach 12,8 % der Leistungsbezieher ein Einkommen von bis zu 400 €. Im mittleren Einkommenssegment liegen 4,4 %, und 6,5 % der Hilfeempfänger erzielen ein Einkommen oberhalb von 800 €. In Bremerhaven stellt sich das Verhältnis ähn-

[124] Vgl. StaLa 2008-1.
[125] Quelle: Statistisches Landesamt Bremen; Für die Stadt Bremen mit dem Vorbehalt, dass durch die Umstellung auf das EDV-Verfahren Open PROSOZ, Daten Ende 2007 mit einem statistischen Vorbehalt zu lesen sind.
[126] Vgl. BA 2008-1, S. 29 (Berichtsstand: Dezember 2007).

lich dar, wenngleich die Anteile etwas in Richtung der unteren Einkommenskategorien verschoben sind. Von 23 % derjenigen im SGB II-Bezug mit Erwerbseinkommen liegen 13,3 % im Cluster von bis zu 400 €, 3,7 % haben ein Bruttoeinkommen zwischen 400 € und 800 € und 6,0 % liegen in der Einkommensgruppe von mehr als 800 €.

Mit einer Quote, wonach 23,5 % derjenigen im SGB II-Bezug Erwerbseinkommen erzielen, liegt das Land Bremen nur leicht unter dem westdeutschen Durchschnittswert von 24,3 % und auch in der Nähe des Bundesdurchschnitts von 25,3 %. Die höchsten Quoten werden in Sachsen (29,9 %) und Thüringen (28,3 %) erzielt. Im Großstädtevergleich [127] steht die Stadt Bremen hinter Leipzig (28,8 %) und Berlin (24,0 %) an dritter Stelle, hat also insgesamt eine vergleichsweise hohe Erwerbseinkommensquote im SGB II-Bezug. Die niedrigste Erwerbseinkommensquote im SGB II-Bezug hat die Stadt Essen mit 18,3 %. Der Vergleich der Verteilung der Einkommenshöhen ergibt, dass Bremen in der Kategorie der Einkommen von mehr als 800 € an siebter Stelle steht, aber in der Klasse bis 400 € zusammen mit Dortmund den zweithöchsten Anteil ausweist. Bremerhaven hat mit 23,0 % Transferleistungsbeziehern mit Erwerbseinkommen eine geringfügig niedrigere Quote als Bremen (Stadt), liegt aber hinten gegenüber Vergleichsstädten. Nur die Städte Bottrop (22,0 %) und Heilbronn (9,9 %) liegen darunter, während Höchstwerte vergleichbarer Städte bei 30 % liegen.[128]

Unter Personen im Sozialtransferbezug mit Erwerbseinkommen oberhalb von 800 € befinden sich Vollzeit Erwerbstätige mit nicht armutsfesten Vergütungen. Für Bremen und Bremerhaven liegen keine validen statistischen Daten darüber vor, wie hoch die Zahl der Vollzeit erwerbstätigen Personen im SGB II-Bezug ist.

2.2.7 Lösungsansätze u. Maßnahmen

Die Auseinandersetzung um die Verteilung des durch Arbeit geschaffenen Wohlstands ist in erster Linie Aufgabe der Tarifparteien. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vereinbaren, welcher Anteil der in den Betrieben entstehenden Wirtschaftskraft für Löhne gezahlt wird, und damit legen sie auch fest, was für betriebliche Investitionen, Gewinnausschüttungen für die Anteilseigner oder auch für die Bezahlung außertariflich Beschäftigter („Managergehälter“) zur Verfügung steht. Auch die Lohnstruktur, also die Frage, wie viel ein gering qualifizierter Arbeitnehmer, der einfache Tätigkeiten verrichtet, im Verhältnis zum hochqualifizierten Facharbeiter oder leitenden Angestellten verdient, unterliegt der Tarifautonomie. Da immer weniger Arbeitnehmer u. Arbeitnehmerinnen Mitglied einer Gewerkschaft sind und andererseits viele Arbeitgeber nicht mehr in einem Arbeitgeberverband organisiert sind, gibt es für eine hohe Zahl von Arbeitsplätzen in vielen Branchen heute keine Tarifbindung. In der Verteilung des Einkommens und des Vermögens der Gesellschaft spiegelt sich das aktuelle und historische Kräfteverhältnis der Tarifpartner wider. Staatliche Maßnahmen der Umverteilung, der sozialen Infrastruktur oder des normativen Rahmens sind insofern „Reparaturmaßnahmen“, die der gesellschaftlichen Integration dienen. Dadurch ist ihre Wirksamkeit aber auch von vornherein beschränkt.

Zur Bekämpfung von Dumpinglöhnen und zur Gewährleistung eines Existenz sichernden Einkommens hat der Senat Initiativen zur bundesweiten Einführung von gesetzlichen Min-

[127] Die 11 Referenzstädte im Vergleich zu Bremen sind Hamburg, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Dortmund , Frankfurt / M., Stuttgart, München, Berlin und Leipzig. Es gilt jeweils eine Vergleichsgruppe von 12 verschiedenen Städten; vgl. SF 2007.

[128] Bremerhaven wird im Benchmarking (s. Fußnote oben) mit Wolfburg, Oldenburg, Osnabrück, Wilhelmshaven, Bottrop, Darmstatt, Offenbach, Heilbronn, Regensburg, Rostock und Gera verglichen.

destlöhnen mit initiiert und unterstützt. Ein gemeinsam mit Rheinland-Pfalz eingebrachter Gesetzentwurf[129] fand im Bundesrat keine Mehrheit. Dennoch werden über die drei Branchen hinaus, für die schon bislang ein tariflicher Mindestlohn gilt, weitere Wirtschaftszweige einen Mindestlohn erhalten, indem dort Tarifabschlüsse für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Darüber hinaus soll es für Zeitarbeit künftig eine relative Lohnuntergrenze geben, die sich an Tarifabschlüssen orientiert. Für die Beschäftigten der Freien Hansestadt Bremen im Kernbereich sowie in den ausgegliederten Bereichen besteht ein Mindestlohn von 7,50 €. Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen soll künftig eine Änderung des Vergabegesetzes sicherstellen, dass soziale Standards eingehalten werden, darunter eine Mindest-Ausbildungsquote und ein Mindestlohn.

Der progressive Einkommensteuertarif ist ein wichtiger Beitrag für den sozialen Ausgleich[130]. Durch ihn wird sichergestellt, dass an der Finanzierung der staatlichen Ausgaben höhere Einkommen im Verhältnis stärker beteiligt werden als geringe. Damit wird Besteuerung nach Leistungsfähigkeit sicher gestellt. Steuergesetze, die hieran etwas ändern, sollten nicht unterstützt werden. Mancherorts wird die Einführung eines Bürgergelds[131] bzw. einer Grundsicherung in Form einer negativen Einkommensteuer[132] diskutiert. Demnach würde Personen, die ein definiertes Mindesteinkommen nicht erreichen, vom Finanzamt ein Unterstützungsbetrag ausgezahlt - je nach Modell mit oder ohne Bedarfsprüfung, als individueller Betrag oder unter Berücksichtigung des Einkommens von Familienangehörigen. Von Senkungen der Einkommensteuer profitieren bislang nur diejenigen 50 % aller Haushalte, die überhaupt Einkommensteuer zahlen. Vorteil einer negativen Einkommensteuer wäre, dass - je nach Modell - auch die übrigen Haushalte von Steuersenkungen profitieren könnten. Nachteil wäre jedoch die Trennung des Systems der finanziellen Leistungsgewährung vom System der immateriellen Unterstützung der von Armut betroffenen oder bedrohten Menschen. Für das Ziel der Teilhabegerechtigkeit wäre dies ein möglicher Rückschritt. Die dauerhafte Subventionierung unterer Einkommen und Zementierung nicht armutsfester Löhne könnte begünstigt werden.

Als Maßnahme zur Verbesserung der materiellen Situation sollte sich die Höhe der finanziellen Sozialleistungen stärker am tatsächlichen Bedarf orientieren. Hierzu müssen die Berechnungsgrundlagen der Regelsätze des SGB II und des SGB XII mit dem Ziel der Erhöhung überprüft werden. Dies gilt insbesondere für die Kinder-Regelsätze. Dass künftig für Kinder von sechs bis unter 14 Jahren ein Regelsatz in Höhe von 70 % des für Erwachsene geltenden Regelsatzes gezahlt werden soll (statt bisher 60 %), stellt für die Betroffenen eine wichtige finanzielle Verbesserung dar. Am systematischen Fehler, den finanziellen Bedarf von Kindern nur als abgeleitete Größe des Bedarfs von Erwachsenen zu berechnen, ändert sich dadurch jedoch nichts. Mit einer Bundesratsinitiative[133] hatte der Senat versucht, den speziellen Bedarf von Kindern als Grundlage für den Kinder-Regelsatz gesondert zu ermitteln. Außerdem sollte geprüft werden, in welchen Bereichen Sachleistungen besser als Geldleistungen geeignet sind, eine chancengerechte Teilhabe von Kindern am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten.

---

[129] Vgl. BR-Drs. 622/07.
[130] Vgl. Bundesregierung 2008 - DS 16/9915, S. 177.
[131] Vgl. z. B. http://56.parteitag.fdp.de/files/23/BPT-Das_Liberale_Buergergeld_0605_L2.pdf.
[132] Vgl. z. B. http://www.gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/LDK_Heilbronn/Grundeinkommen.pdf.
[133] Vgl. BR-Drs. 873/07.

Die Abdeckung von Mehrbedarfen und die Gewährung von Einmalleistungen auch im Bereich des SGB II kann ein Beitrag zu mehr Bedarfsgerechtigkeit sein. Angesichts der Lastenverteilung im Bundesstaat müsste eine dementsprechende Regelung allerdings so ausgestaltet sein, dass die Kommunen nicht zusätzlich belastet werden. Hierdurch könnten Einzelleistungen flexibel angepasst werden, insbesondere könnte auch eine bessere Fall bezogene Hilfestellung für Familien mit Kindern sichergestellt werden.

Zur Vermeidung von privater Überschuldung ist eine Ausweitung der Beratung (z.B. durch die Verbraucherzentrale) in Fragen der Haushaltsführung und bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen und Krediten wünschenswert. Zu prüfen wäre, ob im Sinne von Prävention bzw. Frühintervention für Menschen mit Überschuldungsproblemen schon im Vorfeld eines sich anbahnenden Sozialleistungsbezugs ein offenerer Zugang zur öffentlich finanzierten Schuldnerberatung erforderlich ist.

Dem Problem der Kontolosigkeit armer und/oder überschuldeter Menschen begegnet eine Gesetzesinitiative[134] des Senats, bundesweit einen Rechtsanspruch auf ein Guthaben-Girokonto für jeden Menschen einzuführen. Die Kündigung von Girokonten, die häufig im Falle von Pfändungen erfolgt, soll durch die Einführung eines Pfändungsschutzkontos vermieden werden. Der Rechtsanspruch auf ein Girokonto und die Einführung eines Pfändungsschutzkontos ergänzen einander.

Eine bürgernahe Organisation der Gewährung von Sozialleistungen ist auch nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil, nach dem die Arbeitsgemeinschaften der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit verfassungswidrig sind, erforderlich. Hierbei sollte dem Prinzip der Leistungsgewährung „aus einer Hand“ genauso Rechnung getragen werden wie der Notwendigkeit, in den Kommunen unterschiedliche, flexible Instrumente der flankierenden Hilfen und der lokalen Arbeitsmarktpolitik ausgestalten zu können.

[134] Vgl. BR-Drs. 653/08.

2.3 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt

Armut wird nach dem Konzept des Wirtschaftswissenschaftlers Amartya Sen als Mangel an Verwirklichungschancen definiert – Reichtum entsprechend als ein hohes Maß. Die wirtschaftlichen Chancen steigern sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung und sich daraus ergebenden Möglichkeiten für die Teilnahme an einer Erwerbstätigkeit. Erwerbstätigkeit ist dabei ein Weg zur Erzielung von Einkommen und stellt gleichzeitig eine Form der Teilhabe an der Gesellschaft dar. Nachfolgend wird daher die Situation des Arbeitsmarktes im Land Bremen - eingebettet in die wirtschaftliche Entwicklung - dargestellt.

2.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Das Land Bremen hat mit seinen beiden Städten eine große Bedeutung für den regionalen Arbeitsmarkt und bildet zugleich das Wirtschafts-, Wissenschafts- und Ausbildungszentrum der Region. Dabei sind wirtschaftstrukturelle Unterschiede der Städte zu beachten.

So ist die **Stadt Bremen** wesentlich geprägt durch ihre traditionelle Funktion als Hafen-, Handels- und Logistikstandort sowie als Industriestandort. Der Strukturwandel im Produktions- und Dienstleistungsbereich und der damit einhergehende Verlust einiger großer Unternehmen hat zu großen Problemen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch zu erheblichen Strukturschwächen geführt, die sich im gesamten Stadtgebiet bemerkbar machen. In den vergangenen Jahren konnten jedoch die verbliebenen Wirtschaftszweige durch eine aktive Strukturpolitik stabilisiert und räumliche Spezialisierungen der Branchen Maritime Technologie, Logistik, Luft- und Raumfahrt, Fahrzeugbau, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Nahrungs- und Genussmittel herausgearbeitet und entwickelt werden.

Bremerhaven hat aufgrund seiner Lage traditionell ein maritimes Profil, das sich in den ökonomischen Aktivitäten der Stadt widerspiegelt. Hierzu gehören der Wandel des traditionsreichen Fischereihafens vom Umschlags- und Verarbeitungsgebiet zum Zentrum einer modernen lebensmittel- und fischverarbeitenden Industrie. Nach krisengeprägten Phasen haben sich die Werften im Passagier- und Spezialschiffbau in einem Nischenmarkt etabliert. Hinter dem Hafenumschlag steht ein System von Logistikdienstleistungen, das zunehmend um die Bearbeitung und Veredelung der umgeschlagenen Investitions- und Verbrauchsgüter ergänzt wird. In enger Verbindung zu den ökonomischen Aktivitäten hat sich in Bremerhaven ein ebenfalls maritim geprägtes wissenschaftliches Umfeld entwickelt. Hinzu kommen wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte in den Bereichen Blaue Biotechnologie und Lebensmitteltechnologie, Erneuerbare Energien, insbesondere Offshore-Windkraftanlagenbau und Meereswirtschaft.

Im Jahr 2007 erzielte die bremische Wirtschaft im Zuge des bundesweiten Konjunkturaufschwungs mit 2,6 % das höchste reale **Wirtschaftswachstum** seit dem Jahr 2000. Der Anstieg des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts lag damit erstmals seit 2003 wieder leicht über dem Bundesdurchschnitt (2,5 %). Bei einer längerfristigen Betrachtung (im Zeitraum 2000 bis 2007) entspricht Bremen mit einem realen BIP-Anstieg von 8,4 % dem durchschnittlichen bundesweiten Wachstum von 8,5 %. Das Niveau des BIP bezogen auf die Erwerbstätigenzahl stellt sich im Jahr 2007 mit 68.188 € im Ländervergleich und der 3. Position relativ gut dar. Die beiden Städte Bremen und Bremerhaven liegen allerdings beim jeweiligen Ranking der zugehörigen Vergleichsstädte im Mittelfeld. Somit agiert der Zwei-Städte-Staat zwar

auf einem relativ mittelmäßigen Niveau, hat aber hinsichtlich der Dynamik Anschluss an die bundesweite Entwicklung erreicht. Diese Dynamik spiegelt sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider.

2.3.2 Erwerbstätigkeit und Beschäftigung

2.3.2.1 Erwerbstätigkeit seit dem Jahr 2000

Infolge des verbesserten Wirtschaftswachstums kam es in den letzten Jahren in allen Bundesländern zu einem Anstieg der Beschäftigung und zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes. Die **Erwerbstätigenentwicklung** (Wohnort) des Landes Bremen zeigte in den letzten sieben Jahren einen schwankenden Verlauf mit einem Tiefstand im Jahr 2004 mit einer Anzahl von 258.000; 2007 wurde mit 285.000 das höchste Niveau erreicht, was gegenüber dem Stand aus dem Jahr 2000 ein leichtes Wachstum von 1,8 % bedeutet (die Anzahl weiblicher Erwerbstätiger ist um 4,8 % angestiegen). Diese Entwicklung gleicht dem Verlauf auf Bundesebene. Der Anteil der bremischen weiblichen Erwerbstätigen bleibt relativ konstant bei 45-46 % (Bundesebene: 44 - 45 %).

Die **Erwerbstätigenquote** (Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahren an der Bevölkerung) des Landes Bremen liegt weiterhin im positiven Trend, weist aber im Bundesdurchschnitt noch einen unterdurchschnittlichen Wert auf. Sie liegt mit 64,1 % in 2007 um rund 5 Prozentpunkte unter der Beschäftigungsquote in Deutschland (69,4 %). Auch die Frauenerwerbstätigenquote im Land Bremen liegt mit etwa 59,7 % trotz positivem Trend deutlich unterhalb der bundesweiten Quote von 64,0 %.

Die Zahl der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** (Wohnort) zeigt erst seit dem Jahr 2005 einen positiven Trend. Gegenüber dem Jahr 2000 ist in Bremen ein Sinken von -4,7 % (Frauen: -2,6%) festzustellen. Auch im Bund ist die Zahl gesunken (-3,0 %, Frauen -1,2 %). Insbesondere in Bremerhaven ist mit -10 % ein deutlicher Rückgang der Beschäftigten gegenüber 2000 erfolgt. Dort haben auch die weiblichen Beschäftigten um -10 % abgenommen.

Die Anzahl der **Selbständigen** im Land Bremen steigt seit dem Jahr 2003 in Bremen wieder an und verzeichnet aktuell mit ca. 30.000 gegenüber dem Jahr 2000 ein Plus von etwa 20 % (Bundesebene 14 %). Frauen sind in Bremen ca. zu einem Drittel beteiligt, was etwa dem Anteil im Bundesdurchschnitt (31 %) entspricht.

Tabelle 2.3.1: Entwicklung der Beschäftigung im Land Bremen (Wohnort)

	Erwerbstätige		**Selbstständige**		**soz.vers.pfl. Beschäftigte**	
	Gesamt	Frauen	Gesamt	Frauen[135]	Gesamt	Frauen
2000	280.000	125.000	25.000	6.000	205.004	92.011
2001	276.000	124.000	26.000	7.000	206.121	92.698
2002	268.000	121.000	23.000	7.000	203.137	91.976
2003	271.000	125.000	24.000	7.000	198.084	90.817
2004	258.000	119.000	26.000	7.000	192.934	88.957
2005	262.000	119.000	27.000	9.000	188.679	87.763
2006	271.000	125.000	28.000	8.000	189.814	87.835
2007	285.000	131.000	30.000	10.000	195.308	89.598

Quelle: Mikrozensus und Bundesagentur für Arbeit

[135] Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist.

Zahlenmäßig stellt sich die **Beschäftigungsstruktur** (Arbeitsort) des Landes Bremen wie folgt dar: Das verarbeitende Gewerbe als größter Wirtschaftszweig konnte den starken Beschäftigungsrückgang der vergangenen Jahre auf -0,8 % zumindest deutlich verringern; dennoch sank der Beschäftigungsanteil der Industrie geringfügig auf 21 %. Mit einem Plus von 4.000 Arbeitsplätzen (12,6 %) im Jahr 2007 gegenüber 2006 hat dagegen der Bereich Unternehmensdienstleistungen / Grundstücks- und Wohnungswesen / Vermietung seinen Anteil an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf 16 % erhöht. Als zweiter Wachstumsträger fungiert der Bereich Verkehr / Nachrichtenübermittlung, der bei seinem Beschäftigungsplus von ca. 2.000 Arbeitslätzen (6,7 %) insbesondere von der anhaltenden Expansion der Hafenwirtschaft profitiert. Beschäftigungswachstum und über dem westdeutschen Durchschnitt liegende Zuwachsraten verzeichnen daneben die sonstigen Dienstleistungen (4,9 %) und der Bereich Erziehung und Unterricht (3,8 %). Dagegen hat sich der Beschäftigungsrückgang im Kredit- und Versicherungsgewerbe auf -5,2 % sogar noch beschleunigt (Westdeutschland. -1,9 %). Im Bereich der öffentlichen Verwaltung/Sozialversicherung betrug der Beschäftigungsrückgang -4,0 %. Auch das Baugewerbe, der Handel und das Gastgewerbe verlieren Arbeitsplätze und bleiben hinter der Entwicklung in den westdeutschen Bundesländern zurück.

2.3.2.2 Atypische Beschäftigungsverhältnisse

Seit geraumer Zeit ist ein relativer Bedeutungsverlust des klassischen Normalarbeitsverhältnisses erkennbar. An diesem Normalarbeitverhältnis – der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – orientiert sich im Wesentlichen das System der sozialen Sicherung. Demgegenüber haben atypische Beschäftigungsverhältnisse im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren.

Das Spektrum atypischer Beschäftigung ist breit und vielschichtig. U. a. gehören hierzu geringfügige Beschäftigung, Aushilfsbeschäftigung, Saisonarbeit, Zeitarbeit, befristete Beschäftigung und freie Mitarbeit. Eine besondere Dynamik haben im den letzten Jahren hierbei - u. a. gefördert durch gesetzliche Regelungen - geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und die Zeitarbeit entfaltet.

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

Atypische Beschäftigungsverhältnisse führen dann zu prekären Beschäftigungsverhältnissen, wenn sie als einzig erzieltes Individualeinkommen die überwiegende Basis des jeweiligen Haushaltseinkommens darstellen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind also nicht per se als prekär anzusehen, sondern hängen in ihren Auswirkungen neben dem Individualeinkommen von Kontextfaktoren, wie der Familien bzw. der Haushaltssituation, sowie weiterhin von der Integration in die sozialen Sicherungssysteme ab.

2.3.2.2.1 Geringfügig entlohnte Beschäftigung (Mini-Jobs)

Zum 1. April 2003 ist die Einkommensobergrenze bei den Mini-Jobs von 325 auf 400 € erhöht worden. Auch die wöchentliche Arbeitszeit ist seitdem nicht mehr entscheidend. In diesem Verdienstbereich fallen für Arbeitnehmer u. Arbeitnehmerinnen keine Steuern oder Sozialabgaben an. Für Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen bleibt eine derartige Tätigkeit auch als Nebenbeschäftigung steuer- und sozialversicherungsfrei. Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberinnen zahlen eine Pauschale von 25 % mit folgender Aufteilung: 12 % für Rentenversicherung, 11 % für Krankenversicherung und 2 % Steuern. Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen haben die Möglichkeit, die Arbeitgeberpauschale von 12 % aus eigenen Mitteln aufzustocken und so weitere Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwerben.

Seit der Neuregelung der Mini-Jobs im Jahr 2003 ist die Zahl geringfügig Beschäftigter kräftig gestiegen. Sie arbeiten vor allem im Dienstleistungsbereich, z. B. im Reinigungsgewerbe und in der Gastronomie. Mini-Jobs werden besonders stark von Frauen genutzt.

Im Land Bremen ist die **Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten am Wohnort in den Jahren 2000 bis 2007 um fast 8.000 Personen bzw. um mehr als 23 % angestiegen**. Demgegenüber ist im gleichen Zeitraum die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort um ca. 9.700 oder -4,7 % gesunken. Offensichtlich begünstigt durch Veränderungen in den gesetzlichen Regelungen zu Beginn des Jahres 2003 hat allein von 2003 auf 2004 die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um über 3.600 oder knapp 10 % zugenommen.

Die Zahl der Männer in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung in den Jahren 2000 bis 2007 im Land Bremen ist dabei mit ca. 4900 bzw. 44 % deutlich stärker angestiegen als die der Frauen mit über 3.000 bzw. 13 %. Dies korrespondiert mit einer wiederum stärkeren Abnahme der Männer bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (-6,4 %) gegenüber den Frauen von vergleichsweise nur 2,6 %. Dies deutet daraufhin, dass zumindest teilweise sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt wurden. Wenn auch wegen des stärkeren Anstiegs der Männer in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung der Anteilswert bei den Frauen demzufolge gesunken ist, liegt der Anteil der Frauen in dieser Beschäftigungsart immer noch bei knapp zwei Drittel aller so Beschäftigten. Inwieweit es sich dabei um eine das Familieneinkommen ergänzende bzw. aufstockende Einkommensart handelt, kann auf Basis der vorhandenen Datenlage nicht beantwortet werden.

Tabelle 2.3.2: Geringfügig entlohnte Beschäftigung 2000 bis 2007

Entwicklung der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung am Wohnort im Land Bremen 2000 bis 2007 - Stand: 30. Juni d. Jahres												
			2007	**2006**	**2005**	**2004**	**2003**	**2002**	**2001**	**2000**	**Veränd. 07/00**	
											absolut	In %
Land Bremen												
Insgesamt			**42.185**	**42.428**	**41.333**	**41.536**	**37.887**	**35.826**	**35.577**	**34.190**	**+7.995**	**+23,4**
		Index	*123,4*	*124,1*	*120,9*	*121,5*	*110,8*	*104,8*	*104,1*	*100,0*		
dar.:	Frauen		26.124	26.304	25.681	26.101	24.393	23.869	23.838	23.052	+3.072	+13,3
		Index	*113,3*	*114,1*	*111,4*	*113,2*	*105,8*	*103,5*	*103,4*	*100,0*		
	Frauenanteil in %		*61,9*	*62,0*	*62,1*	*62,8*	*64,4*	*66,6*	*67,0*	*67,4*		
Stadt Bremen												
Insgesamt			**34.847**	**35.038**	**34.276**	**34.178**	**31.127**	**29.090**	**28.782**	**27.774**	**+7.073**	**+25,5**
		Index	*125,5*	*126,2*	*123,4*	*123,1*	*112,1*	*104,7*	*103,6*	*100,0*		
dar.:	Frauen		21.463	21.623	21.215	21.478	19.985	19.328	19.285	18.705	+2.758	+14,7
		Index	*114,7*	*115,6*	*113,4*	*114,8*	*106,8*	*103,3*	*103,1*	*100,0*		
	Frauenanteil in %		*61,6*	*61,7*	*61,9*	*62,8*	*64,2*	*66,4*	*67,0*	*67,3*		
Bremerhaven												
Insgesamt			**7.338**	**7.390**	**7.057**	**7.358**	**6.760**	**6.736**	**6.795**	**6.416**	**+922**	**+14,4**
		Index	*114,4*	*115,2*	*110,0*	*114,7*	*105,4*	*105,0*	*105,9*	*100,0*		
dar.:	Frauen		4.661	4.681	4.466	4.623	4.408	4.541	4.553	4.347	+314	+7,2
		Index	*107,2*	*107,7*	*102,7*	*106,3*	*101,4*	*104,5*	*104,7*	*100,0*		
	Frauenanteil in %		*63,5*	*63,3*	*63,3*	*62,8*	*65,2*	*67,4*	*67,0*	*67,8*		

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

Die Zunahme der ausschließlich geringfügig Beschäftigten lag in der Stadt Bremen mit 25,5 % deutlich über der entsprechenden Wachstumsrate von 14,4 % in Bremerhaven. Auch bei den Frauen ergab sich für die Stadt Bremen mit 14,7 % eine etwas mehr als doppelt so hohe relative Zunahme der geringfügigen Beschäftigung als in Bremerhaven (7,2 %).

Für die ökonomische Einschätzung der Beschäftigungswirkungen fehlen umfangreiche, empirische Studien. Einerseits verbessert die Möglichkeit der geringfügigen Beschäftigung aufgrund der erhöhten Arbeitsflexibilität und der niedrigeren Lohnkosten die Wettbewerbsposition der Betriebe. Anderseits stellt sich unter dem beschäftigungspolitischen Gesichtspunkt die Frage, ob durch Möglichkeiten der geringfügigen Beschäftigung eher zusätzliche Verdienstmöglichkeiten geschaffen werden oder sie eher zu Lasten regulärer Beschäftigung gehen mit den negativen Folgen für die Absicherung der Betroffenen im Alter sowie für die gegenwärtige Finanzsituation der Sozialversicherungssysteme.

Für beide vorstehend genannten Thesen gibt es empirische Belege. Es erscheint daher sehr wahrscheinlich, dass Minijobs in der Praxis in beiden dargestellten Varianten genutzt werden. Die teilweise jedoch auffällig gegenläufige Bewegung von Zunahme der Minijobs bei gleichzeitiger Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung deutet daraufhin, dass der unerwünschte Effekt einer Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs dominant ist. Auch wurde im Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage auf mögliche Verdrängungseffekte sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Minijobs verwiesen. Der Armuts- und Reichtumsbericht des Bundes betont, dass Mini-Jobs in der Regel keine Brücke in reguläre Beschäftigung bieten[136]. Es ist davon auszugehen, dass bei dem Großteil der aus-

[136] Vgl. Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 67.

schließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten (ca. 42.000 Personen) ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko besteht.

2.3.2.2.2 Arbeitnehmerinnen- bzw. Arbeitnehmerüberlassung

Neben vielen Möglichkeiten des flexiblen Arbeitseinsatzes gehört die Zeitarbeit zu einem der zentralen Flexibilisierungsinstrumente - dies nicht nur in Produktionsbetrieben. Kurzfristige Auftragsspitzen und die Orientierung der Personalpolitik an unteren Grenzen des Personalbedarfs führen zu einer verstärkten Anwendung dieses Instruments.

Zeitarbeit hat mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes an Bedeutung gewonnen. Seit den 60er Jahren gibt es in Deutschland Zeitarbeit, wobei die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der zulässigen Überlassungsdauer immer weiter gelockert wurden. Seit 2004 gilt nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz allerdings der Grundsatz der Gleichbehandlung ab dem ersten Tag. Demnach müssen überlassenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Wesentlichen die im Einsatzbetrieb geltendenden Arbeitsbedingungen gewährt werden. Insbesondere muss die Entlohnung einer vergleichbaren Festanstellung entsprechen, wobei allerdings Ausnahmen für die ersten sechs Wochen der Überlassung gelten oder wenn ein für das Zeitarbeitsunternehmen geltender Tarifvertrag abweichende Regelungen zulässt. Im Gegenzug zu dem eingeführten Gleichbehandlungsgebot entfallen das besondere Befristungsverbot, das Wiedereinstellungsverbot, das Synchronisierungsverbot sowie die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate.

Tabelle 2.3.3: Entwicklung der Zeitarbeit 2003 bis 2007

Entwicklung der Zeitarbeit am Wohnort im Land Bremen 2003 bis 2007
Stand: 30. Juni d. Jahres

		2007	2006	2005	2004	2003	Veränd. 2007/2003	
							absolut	in %
Land Bremen		**8.016**	**6.070**	**4.733**	**3.959**	**3.540**	+4.476	+126,4
	Index	*226,4*	*171,5*	*133,7*	*111,8*	*100,0*		
Stadt Bremen		**6.576**	**5.002**	**3.995**	**3.269**	**2.864**	+3.712	+129,6
	Index	*229,6*	*174,7*	*139,5*	*114,1*	*100,0*		
Stadt Bremerhaven		**1.440**	**1.068**	**738**	**690**	**676**	+764	+113,0
	Index	*213,0*	*158,0*	*109,2*	*102,1*	*100,0*		

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigtenstatistik

Gemäß der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit hat die Zahl der Zeitarbeitskräfte von 2003 bis 2007 im Land Bremen von ca. 3.500 auf mehr als 8.000 Personen zugenommen[137]. Dies entspricht einer Steigerung von 126 %. In Deutschland war im gleichen Zeitraum ein Zuwachs von 117 % zu verzeichnen. In der Stadt Bremen lag die relative Zunahme von Zeitarbeitskräften mit nahezu 130 % im Betrachtungszeitraum deutlich höher als in Bremerhaven mit 113 %. Die hier beschriebene Entwicklung setzte bereits deutlich vor Beginn des letzten Konjunktur- und Beschäftigungsaufschwungs nahezu zeitgleich mit den Deregulierungen im Zuge der „Hartz-Gesetze“ ein. Auch wenn die Zeitarbeit bundesweit nur gut 2 % der Gesamtbeschäftigung ausmacht, entwickelt sie sich in den letzten Jahren sehr dynamisch.

Das IAB[138]-Betriebspanel zeigt, dass nur 3 % der Betriebe in Westdeutschland und den westdeutschen Großstädten am 30.06.2006 Zeitarbeitskräfte in ihrem Betrieb eingesetzt

[137] Alle Angaben - auch im Folgenden - auf Basis des Bestandes zur jeweiligen Jahresmitte und nach Beschäftigten am Wohnort.
[138] Institur für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB).

hatten, in Bremen (Land) setzten mit 5 % etwas mehr Betriebe Zeitarbeitskräfte ein und auch der Anteil der eingesetzten Zeitarbeitskräfte an den Erwerbstätigen war etwas höher (1,9 %, Westdeutschland 1,4 %, westdeutsche Großstädte 1,6 %).

Rein formal ist die Überlassung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen gegen soziale Risiken nicht schlechter abgesichert als Normalarbeitsverhältnisse. Allerdings bestehen wegen der geringeren Beschäftigungsstabilität und der niedrigen Einkommen faktische Nachteile. Vieles spricht auch dafür, dass Zeitarbeit nicht nur als Instrument für die Bewältigung von Produktionsschwankungen eingesetzt wird, sondern zunehmend Ausdruck einer systematischen Personalstrategie im Sinne einer Differenzierung in Kern- und Randbelegschaften wird.

2.3.3 Arbeitslosigkeit

2.3.3.1 Im Allgemeinen

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit hat sich seit 2006 infolge der positiven Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung beschleunigt. Im Jahresdurchschnitt 2007 waren im Land Bremen 41.156 Personen arbeitslos, was einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr von fast -14 % entspricht. Die Arbeitslosenquote - bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen – ist dadurch von 16,3 % auf 14,0 % gesunken. Im Bundesgebiet verringerte sich die Arbeitslosenquote von 12,0 % auf 10,1 %.

In der Stadt Bremen verringerte sich von 2006 auf 2007 die Zahl der Arbeitslosen um über -15 % (etwas mehr als 5.500 Personen). Die Arbeitslosenquote sank von 15,0 % auf 12,7 %. Dagegen blieb die Arbeitsmarktsituation in Bremerhaven mit über 10.000 Arbeitslosen in 2007 trotz einer Abnahme um -8,9 % gegenüber dem Vorjahr mit einer Quote von 20,2 % weiterhin angespannt.

In der Stadt Bremen betrug die Frauenarbeitslosenquote in 2007 (abhängige zivile Erwerbspersonen) 12,1 % und lag damit gut einen Prozentpunkt unter der der Männer (13,2 %), während die Frauenarbeitslosenquote auf Bundesebene umgekehrt einen halben Punkt höher lag als bei den Männern (10,4 % zu 9,8 % bei den Männern). Ähnlich, nur auf deutlich höherem Niveau, verhält es sich in Bremerhaven, wo die entsprechende Frauenarbeitslosigkeit mit einer Quote von 19,7 % wie in Bremen auch einen Prozentpunkt unter der der Männer lag (20,7 %).

Tabelle 2.3.4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen 2000 bis 2007

Jahresdurchschnitte	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Veränd. 07/00 absolut	Veränd. 07/00 in %
Land Bremen	**41.156**	**47.715**	**53.223**	**42.280**	**42.378**	**40.452**	**39.820**	**41.144**	**+ 12**	**0**
dav.: 54,1% Männer	22.254	26.588	30.043	26.443	26.239	24.420	23.769	24.786	- 2.532	- 10,2
45,9% Frauen	18.902	21.127	23.180	15.836	16.139	16.031	16.051	16.357	+ 2.545	+ 15,6
Arbeitslosenquote *	14,0	16,3	18,3	14,4	14,4	13,7	13,6	14,3		
dav.: Männer	14,5	17,4	19,5	17,0	16,7	15,5	15,1	15,8		
Frauen	13,4	15,1	16,9	11,5	11,7	11,6	11,8	12,4		
Stadt Bremen	**30.881**	**36.431**	**40.527**	**32.344**	**32.376**	**30.887**	**30.485**	**31.799**	**- 918**	**- 2,9**
dav.: 54,0% Männer	16.670	20.234	22.903	19.897	19.787	18.480	18.015	18.982	- 2.312	- 12,2
46,0% Frauen	14.211	16.197	17.624	12.447	12.589	12.407	12.470	12.817	+ 1.394	+ 10,9
Arbeitslosenquote *	12,7	15,0	16,8	13,3	13,3	12,7	12,7	13,5		
dav.: Männer	13,2	16,0	18,1	15,5	15,4	14,3	14,0	14,9		
Frauen	12,1	13,9	15,4	10,9	11,0	10,9	11,1	11,8		
Bremerhaven	**10.275**	**11.283**	**12.697**	**9.936**	**10.002**	**9.565**	**9.335**	**9.345**	**+ 930**	**+ 10,0**
dav.: 54,4% Männer	5.585	6.353	7.141	6.546	6.452	5.940	5.754	5.804	- 219	- 3,8
45,6% Frauen	4.690	4.930	5.556	3.390	3.550	3.625	3.581	3.541	+ 1.149	+ 32,4
Arbeitslosenquote *	20,2	22,4	25,6	19,7	19,4	18,4	17,7	17,7		
dav.: Männer	20,7	23,7	26,5	23,9	23,1	21,0	20,1	19,9		
Frauen	19,7	21,0	24,5	14,7	15,0	15,3	14,9	14,9		

*Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarktstatistik - Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen; * Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und Arbeitslose); Stand jeweils Ende Juni des Vorjahres, gültig ab Mai bzw. Juni des Jahres.*

Die längerfristige Betrachtung im Vergleich der Jahre 2000 bis 2007 zeigt, dass sich die **Arbeitslosigkeit im Land Bremen in etwa auf gleich hohem Niveau bewegt**, sieht man einmal von den Jahren 2005 und 2006 ab. Die Jahre ab 2005 sind allerdings nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar, da sich die statistische Erfassung der Arbeitslosigkeit nach Inkrafttreten des SGB II im Januar 2005 verändert hat. Hierauf zurückzuführen ist auch der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2005 und 2006, der auch als „Hartz IV-Effekt“ bezeichnet wird. Berücksichtigt man diesen Umstand, so kann trotz etwa gleich hoher Arbeitslosenzahlen in den Jahren 2000 und 2007 von einer auch langfristig verbesserten Arbeitsmarktlage für das Land Bremen ausgegangen werden.

Dies gilt allerdings nicht für Frauen und Männer gleichermaßen. Während die **Zahl der arbeitslosen Frauen im Betrachtungszeitraum mit über 2.500 um fast 16 % stieg**, ging die Zahl der männlichen Arbeitlosen mit ebenfalls über 2.500 um -10 % zurück. Bemerkenswert ist, dass sich der über den „Hartz IV-Effekt“ ausgelöste sprunghafte Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit zu mehr als zwei Dritteln bei den Frauen niederschlägt. Die Erfassung grundsätzlich aller erwerbsfähigen und gleichzeitig nicht erwerbstätigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft als registrierte Arbeitslose nach Inkrafttreten des SGB II dürfte hierfür die Ursache sein. Es spricht also vieles dafür, dass der Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit von 2004 auf 2005 auf eine mit Inkrafttreten des SGB II ausgelöste statistische Erfassung eines Teils der vormals Stillen Reserve zurückzuführen ist.

Vergleichsweise etwas günstiger entwickelte sich zwischen 2000 und 2007 die Arbeitsmarktsituation der Stadt Bremen, wo die Zahl der Arbeitslosen von 2000 auf 2007 um knapp -3 % zurückging. Demgegenüber stieg die Arbeitslosigkeit im gleichen Zeitraum in Bremerhaven um 10 %. Die Entwicklung der Frauenarbeitslosigkeit folgt im Betrachtungszeitraum dem

gleichen Muster wie im Land Bremen, in Bremerhaven wiederum mit deutlich ins Negative abweichenden statistischen Ausschlägen in den Jahren 2005 und 2006.

Wird versucht, ein knappes Fazit der Arbeitsmarktentwicklung im Land Bremen zu ziehen, so liegen die **gravierenden Probleme eindeutig in der Stadt Bremerhaven**. Die Gesamtbetrachtung zeigt, dass sich die Entwicklung in Bremerhaven zunehmend von der in der Stadt Bremen abzukoppeln droht. Im Hinblick auf eine Arbeitsmarktanalyse des Landes Bremen ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Städte Bremen und Bremerhaven jeweils eine oberzentrale Funktion erfüllen und keine geschlossenen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsräume bilden. Dies wird u. a. im Rahmen dieses Berichtes durch die im Teil 2.1 erwähnten Pendlerverflechtungen mit dem niedersächsischen Umland deutlich. Würde das Umland einbezogen, ergäbe sich für die dann neu abzubildende Arbeitsmarktregion eine deutlich geringere Arbeitslosenquote. Teilweise verzeichnen niedersächsische Landkreise und Kommunen um Bremen herum hohe Pro-Kopf-Einkommen und eine geringe Arbeitslosigkeit.

Weiterhin zeigt sich, dass es deutliche Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern auf den Arbeitsmärkten in Bremen und Bremerhaven gibt. Zwischen 2000 und 2007 stehen rückläufige Zahlen bei den Männern zunehmenden bei den Frauen gegenüber. Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind dabei alleinstehende Frauen mit Kinderbetreuungsaufgaben. Hier bedarf es arbeitsmarktpolitischer Hilfen, damit hohe Belastungen in solchen Lebensphasen nicht zu einem dauerhaften Ausschluss vom Erwerbsleben führen.

Die Risiken, arbeitslos zu werden oder bei einmal eingetretener Arbeitslosigkeit langfristig oder auf Dauer aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt zu werden, sind über die vorstehende geschlechtsspezifische Differenzierung auch für weitere Personengruppen unterschiedlich ausgeprägt. Von Arbeitslosigkeit und deren Folgen besonders betroffen sind Ältere, Personen ohne Berufsabschluss, Jugendliche und zugewanderte Frauen und Männer. Deshalb gilt in der Arbeitsmarktpolitik diesen Personengruppen auch eine besondere Aufmerksamkeit.

Von daher wird im Folgenden bei diesen Personengruppen auch jeweils immer - soweit möglich - der Bezug zur Langzeitarbeitslosigkeit hergestellt.[139]

2.3.3.3 Ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

Die Zahl der arbeitslosen Personen im Alter über 50 Jahre ist bezogen auf den Zeitraum der Jahre von 2005 bis 2007 wie auch auf den von 2000 bis 2007 um ca. 2.700 zurückgegangen. Der zwischenzeitliche Anstieg in 2005 ist dem sog. Hartz IV-Effekt zuzuschreiben, so dass langfristig bei unveränderter statistischer Erfassungsgrundlage ein höherer, wenn auch quantitativ nicht zu erfassender Rückgang vermutet werden darf.

[139] Zu den Arbeitslosen ohne Berufsabschluss liegt z. Z. kein statistisches Material der Bundesagentur für Arbeit vor. Problemrelevante Schlussfolgerungen können aber aus den Auswertungen der IAB-Betriebspanelbefragung für das Land Bremen gezogen werden. Da z. Z. für zugewanderte Frauen und Männer noch keine allgemeingültigen statistischen Erhebungsmerkmale vorliegen, wird im Folgenden nur auf Werte für die Teilmenge nicht deutscher Bürger zurückgegriffen.

Tabelle 2.3.5: Arbeitslosigkeit älterer Menschen im Land Bremen 2000 bis 2007

Jahresdurchschnitte	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Veränd. 07/00 absolut	Veränd. 07/00 in %
Land Bremen										
Arbeitslose 50 Jahre und älter	9.222	10.541	11.988	9.888	10.340	10.635	11.179	11.868	- 2.646	- 22,3
dar.: 47,9% Frauen	4.415	4.948	5.432	4.034	4.267	4.480	4.627	4.740	-325	- 6,9
59,2% Langzeitarbeitslose	5.459	6.069	6.113	5.938	6.088	6.508	6.913	7.502	- 2.043	- 27,2
dar.: 48,0% Frauen	2.618	2.676	2.390	2.315	2.460	2.690	2.717	2.873	-255	- 8,9
Stadt Bremen										
Arbeitslose 50 Jahre und älter	6.992	8.113	9.159	7.584	8.046	8.419	8.767	9.292	- 2.300	- 24,8
dar.: 47,6% Frauen	3.331	3.791	4.125	3.139	3.350	3.562	3.664	3.759	-428	- 11,4
59,2% Langzeitarbeitslose	4.136	4.585	4.682	4.448	4.665	5.103	5.321	5.768	- 1.632	- 28,3
dar.: 47,7% Frauen	1.972	1.989	1.864	1.746	1.898	2.122	2.108	2.219	-247	- 11,1
Bremerhaven										
Arbeitslose 50 Jahre und älter	2.230	2.428	2.829	2.303	2.293	2.216	2.412	2.576	- 346	- 13,4
dar.: 48,6% Frauen	1.084	1.156	1.307	895	916	918	963	981	+103	+ 10,5
59,3% Langzeitarbeitslose	1.323	1.484	1.431	1.490	1.423	1.404	1.591	1.734	- 411	- 23,7
dar.: 48,8% Frauen	646	688	526	569	562	568	609	654	-8	- 1,2

Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarktstatistik - Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen.

Im allgemeinen Trend der Abnahme der Arbeitslosenzahlen für ältere Arbeitnehmer u. Arbeitnehmerinnen bestehen zwischen Bremen und Bremerhaven keine signifikanten Unterschiede, wobei sich die Entwicklung in Bremerhaven erwartungsgemäß schleppender vollzog als in der Stadt Bremen. Der erfreulicherweise zu verzeichnende überproportionale Rückgang der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer muss allerdings in zweifacher Hinsicht relativiert werden.

Zum Einen wirkt sich in den älteren Jahrgängen die demografische Komponente eines Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials in der Altersgruppe der 50 bis unter 65-Jährigen für den Arbeitsmarkt entlastend aus. Zum Anderen gab es für Arbeitslose ab dem 58-sten Lebensjahr in der Vergangenheit die Möglichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, ohne dabei weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Letzteres war allerdings an die Verpflichtung gebunden, zum nächst möglichen Termin in den Altersruhestand zu wechseln. Beides zusammen hat somit zu einem Rückgang in den absoluten Zahlen der registrierten Arbeitslosigkeit geführt. Wie in der Vergangenheit auch bleiben die Arbeitsmarktrisiken für ältere Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen nahezu unverändert bestehen. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist bei älteren Arbeitslosen in einem deutlich überproportionalen Maß ausgeprägt. Nahezu 60 % der Arbeitslosen im Alter über 60 Jahren sind länger als ein Jahr arbeitslos, während die Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen für alle Arbeitslosen bei ca. 45 % liegt. Ältere Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer sind im Verhältnis zu anderen Altersgruppen des Arbeitsmarktes zwar in einem geringeren Umfang von Arbeitslosigkeit betroffen, haben aber bei einmal eingetretener Arbeitslosigkeit um so größere Schwierigkeiten, erneut einen Arbeitsplatz zu finden.

Dies korrespondiert auch mit den Ergebnissen der IAB-Betriebspanelbefragung. Danach erfahren ältere Arbeitnehmer u. Arbeitneherinnen eine durchweg hohe Wertschätzung durch ihre Betriebe. Gleichzeitig sind aber nur wenige Betriebe bereit, überhaupt ältere Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer einzustellen. Wenn auch u. a. unter dem Einfluss des demografischen Wandels sich allmählich die Einstellungsbereitschaft der Betriebe gegenüber dieser Personengruppe verändert, so dürften Programme, die zur Integration älterer Arbeitnehme-

rinnen bzw. Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt beitragen, noch über einen längeren Zeitraum von hoher Bedeutung sein.

2.3.3.4 Gering qualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

Zur Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen liegen keine dezidierten Angaben in der Arbeitsmarktstatistik vor. Aus der Vergangenheit ist aber bekannt, dass die Gefahr, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, für Personen ohne oder mit geringer Qualifikation ungleich höher ist, als für einen vergleichsweise gut ausgebildeten Personenkreis.

Rückschlüsse auf das Arbeitslosigkeitsrisiko von nicht- oder gering qualifizierten Arbeitslosen lassen sich u. a. auch aus den Ergebnissen der Auswertung der IAB-Betriebspanelbefragung aus 2007 ziehen. Demzufolge haben bei Neueinstellungen einfache Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern, einen deutlich höheren Anteil am entsprechenden Stellenbestand. In Bremen und in den westdeutschen Großstädten liegt der Anteil der Einstellungen für einfache Tätigkeiten im ersten Halbjahr 2007 bei 35 %, der Stellenbestand für diese Tätigkeiten jedoch nur bei 20 %. Da diese hohen Anteile bei den Neubesetzungen mit einer tendenziell rückläufigen Entwicklung im Stellenbestand einher gehen, kann somit auf eine höhere Fluktuation bei den gering qualifizierten Tätigkeiten geschlossen werden. Höhere Fluktuation bedeutet einerseits eine Chance für Arbeitslose, eine Stelle zu finden, birgt andererseits aber auch ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden.

Die Nachfrage nach Beschäftigten für einfache Tätigkeiten beschränkt sich zudem auf vergleichsweise wenig Betriebe. So haben im 1. Halbjahr 2007 lediglich 9 % der bremischen Betriebe Stellen für einfache Tätigkeiten besetzt, demgegenüber hatten 27 % qualifizierte Stellen zu vergeben. Inwieweit die relativ hohe Zahl an Einstellungen im Bereich der gering qualifizierten Arbeitskräfte Folge einer höheren Fluktuation ist, lässt sich nicht unmittelbar beantworten, da die Qualifikationsstruktur der Personalabgänge nicht erfasst wird. Aufschluss darüber gibt aber die gesonderte Frage, bei wie vielen Neueinstellungen für einfache bzw. qualifizierte Tätigkeiten es sich um zusätzliche Stellen handelt.

Dabei ergibt sich ein deutlicher Unterschied zwischen einfachen Tätigkeiten und qualifizierten Tätigkeiten. So geben 60 % der bremischen Betriebe, die Einstellungen für einfache Tätigkeiten vorgenommen haben, an, dass dabei keine zusätzliche Stelle entstanden ist, bei weiteren 10 % der Betriebe ist weniger als die Hälfte der Stellen zusätzlich. Lediglich bei 20 % der Betriebe sind alle (16 %) bzw. der überwiegende Teil der Stellen (4 %) zusätzlich. Dagegen handelt es sich bei über 44 % der Betriebe, die Personal für qualifizierte Stellen eingestellt haben, vollständig um zusätzliche Stellen.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass die **Zahl der Arbeitsplätze für Un- bzw. Geringqualifizierte weiter abnimmt** und gleichzeitig das Beschäftigungsrisiko oder auch die Gefahr, arbeitslos zu werden, für diesen Personenkreis ständig zu wachsen droht. Weiterhin werden in vielen Fällen auch Arbeitsplätze, die von ihrer Tätigkeit her keine besondere Qualifikation erfordern, von qualifizierten Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern besetzt. Von den Betrieben werden offensichtlich die mit einer Berufsausbildung verbundenen sog. extrafunktionalen Qualifikationen geschätzt und führen damit in vielen Fällen zu einem Verdrängungswettbewerb zu Lasten geringer qualifizierter.

2.3.3.5 Jugendliche und junge Erwachsene

Seit dem Jahr 2005 ist im Land Bremen ein überproportional hoher Rückgang der Arbeitslosen unter 25 Jahren zu verzeichnen. Im Jahr 2007 hat sich auch die Situation für Jugendliche in Bremerhaven erheblich verbessert, obwohl die spezifische Arbeitslosenquote für Bremerhaven mit 18,2 % in 2007 einen noch immer erschreckend hohen Stand aufweist.

Tabelle 2.3.6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit jüngerer Menschen im Land Bremen 2000 bis 2007

Jahresdurchschnitte	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Veränd. 07/00 absolut	Veränd. 07/00 in %
Land Bremen										
Arbeitslose bis unter 25 Jahre	3.831	4.824	5.826	4.004	4.208	4.331	4.221	4.231	- 400	- 9,5
dar.: 44,2% Frauen	1.693	2.031	2.516	1.395	1.442	1.576	1.577	1.583	+110	+ 6,9
10,6% Langzeitarbeitslose	408	530	437	381	372	330	339	412	- 4	- 1,0
dar.: 46,8% Frauen	191	217	129	110	107	103	116	139	+52	+ 37,4
Stadt Bremen										
Arbeitslose bis unter 25 Jahre	2.670	3.411	4.272	3.027	3.163	3.144	3.068	3.195	- 525	- 16,4
dar.: 45,2% Frauen	1.208	1.453	1.842	1.091	1.099	1.140	1.158	1.207	+1	+ 0,1
9,8% Langzeitarbeitslose	261	356	313	267	250	215	242	310	- 49	- 15,8
dar.: 44,4% Frauen	116	143	103	77	71	63	79	96	+20	+ 20,8
Bremerhaven										
Arbeitslose bis unter 25 Jahre	1.161	1.413	1.554	977	1.045	1.186	1.153	1.036	+ 125	+ 12,1
dar.: 41,8% Frauen	485	578	674	304	342	436	419	376	+109	+ 29,0
12,7% Langzeitarbeitslose	147	174	124	114	122	115	97	101	+ 46	+ 45,5
dar.: 51,0% Frauen	75	74	26	33	36	40	36	43	+32	+ 74,4
Arbeitslosenquote *										
Land Bremen	11,1	14,1	16,6	11,0	11,4	12,1	12,5	13,6		
Stadt Bremen	9,5	12,2	14,8	10,1	10,5	11,0	11,3	13,0		
Bremerhaven	18,2	22,4	24,9	15,0	15,0	17,0	17,0	15,8		

*Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarktstatistik - Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen; * Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und Arbeitslose); Stand jeweils Ende Juni des Vorjahres, gültig ab Mai bzw. Juni des Jahres.*

Gerade in ihrem langfristigen Verlauf ist die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in den Städten Bremen und Bremerhaven extrem gegenläufig. Während in der Stadt Bremen die Jugendarbeitslosigkeit in den Jahren 2000 bis 2007 um 16,4 % abgenommen hat, ist sie in Bremerhaven um 12,1 % angestiegen. Große Unterschiede weist hier auch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zwischen jungen Männern und Frauen auf. Während in der Stadt Bremen im Vergleich der Jahre 2000 und 2007 die Zahl der arbeitslosen jungen Frauen gleichgeblieben ist, kann in Bremerhaven ein Anstieg von nahezu 30 % verzeichnet werden.

Im Unterschied zu älteren Arbeitnehmern sind junge Menschen häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, wobei die Dauer der Arbeitslosigkeit dann in aller Regel kürzer ist. Dies drückt sich auch im Anteil der Langzeitarbeitslosen bei Jugendlichen unter 25 Jahren aus, die im Land Bremen mit z. B. 10,6 % in 2007 deutlich unter dem entsprechenden Anteil der allgemeinen Langzeitarbeitslosigkeit von fast 45 % liegt. Dennoch birgt Jugendarbeitslosigkeit hohe Lebens- und Armutsrisiken, da ein einmal verpasster Einstieg in das Erwerbsleben oft weitreichende Folgen für die jeweiligen Erwerbsbiografien hat. Diese Problematik wird durch die Arbeitslosenstatistik unzureichend wider gespiegelt (Vgl. dazu Teil 3.2.2 dieses Berichts).

2.3.3.6 Nicht deutsche Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer

In den letzten beiden Jahren hat die Zahl arbeitsloser nicht deutscher Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen im Land Bremen zwar mit -12 % abgenommen, liegt aber immer noch deutlich unter dem Rückgang der allgemeinen Arbeitslosigkeit von -23,8 %. In Bremerhaven bewegt sich in diesem Zeitraum die Abnahme der Arbeitslosigkeit nicht Deutscher in etwa parallel zur allgemeinen Arbeitslosigkeit, jedoch ausgehend von einem vergleichsweise sehr hohen Niveau im Jahr 2005. Dies zeigt auch die sehr hohe spezifische Arbeitslosenquote für Ausländer bzw. Ausländerinnen in Bremerhaven, die noch im Jahr 2007 über 30 % lag.

Tabelle 2.3.7: Arbeitslosigkeit nicht Deutscher im Land Bremen 2000 bis 2007

Jahresdurchschnitte	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Veränder. 07/00 absolut	Veränder. 07/00 in %
Land Bremen										
Arbeitslose Ausländer	8.604	9.436	9.780	7.757	7.753	7.355	7.099	7.210	+ 1.394	+ 19,3
dar.: 44,0% Frauen	3.788	3.889	3.796	2.454	2.465	2.437	2.338	2.294	+ 1.494	+ 65,1
45,6% Langzeitarbeitslose	3.924	4.166	3.540	3.277	2.975	2.803	2.762	2.940	+ 984	+ 33,5
dar.: 44,1% Frauen	1.732	1.586	1.030	973	907	905	844	847	+ 885	+ 104,5
Stadt Bremen										
Arbeitslose Ausländer	7.039	7.752	7.856	6.353	6.317	5.933	5.793	5.876	+ 1.163	+ 19,8
dar.: 43,9% Frauen	3.088	3.152	2.951	2.011	1.980	1.919	1.854	1.827	+ 1.261	+ 69,0
45,5% Langzeitarbeitslose	3.204	3.371	2.920	2.653	2.382	2.243	2.221	2.382	+ 822	+ 34,5
dar.: 43,6% Frauen	1.397	1.244	839	777	709	691	642	659	+ 738	+ 112,0
Stadt Bremerhaven										
Arbeitslose Ausländer	1.565	1.683	1.924	1.405	1.436	1.423	1.307	1.334	+ 231	+ 17,3
dar.: 44,7% Frauen	699	737	845	443	485	517	484	468	+ 231	+ 49,4
46,1% Langzeitarbeitslose	721	794	620	624	594	560	541	558	+ 163	+ 29,2
dar.: 46,6% Frauen	336	342	190	196	198	214	201	188	+ 148	+ 78,7
Arbeitslosenquote *										
Land Bremen	28,2	31,8	34,0	26,9	27,0	26,0	25,4	25,8		
Stadt Bremen	27,4	31,1	32,4	26,4	26,5	25,4	25,3	26,0		
Stadt Bremerhaven	32,3	35,2	42,0	29,7	29,4	28,8	25,6	25,0		

*Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarktstatistik - Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen; * Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte und Arbeitslose); Stand jeweils Ende Juni des Vorjahres, gültig ab Mai bzw. Juni des Jahres. Bis 2005 Nichtdeutsche, ab 2006 Ausländer.*

Die Arbeitslosenquote für Ausländer bzw. Ausländerinnen ist in der Stadt Bremen zwar in 2007 deutlich geringer als in Bremerhaven, aber auch in der Stadt Bremen ist mehr als ein Viertel nicht Deutscher von Arbeitslosigkeit betroffen.

Auch bei langfristiger Betrachtung weist die **Entwicklung der Ausländerarbeitslosigkeit im Land Bremen durchweg einen negativ überproportionalen Verlauf** auf. Gerade bei nicht deutschen Frauen kann zwischen den Jahren 2000 und 2007 eine Zunahme der Arbeitslosigkeit von 65,1 % festgestellt werden. Der Übergang von 2004 auf 2005 – also der sog. Hartz IV-Effekt – weist allein hier einen Anstieg von nahezu 55 % auf. Dieser sehr hohe Anstieg lässt wiederum vermuten, dass gerade bei Migrantinnen ein sehr hohes Potenzial in der Stillen Reserve vorhanden war, das erst über die Erfassung in den Bedarfsgemeinschaften seit Inkrafttreten des SGB II offengelegt wurde.

Die Arbeitslosigkeit nicht Deutscher lässt in längerfristiger Betrachtung einen besorgniserregenden Trend erkennen. Sie sinkt auch in Aufschwungphasen geringer als die allgemeine Arbeitslosigkeit und nimmt durchweg in Krisenzeiten stärker zu. Es besteht somit die Gefahr,

dass sich die Arbeitslosigkeit nicht Deutscher stetig negativ von der Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosigkeit abkoppelt und die damit zunehmende Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben zu erheblichen sozialen Verwerfungen führen wird.

Der Anteil Langzeitarbeitsloser unter nicht Deutschen entspricht in etwa dem Anteil bei Arbeitslosen insgesamt. Angesichts der außerordentlich hohen spezifischen Arbeitslosenquote nicht deutscher Frauen und Männer bewegt sich dieser Anteil aber auf einem vergleichsweise viel zu hohen absoluten Niveau.

2.3.3.7 Langzeitarbeitslosigkeit

OECD weit gilt: „Erwerbstätigkeit ist ein sehr wirksames Mittel, um Armut zu vermeiden. Für Erwerbslosenhaushalte ist die Armutsquote fast sechsmal höher als für Haushalte mit Erwerbstätigen.“[140] Für diejenigen, die auf Erwerbseinkommen angewiesen sind, ist Erwerbslosigkeit mit einem hohen Armutsrisiko verbunden. Dieses Risiko steigt mit der Dauer der Erwerbslosigkeit. „National wie international ist Erwerbslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, die **wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung**. Je länger Arbeitslosigkeit oder Inaktivität andauert, um so eher tritt Einkommensarmut auf und um so schwieriger wird die Reintegration in Existenz sichernde Arbeit.“[141]

Seit mehreren Dekaden verzeichnet das Land Bremen mit die höchste Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, vergleichbar der Situation in Regionen des Ruhrgebiets oder auch im Saarland. Die tiefere Ursache liegt hier im wirtschaftlichen Strukturwandel, bzw. konnte der Beschäftigungsabbau zunächst in Sektoren des verarbeitenden Gewerbes auch langfristig nicht durch Beschäftigungsaufbau in anderen Sektoren ausreichend kompensiert werden. In den 80er Jahren erfolgte ein erheblicher Beschäftigungsabbau in der bremischen Wirtschaft, wie z. B. im Nahrungsmittelgewerbe sowie im Schiffbau. In besonders gravierender Weise hat sich dabei die auch andernorts spürbare Werftenkrise wegen der bis dahin starken Stellung dieser Branche und der Verflechtung mit Zulieferern im Land Bremen ausgewirkt.

Noch in den 1990er Jahren waren erhebliche nachlaufende Strukturbrüche der bremischen Wirtschaft zu verzeichnen mit der Folge einer weiteren Abkopplung Bremens von der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung des Bundes. Der Strukturwandel der bremischen Wirtschaft war gekennzeichnet durch massive Arbeitsplatzverluste in nicht wettbewerbsfähigen Bereichen der bremischen Industrie und bei traditionellen Logistikdienstleistungen in den Häfen. In Bremen war lange Zeit das Phänomen sog. „jobless growth“ zu beobachten, d. h. ein Wachstum der Produktionsleistung ohne Beschäftigungsaufbau. Wichtige Branchen des Verarbeitenden Gewerbes haben dadurch ihre internationale Wettbewerbsposition stärken können.

Bei dauerhaft zu geringer Arbeitsnachfrage steigt für bestimmte Gruppen das Risiko, langfristig an den Rand des Arbeitsmarkts bzw. in das Segment der sog. Langzeitarbeitslosigkeit verdrängt zu werden. Hier ist dann auch das Risiko der Armut sehr viel höher. Leider lässt sich Langzeitarbeitslosigkeit nur relativ schwer beheben. Längerfristige Brüche in der Erwerbsbiografie, meist verstärkt über anderweitige Vermittlungshemmnisse, führen auch in konjunkturell besseren Wirtschaftslagen nicht zu Integrationserfolgen, die einen dauerhaft wirksamen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zur Folge haben. Über mehrere Konjunktur-

[140] OECD 2008-1, S. 6.
[141] Eichhorst / Konle-Seidl 2008-1, S. 1.

zyklen musste somit in der Vergangenheit langfristig ein quasi treppenstufenförmiger Aufbau eines Sockels von Langzeitarbeitslosigkeit festgestellt werden, der sich verfestigte.

Erfolge im Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sind i. d. R. gegenüber denen in der allgemeinen Arbeitslosigkeit immer mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung verbunden, bedürfen also einer längerfristig anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungphase. Während z. B. von 2005 auf 2006 die allgemeine Arbeitslosigkeit im Land Bremen um -10,3 % zurückging, hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen um 10,3 % erhöht. Erst in 2007 hat der Aufschwung auch die Langzeitarbeitslosen mit einem Rückgang von nahezu 12 % erreicht.

Die Entwicklung für langzeitarbeitslose Frauen im Land Bremen stellte sich erheblich ungünstiger dar. Von 2005 auf 2006 hat sich deren Zahl um über 36 % erhöht, während der Rückgang im Folgejahr, also auf 2007, lediglich 2,2 % betrug. Auch wenn hier der sog. Hartz IV-Effekt – Erfassung aller erwerbsfähigen Personen in den Bedarfsgemeinschaften – statistisch durchschlägt, muss dennoch – auch bei Berücksichtigung letztlich nicht quantifizierbarer Abschläge – von einer deutlich schlechteren Entwicklung als bei den Männern ausgegangen werden.

Tabelle 2.3.8: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen 2000 bis 2007 sowie ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit insgesamt

Jahresdurchschnitte		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Veränd. 07/00 absolut	Veränd. 07/00 in %
Land Bremen		**18.479**	**20.920**	**18.963**	**18.155**	**16.757**	**16.020**	**16.552**	**17.984**	**+ 495**	**+ 2,8**
dav.:	Männer	9.871	12.116	12.520	11.827	10.670	9.810	10.217	11.233	- 1.362	- 12,1
	Frauen	8.608	8.804	6.443	6.329	6.087	6.210	6.336	6.751	+ 1.857	+ 27,5
Anteil an Insgesamt		*44,9*	*43,8*	*35,6*	*42,9*	*39,5*	*39,6*	*41,6*	*43,7*		
dav.:	*Männer*	*44,4*	*45,6*	*41,7*	*44,7*	*40,7*	*40,2*	*43,0*	*45,3*		
	Frauen	*45,5*	*41,7*	*27,8*	*40,0*	*37,7*	*38,7*	*39,5*	*41,3*		
Stadt Bremen		**13.642**	**15.562**	**14.156**	**13.272**	**12.207**	**11.840**	**12.338**	**13.634**	**+ 8**	**+ 0,1**
dav.:	Männer	7.345	9.081	9.207	8.549	7.714	7.196	7.603	8.530	- 1.185	- 13,9
	Frauen	6.297	6.481	4.949	4.723	4.493	4.644	4.735	5.104	+ 1.193	+ 23,4
Anteil an Insgesamt		*44,2*	*42,7*	*34,9*	*41,0*	*37,7*	*38,3*	*40,5*	*42,9*		
dav.:	*Männer*	*44,1*	*44,9*	*40,2*	*43,0*	*39,0*	*38,9*	*42,2*	*44,9*		
	Frauen	*44,3*	*40,0*	*28,1*	*37,9*	*35,7*	*37,4*	*38,0*	*39,8*		
Bremerhaven		**4.837**	**5.358**	**4.807**	**4.884**	**4.550**	**4.180**	**4.215**	**4.350**	**+ 487**	**+ 11,2**
dav.:	Männer	2.526	3.036	3.313	3.278	2.956	2.614	2.613	2.703	- 177	- 6,5
	Frauen	2.312	2.322	1.494	1.606	1.594	1.565	1.601	1.648	+ 664	+ 40,3
Anteil an Insgesamt		*47,1*	*47,5*	*37,9*	*49,2*	*45,5*	*43,7*	*45,2*	*46,5*		
dav.:	*Männer*	*45,2*	*47,8*	*46,4*	*50,1*	*45,8*	*44,0*	*45,4*	*46,6*		
	Frauen	*49,3*	*47,1*	*26,9*	*47,4*	*44,9*	*43,2*	*44,7*	*46,5*		

Quelle: Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarktstatistik - Bestand an Arbeitslosen nach ausgewählten Merkmalen.

Seit dem Jahr 2000 ist die Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen um 2,8 % bis 2007 angewachsen. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in Bremerhaven im gleichen Zeitraum um über 11 % angestiegen, während sie in der Stadt Bremen nahezu konstant blieb. Die Zahl der langzeitarbeitslosen Frauen im Land Bremen ist von 2000 bis 2007 um etwa 27,5 % angestiegen, während bei den Männern mit 1.362 Personen oder -12,1 % ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist. In der Stadt Bremerhaven hat die Langzeitarbeitslosigkeit im Betrachtungszeitraum bei den Frauen um 40 % zugenommen und bei den Männern um 6,5 % abgenommen.

Die statistisch erfasste Langzeitarbeitslosigkeit „unterbelichtet“ das Armutsproblem langfristig instabiler Beschäftigung in quantitativer Hinsicht u. a. aus technischen Gründen erheblich.[142] Dies wird sehr deutlich, wenn die Bremer Daten der erwerbsfähigen SGB II-Bezieher heran gezogen werden. Während jahresdurchschnittlich in 2007 ca. 18.500 Bremer und Bremerinnen (Land) registriert langzeitarbeitslos sind (s. o.), sind im selben Jahr ca. 71.300 erwerbsfähige Bremer und Bremerinnen im SGB II-Bezug. Unter Letzteren sind über 20 % Erwerbstätige, allerdings handelt es sich nicht um armutsfeste Erwerbstätigkeit, sondern überwiegend um zu geringe Erwerbstätigkeit in Ermangelung von Alternativen. Viele sind registriert arbeitslos, darunter langzeitarbeitslos, und eine weitere Gruppe, darunter viele Frauen, sind aufgrund von Lebensumständen nicht oder nur sehr eingeschränkt in Arbeit vermittelbar, wie z. B. allein Erziehende. Eine weitere Gruppe sind sog. Maßnahmeteilnehmer, wie z. B. „Injobber“ oder Qualifizierungsteilnehmer, die oft im Grunde auch „langzeitarbeitslos“ sind, aber technisch nicht derart statistisch erfasst werden. In jedem Fall zeigt die Statistik der Langzeitarbeitslosigkeit ungenügend sowohl die direkte und erst recht ungenügend die indirekte Betroffenheit von langfristig instabiler Beschäftigung aufgrund zu geringer Arbeitsnachfrage. Neue Ansätze analysieren daher auch das Ausmaß unfreiwilliger langer „Inaktivität“ oder unfreiwilliger langer eingeschränkter Aktivität am ersten Arbeitsmarkt und die Ursachen.[143]

Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sollten möglichst früh erfolgen, selbst wenn kurzfristige Vermittlungserfolge ausbleiben sollten. Die Erfolgsaussichten zur Integration langzeitarbeitsloser Personen sind umso erfolgreicher, wenn bereits in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit mit Maßnahmen zur Erzielung von Integrationsfortschritten begonnen wird. Von daher gilt es, über ein geeignetes Profiling potenzielle Langzeitarbeitslose schon bei Beginn der Arbeitslosigkeit zu erkennen und entsprechende arbeitsmarktpolitische Instrumente frühzeitig einzusetzen. Gleichwohl sind die bisherigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit fortzusetzen und zu verstärken. „Hinsichtlich der Gruppen, die am stärksten dem Risiko von geringer und instabiler Erwerbsintegration und damit Armut ausgesetzt sind, zeigt sich länderübergreifend, dass Geringqualifizierte, Alleinerziehende, Migranten und Haushalte, in denen kein Erwachsener erwerbstätig ist, am häufigsten betroffen sind. Entscheidend zur Vermeidung von Armut und Ausgrenzung tragen damit schulische und berufliche Ausbildung und aktivierende Elemente der Arbeitsmarktpolitik bis hin zu institutioneller Kinderbetreuung bei.“[144]

[142] Wenn eine Person nur für kurze Zeit aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (Beschäftigung von 15 Std. und mehr pro Woche) oder Ausbildung abgeht oder an einer Arbeitsgelegenheit oder beruflichen Weiterbildung (unabhängig von der Dauer der Maßnahme) teilnimmt, wird die Dauer der Arbeitslosigkeit nach § 18 Abs. 1 SGB III unterbrochen. Bei erneuter Arbeitslosigkeitsmeldung nach Beendigung der Maßnahme/Beschäftigung/Ausbildung wird das neue "arbeitslos von"-Datum der Meldung bei der Berechnung der Dauer der Arbeitslosigkeit nach § 18 Abs. 1 SGB III zugrunde gelegt. Es muss davon ausgegangen werden, dass die amtliche Zahl der Langzeitarbeitslosen das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit und der „perforierten Arbeitslosigkeit“ (anhaltende Phasen instabiler, d. h. durch Arbeitslosigkeit oder auch Arbeitsförderungsmaßnahmen unterbrochener, nicht armutsfester Erwerbstätigkeit) nur unzureichend widerspiegelt.
[143] Vgl. Eichhorst / Konle-Seidl 2008-2, S. 12 ff.
[144] Eichhorst / Konle-Seidl 2008-1, S. 3.

2.3.4 Maßnahmen für mehr Beschäftigung

2.3.4.1 Wirtschaftspolitik

Für die Wirtschaftspolitik in Bremen ist das übergeordnete Ziel die Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, in deren Folge die Sicherung bestehender und Schaffung neuer zukunftsfähiger und Existenz sichernder Arbeitsplätze erreicht werden soll. Über diesen wirtschaftspolitischen Ansatz werden die Chancen für die Teilnahme an einer Erwerbstätigkeit gesteigert und damit ein direkter Beitrag zur Verminderung von Armut geleistet.

Generell werden dazu wirtschafts-, innovations- und investitionsfreundliche **Rahmenbedingungen** geschaffen, welche die Basis für eine transparente und effiziente Förderlandschaft bilden. Dabei ist eine funktionierende und leistungsfähige Infrastruktur als Rückgrat wirtschaftlicher Entwicklung anzusehen, dazu sind vor allem die Qualität des Gewerbeflächenangebots zu halten und bedarfsgerechte Erschließungsmaßnahmen fortzusetzen, die überregionale Erreichbarkeit der Hafen- und Logistikstandorte Bremen und Bremerhaven zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen gewerblicher Wirtschaft und Hafenwirtschaft zu intensivieren.

Ziel ist zudem die **Diversifizierung der Unternehmens- und Branchenstruktur** und die Verbesserung der Standortbedingungen insbesondere für die mittelständische Wirtschaft mit ihren Klein- und Mittelunternehmen (KMU). KMU leisten einen besonderen Beitrag für Wachstum, Beschäftigung und Ausbildung sowie für den Strukturwandel im Land Bremen. Künftig wird zusätzlich ein stärkerer Fokus auf Kleinstunternehmen mit ihren besonderen Chancen und Anforderungen gelegt. Neben der Förderung von Unternehmensgründungen durch Hochschulabsolventinnen bzw. Hochschulabsolventen und von innovations- und technologieorientierten Handwerkerinnen bzw. Handwerkern bieten Existenzgründungen und Gründungssicherung von Frauen sowie von Migranten bzw. Migrantinnen ein hohes Entwicklungspotential.

Zugleich wird der Strukturwandel in seinen positiven Auswirkungen weiter aktiv vorangetrieben: Um hohe gesamtwirtschaftliche Erträge im Interesse der wirtschaftlichen Leistungskraft der Region zu erreichen, ist es erforderlich, **Forschung und Entwicklung** in den Unternehmen anzuregen und branchenübergreifenden Wissens- und Technologietransfer zu forcieren. Wirtschaftsräume mit besonderem Innovationspotential als Motoren und Stabilisatoren einer nachhaltigen und wachstumsorientierten Entwicklung sind zu stärken. Die Freie Hansestadt Bremen nimmt als Oberzentrum im Nordwesten eine bedeutende Rolle unter Technologiestandorten in Norddeutschland ein. Entlang der vorhandenen Potentiale Luftfahrt und Raumfahrt, Maritime Wirtschaft, Logistik, Umwelt- u. Energiewirtschaft / Windenergie gibt es eine Reihe von zentralen innovationspolitischen Aktivitäten mit denen die Standorte im Land Bremen weiter gestärkt werden können.

Neben diesen übergeordneten Ansätzen zur Verbesserung der Bedingungen für eine Teilnahme an Erwerbstätigkeit werden zudem speziellere Ansätze verfolgt. So kann die enge Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik insbesondere im **Mittelstand** und **Handwerk** zu positiven Effekten führen. Das gilt in besonderem Maße für ein qualifiziertes Fachkräftepotential aber auch hinsichtlich der Steigerung der Transparenz und damit des Zugangs zu Förderangeboten. Im Rahmen der Existenzgründungsinitiative B.E.G.IN werden neben Beratungsangeboten finanzielle Unterstützungen in Form von spezifischen Darlehens- und Bürgschaftsangeboten organisiert.

Für einen attraktiven Arbeitsmarkt sind gute schulische Grundqualifikationen, umfassende und zielgerichtete Berufsausbildung, erstklassige akademische **Ausbildung** und Konzepte des **Lebenslangen Lernens** eine wesentliche Grundlage. Der Strukturwandel kann nur dann auch weiterhin erfolgreich verlaufen, wenn Bildung und Arbeitsmarkt mit den neuen Herausforderungen Schritt halten. Dabei sollten die verschiedenen Förderinstrumente, die die EU in diesem Zusammenhang bietet, intensiv genutzt werden, um das Ziel eines umfassenden, qualitativ anspruchsvollen Aus- und Weiterbildungsangebotes für Frauen und Männer aller Generationen zu erreichen. Dazu gehören auch Gruppen mit besonderem Schulungs- und Qualifizierungsbedarf wie z. B. Migrantinnen und Migranten. Hierzu sind Maßnahmen notwendig, die die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen für diese Gruppen erhöhen.

Aufgrund der demografischen Entwicklung in Deutschland liegt das Hauptaugenmerk zum einen auf der Schaffung und Erhaltung einer lebenslangen möglichst hohen und modernen Qualifikation der Menschen und der entsprechenden Gestaltung des Arbeitsplatzes und zum anderen in der Ausbildung von hochqualifizierten jungen Fachkräften und des wissenschaftlichen Nachwuchses. Insbesondere auch wg. Chancengleicheit im Sinne von „Gender Mainstreaming“ ist das **Potenzial von Frauen** auszuschöpfen, die gezielt als Fachkräfte, als Existenzgründerinnen und als Unternehmerinnen zu gewinnen sind. Dabei liegt der Fokus insbesondere im Bereich der innovationspolitischen Handlungsfelder. Gerade in den innovatorischen technologischen Zukunftsbranchen mit hohem Fachkräftebedarf sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Ausbildungs- und Qualifikationsstrukturen müssen so verändert werden, dass sie Frauen und Männer gleichermaßen ansprechen und explizit Frauen spezifische Zugänge ermöglichen, damit künftiger Beschäftigungsnachfrage entsprochen werden kann.

Das Thema der **Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben** rückt immer mehr in den Vordergrund wirtschaftspolitischer Diskussionen. Die Grundlage dazu liefert eine familienbewusste Personalpolitik der Unternehmen. Politik kann dabei die Prozesse in Unternehmen z. B. durch die Weiterentwicklung von Infrastrukturen (Betreuungsangebote für Kinder aller Altersstufen) unterstützen. Flankierend muss geprüft werden, wie durch Veränderung der Rahmenbedingungen eine ausgewogenere Aufteilung familiärer und privater Verpflichtungen unter Männern und Frauen herbeigeführt werden kann.

Darüber hinaus wird es in einer strukturpolitischen Gesamtkonzeption darauf ankommen, das hohe Maß der **verfestigten Arbeitslosigkeit aufzulösen**. Dies gilt insbesondere für Bremerhaven. Rund die Hälfte der Arbeitslosen ist länger als ein Jahr bzw. dauerhaft arbeitslos. Diese Personen werden mit den auf die Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze ausgerichteten strukturpolitischen Maßnahmen auch langfristig nicht erreicht werden können. Daher werden künftig verstärkt die zur Verfügung stehenden Qualifizierungsmaßnahmen auf die zur Zeit entstehenden Beschäftigungsfelder beispielsweise im Bereich der Offshore-Windenergie, der Logistikwirtschaft, der maritimen Technologien sowie der Tourismuswirtschaft ausgerichtet, um die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt bedienen zu können. Grundsätzlich wird sich die Qualifizierung an den Bedarfen der Unternehmen orientieren. Dabei sind Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote und -einrichtungen der gewerblichen Wirtschaft zu unterstützen.

Hinsichtlich einer notwendigen regionalen Prioritätensetzung sind die Herausforderungen **Bremerhavens** aus rückläufigen Bevölkerungszahlen und einer hohen Arbeitslosigkeit stärker in den Vordergrund der Landespolitik zu stellen. Wichtig wird es sein, die vorhandenen Strukturen von Forschung und Entwicklung insbesondere mit der maritimen Wirtschaft und

der lebensmittel- und fischverarbeitenden Industrie noch stärker zu verknüpfen. Dieser Prozess soll durch eine gezielte Transferpolitik aus dem Wissenschaftsbereich und durch die weitere Entwicklung des Hochschulprofils und der angewandten Forschungslandschaft in Bremerhaven in Orientierung an den regionalwirtschaftlichen Entwicklungszielen unterstützt werden. Ziel ist es, Bremerhaven zum Zentrum für Meereswissenschaften und maritime Technologien zu entwickeln. Auch die Entwicklung im Logistiksektor bietet noch erhebliche Potentiale für die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Steigerung der regionalen Wertschöpfung.

2.3.4.2 Arbeitsförderung

Das Land Bremen hat für seine Arbeitsförderung ein Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP) verabschiedet und schreibt dies für die Jahre 2007 - 2013 fort. Wegen der Haushaltsnotlage des Landes Bremen ist der Einsatz von Landesmitteln im BAP auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt, d. h., der weitaus größte Anteil der BAP-Mittel sind EU-Mittel, und zwar ca. 89 Mio. € aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und ca. 12 Mio. € aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) für die Jahre 2007 - 2013 ist mit den geplanten Fonds auf folgende Handlungsfelder ausgerichtet:

Fonds 1: Die Maßnahmen des ersten Fonds sollen die wirtschafts- und strukturpolitischen Schwerpunktsetzungen des bremischen Senats für die Städte Bremen und Bremerhaven arbeitsmarktpolitisch unterstützen. Die Arbeitsmarktpolitik trägt dazu bei, die **Betriebe bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen**, Arbeitsplätze zu schaffen und Kompetenzen der Beschäftigten zu stärken, sodass Arbeitslosigkeit präventiv vermieden werden soll.

Fonds 2: Der zweite Fonds **„Kompetenzen fördern – Arbeitsmarktchancen stärken!“** berücksichtigt Anforderungen der Arbeitsnachfrage im Hinblick auf das Potential von Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchenden. In diesem Fonds wird auch erstmals ein gesonderter Unterfonds für „Chancengleichheit“ eingerichtet, der den durchgängigen Gender Mainstreaming Ansatz aller Fonds und Unterfonds ergänzt. Ein enger Bezug zur Bildungs-, Jugend- und Frauenpolitik des Senats wird hergestellt.

Fonds 3: Der dritte Fonds **„Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Beschäftigung ermöglichen!“** reagiert mit arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen auf Problemlagen besonders benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes. Er initiiert und unterstützt soziale Projekte in Bremen und Bremerhaven. Mit der anteiligen Förderung von neuen Arbeitsverhältnissen werden kommunale Arbeitsmärkte gestärkt. Eine enge Verbindung zur Sozial-, Umwelt und Stadtteilpolitik in beiden Städten des Landes wird gewährleistet.

Fonds 4: Der vierte Fonds **„Schwerbehinderte Menschen fördern – Integration unterstützen!“** setzt bei dem gesetzlichen Auftrag an, aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Angebote in der Region für Schwerbehinderte zu schaffen, indem beispielsweise Arbeitsplätze umgestaltet werden, damit Schwerbehinderte die Aufgaben erfüllen können.

Fonds 5: In einem 5. Fonds wird das Budget für „Umsetzungskosten“ erfasst.

Tabelle 2.3.9: Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP) 2007-2013

Unterfonds		Budget 2007-13[145] Freigegeben 2007-11 Personenzielzahlen	Handlungsfelder	Zielgruppen
1. Strukturwandel arbeitsmarktpolitisch flankieren – Beschäftigungspotentiale ausbauen!				
1.1	Innovationen flankieren – Qualifikationen fördern	2007-13: 4.6 (ESF) – 2007-11: 2,4 (ESF); – 1003 Beschäftigte 43 % Frauen; 15 % Migrant/innen.	Berufsbegleitende Qualifizierung in Innovations- und Technologiefeldern des Landes, wie IT-Techniken, Produktionstechniken, Materialtechniken, Umwelttechniken; Ausbau von technologieorientierten Zukunftsberufen, insbesondere in der Luft- und Raumfahrt, im Anlagen- und Maschinenbau, in der Lebensmittelindustrie und in der Umweltwirtschaft (Erneuerbare Energien/ On- und Offshore-Windenergie); Förderung der Mobilität der Beschäftigten durch marktorientierte Qualifikation; Beachtung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR); Berücksichtigung von Qualifikationsbedarfen in Folge Neuansiedlungen	Beschäftigte aus KMU: An- und Ungelernte, Facharbeiter/innen (vorrangig gewerblich-technisch); Fachkräfte (wie Techniker/innen, Meister/innen); Multiplikator/innen, Frauen, Ältere und Migrant/innen als Querschnittszielgruppen Zielbetriebe sind industrielle KMU, technologieorientierte Handwerksbetriebe und Anwender innovativer Technologien
1.2	Innovationen für Dienstleistungen und Handwerk flankieren, Flexibilität steigern	2007-13: 8,5 (ESF) – 2007-11: 5,6 (ESF) – 3776 Beschäftigte 43 % Frauen 15 % Migrant/innen.	Berufsbegleitende Qualifizierung für Innovationen im Dienstleistungssektor und im Handwerk, insbesondere der Hafen- und Logistikwirtschaft, der Medien- und IT-Branche, der Touristik-, Kultur- und Gesundheitswirtschaft; Ausbau von dienstleistungsorientierten Zukunftsberufen; Förderung der Mobilität der Beschäftigten durch marktorientierte Qualifikation; Beachtung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR); Berücksichtigung von Qualifikationsbedarfen in Folge Neuansiedlungen	Beschäftigte aus KMU: An- und Ungelernte, Facharbeiter/innen (vorrangig kaufmännisch-verwaltend und sozial-pflegerisch); Fachkräfte (wie kaufmännische Controller/innen, Meister/innen etc.); Multiplikator/innen; Frauen, Ältere und Migrant/innen als Querschnittszielgruppen Zielbetriebe sind KMU im Dienstleistungssektor und Dienstleistungsabteilungen von KMU sowie Handwerksbetriebe.
1.3	Organisationsentwicklung stärken – lernende Unternehmen fördern	2007-13: 6,9 (EFRE) – 2007-11: 4,5 (EFRE)	Ausbau betrieblicher Lernkultur lebenslangen Lernens, Wissensmanagement, Einsatz von neuen Informationstechniken und Medien im Lernprozess; Flexibilisierung und Beschleunigung innovativer Qualifizierungs- und Know-how-Transfer-Prozesse; Förderung der betrieblichen Organisationsentwicklung zur Hebung der Arbeitsqualität; Modellvorhaben zur regionalen Implementierung der „Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie"; Good-Practice-Beispiele für eine neue Unternehmenskultur und Arbeitszeitgestaltung;	Beschäftigte aus KMU: An-/ Ungelernte, Facharbeiter/innen, techn. Fachkräfte, Führungskräfte u. Multiplikator/innen, Auszubildende in KMU; Frauen, Ältere und Migrant/innen; Zielbetriebe sind KMU im Dienstleistungssektor, der Industrie und Handwerk als Anwender innovativer Technologien und Strategien der Organisationsentwicklung und des Wissensmanagements.
1.4	Arbeitsmarktpolitische Infrastrukturen anpassen – Standortangebote erhalten	2007-13: 4,6 (ESF); 3.3 (EFRE), 0,5 (ReSoSta) – 2007-11: 0.8 (ESF)	Kompetenzzentren und Partnerschaften der beruflichen Qualifizierung in Themenfeldern der Strukturentwicklung und Innovationspolitik des Landes; Förderung der Ressourcen für innovative Beschäftigungs- und Weiterbildungsstrukturen	Arbeitsmarkt- und bildungspolitische Dienstleister der Region; Beschäftigte aus KMU: An-/Ungelernte, Facharbeiter/innen, Fachkräfte, Führungskräfte und Multiplikator/innen; Frauen, Ältere und Migrant/innen als Querschnittszielgruppen; Auszubildende in KMU
1.5	Unternehmenskrisen flankieren – Beschäftigungsrisiken abwenden	2007-13: 1,1 (ESF)	Interventionen zur Abwendung von Unternehmenskrisen	Unternehmensführung, Belegschaftsvertretung; von Entlassung bedrohte Mitarbeiter/innen aus Krisenbetrieben

[145] Sämtliche Budget-Werte in Millionen €; Budget 2007 - 13: Verfügbares Budget für die Gesamtlaufzeit 2007 bis 2013; Freigegeben 2007 - 11: Bereits freigegebenes Budget für den Abrechnungszeitraum 2007 - 2011.

Unterfonds		Budget 2007-13[145] Freigegeben 2007-11 Personenzielzahlen	Handlungsfelder	Zielgruppen
1.6	Gründungsintensität und -qualität erhöhen - Arbeitsplätze schaffen	2007-13: 0,9 (ESF); 0,34 (Land); 0,63 (ReSoSta) 2007-11: 1 (ESF) 1125 Beratungen 45 % Frauen: 20 % Migrant/innen	Zielgruppenspezifische Beratung, Know-How-Transfer, Finanzierung	Existenzgründer/-innen und junge Unternehmen
2. Kompetenzen fördern – Arbeitsmarktchancen stärken!				
2.1	Beratung – Erwerbsbeteiligung zielgerichtet unterstützen	2007-13: 4,9 (ESF); 1,7 (EFRE); 0,05 (Land) 2007-11: 4,2 (ESF) 8562 Beratungen 57 % Frauen 37 % Migrant/innen	Beratungsangebote für Frauen; Beratung für Arbeitslose und für Beschäftigte in beruflichen Umbruchsituationen; Weiterbildungsberatung für Arbeitnehmer/innen und Arbeitslose; Schüler/innen an der 1. Schwelle	Frauen aller Altersstufen in allen Erwerbslagen; Migrantinnen; Arbeit suchende und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/innen; Schüler/innen an sog. 1. Schwelle
2.2	Ausbildungsplätze schaffen – Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen	2007-13: 8 (ESF); 0,62 (ReSoSta) 2007-11: 5,4 (ESF) 1099 Arbeitsl. U 25 54 % Frauen 31 % Migrant/innen	Zugang von Hauptschulabsolventen zu dualer Ausbildung durch Umsetzung des Hauptschulmodells; Unterstützung von dualen Ausbildungsplätzen durch Förderung von Ausbildungsverbünden zwischen Betrieben; Förderung von zukunftsfähiger dualer Ausbildung in neuen Berufsbildern durch Ausbildungspartnerschaften zwischen Unternehmen, Wissenschaft und Weiterbildung; Akquisition von zusätzlichen Ausbildungsplätzen; ggf. Förderung von Alternativen zur betrieblichen Ausbildung (insbes. für sog. Altbewerber/innen)	Hauptschulabsolvent/innen und andere benachteiligte Zielgruppen des Ausbildungsmarktes; Unversorgte Bewerber/innen für Berufsausbildungsstellen; Betriebe
2.3	Ausbildungsqualität erhöhen – Ausbildungsfähigkeit steigern	2007-13: 3,5 (ESF)	Modellvorhaben zur Verbesserung der beruflichen Integrationsförderung und Durchlässigkeit; Qualitätsentwicklung in ausgewählten Feldern der dualen und vollschulischen Erstausbildung; Stärkung der Basis- und Selbstlernkompetenzen junger Menschen; Kompetenzentwicklung im Umgang mit Ausbildungskonflikten	Benachteiligte im Ausbildungsmarkt; Jugendliche in dualer oder vollschulischer Ausbildung; betriebliches Ausbildungspersonal; Ausbildungsbegleiter/innen; Personal der beruflichen Schulen
2.4	Qualifizierung Arbeitsloser verbessern – verwertbare Abschlüsse und Kompetenzen fördern	2007-13: 11,2 (ESF) *2007-11:* 5,5 (ESF) 2386 Arbeitslose 51 % Frauen 38 % Migrant/innen	Abschlussbezogene Qualifizierungsangebote in zukunftsfähigen Teilzeitarbeitsmärkten; modular nutzbare Aufbau- und Zusatzqualifikationen; Kompetenzentwicklung, z. B. zur Nutzung von Selbstlernangeboten und zum Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit	Arbeitslose u. Arbeit suchende: die als An- und Ungelernte abschlussbezogene Qualifikationen benötigen; die als Facharbeiter/innen und Fachkräfte im gewerblich-technischen, kaufmännischen und sozialpflegerischen Bereich eine Anpassung/Erweiterung der Qualifikationen benötigen; ältere Erwerbslose; erwerbslose Frauen; Berufsrückkehrerinnen; Allein Erziehende; Migrant/innen
2.5	Arbeit für Frauen - Frauen in der Wirtschaft stärken	2007-13: 5,6 (ESF) 2007-11: 0,8 (ESF) 750 Beratungsprozesse 85 % Frauen 40 % Migrant/innen	Förderung spezieller Qualifizierungsangebote zur Unterstützung des beruflichen (Wieder)-Einstiegs und Aufstiegs von arbeitsuchenden und beschäftigten Frauen; Beratungsangebote an der Schnittstelle Beruf und Familie; Stärkung der Beschäftigungspotenziale frauengeführter Unternehmen	Frauen in unterschiedlichen Beschäftigungssituationen; arbeitslose und Arbeit suchende Frauen, insbes. auch Berufsrückkehrerinnen; Allein Erziehende, junge Mütter, Frauen in Elternzeit; Arbeitnehmer/innen u. Eltern, die zu Fragen der Vereinbarkeit Familie-Beruf Rat suchen; Betriebe; von Frauen geführte Unternehmen

Unterfonds		Budget 2007-13[145] Freigegeben 2007-11 Personenzielzahlen	Handlungsfelder	Zielgruppen
2.6	Aufstieg finanziell unterstützen – Mobilität stärken (Aufstiegs-fortbildungsförde-rungs-gesetz AFBG)	2007-13: 1,9 (Land)	Förderung der Durchlässigkeit und des beruflichen Aufstiegs; Förderung der Selbstständigkeit	Fortbildungswillige Fachkräfte; Fachkräfte mit der Perspektive Existenzgründung
3. Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Beschäftigung ermöglichen!				
3.1	Langzeiterwerbslosigkeit beenden	2007-13: 1,1 (ESF) – 2007-11: 1,1 (ESF) – 1331 Langzeitarbeitslose 7 % Frauen	Maßnahmengebote während Strafvollzugs; Unterstützung der Resozialisierung	Jugendliche und Erwachsene im Strafvollzug; Beschäftigte im Strafvollzug
3.2	Beschäftigungspotentiale in Unternehmen erschließen –Erwerbsintegra-tion Älterer fördern	2007-13: 5,7 (ESF) – 2007-11: 5,4 (ESF) – 130 Arbeitspl. U 40 50 % Frauen 10 % Migrant/innen	Förderung nachhaltiger Integration von Arbeitslosen über 55 in den Arbeitsmarkt; Sicherung der Erwerbsintegration älterer Beschäftigter; Kompetenzentwicklung für alternsgerechtes Arbeiten durch prozessintegrierten Arbeits- und Gesundheitsschutz und den Aufbau alternsgerechter Personalentwicklungsstrategien	Ältere Langzeitarbeitslose über 55, die EGZ-Förderung der Agenturen und Argen erhalten haben; Langzeitarbeitslose; Beschäftigte über 45; Betriebliche Multiplikatoren
3.3	Arbeitspotential integrieren – soziale Stadtentwicklung lokal fördern	2007-13: 15,4 (ESF); 0,5 (Land) – 2007-11:13,2 (ESF) – 3417 Langzeitarbeitslose 52 % Frauen 43 % Migrant/innen	Überwindung Langzeitarbeitslosigkeit; Erhalt, Weiterentwicklung und Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen; Einbindung Langzeitarbeitsloser in die sozialräumliche und sektorale Entwicklungsstrategie der Kommunen Bremen und Bremerhaven; Stärkung sozialen Zusammenhalts	Langzeitarbeitslose Frauen und Männer, die je nach Zielgruppendefinition über verschiedene Instrumente der Beschäftigungsförderung durch die SGB II Träger gefördert werden (Instrumente: § 16a SGB II; ABM; AGH, AGH - Entgeltvariante SGB II); insbesondere auch Migrant/innen
3.4	Durch Arbeitsangebote soziale Integration fördern	2007-13: 4,2 (ESF) – 2007-11: 1,2 (ESF) – 310 Langzeitarbeitslose 39 % Frauen 30 % Migrant/innen	Erhalt und ggf. Weiterentwicklung d. Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen; Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und Überwindung der Hilfsbedürftigkeit von Leistungsempfänger/innen nach SGB XII; Nutzung von Integrationsmöglichkeiten durch Beschäftigungsangebote	Langzeitarbeitslose Frauen u Männer mit bes. gravierenden Vermittlungshemnissen, die durch die SGB II Träger in längerfristigen Arbeitsgelegenheiten nach § 16.3 SGB II gefördert werden: psychisch Kranke und Beinträchtigte; Strafentl.; Suchtkranke; Obdachl.
3.5	Kleinstprojekte fördern – Stadtteilinitiativen unterstützen	2007-13: 3,6 (ESF) – *2007-11: 3,6 (ESF)*	Arbeitsmarktbezogene Stärkung des Selbsthilfepotentials von Erwerbslosen; Neue und innovative Zugänge zu Lernen, Ausbildung, Qualifizierung, Beratung und Beschäftigung durch Projekte mit ger. Finanzmittelvolumen; Stärkung von Selbstorganisation in benachteiligten Stadtteilen	Menschen in Erwerbslosigkeit und Umbruchsituationen in benachteiligten Stadtteilen; insbesondere auch Jugendliche unter 25 Jahren; insbesondere Migrant/innen
4. Schwerbehinderte Menschen fördern – Integration unterstützen!				
4.1	Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen	2007-11: 2,34 (Land) – 2007-8: 59 Personen (26% Frauen) 2009-11: 84 Personen (35 % Frauen)	Über Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften in Bremen und Bremerhaven befristete Arbeitsverhältnisse als Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt fördern; Schulabgänger und Werkstattbeschäftigte vermitteln; Einzelförderungen von Arbeitsplätzen	Schwerbehinderte Frauen, Jugendliche unter 25 Jahren, Berufsrückkehrer/innen, Schulabgänger/innen, Werkstattbeschäftigte
4.2	Begleitende Hilfen im Arbeitsleben	2007-11: 3,86 (Land) – 2007-8: 618 Personen (44 % Frauen) 2009-11: 930 Personen (45% Frauen)	Arbeitsplätze sichern durch technische persönliche Hilfen für schwerbehinderte Menschen; Angaben enthalten nicht die Zahlen von Teilnehmern an Schulungs- und Fortbildungsveranstaltungen.	Schwerbehinderten Menschen mit Unterstützungsbedarf
4.3	Integrationsfachdienste in Bremen und Bremerhaven vorhalten	2007-11: 4,5 (Land) – 2007-8: 1415 Personen (50 % Frauen) 2009-11: 2.100 (50 % Frauen)	IFD -Begleitung schwerbehinderter Menschen am Arbeitsplatz; Vermittlung schwerbehinderter Menschen	Integrationsfachdienste im Land Bremen

Quelle: Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Einer der wirksamsten Beiträge zur Bekämpfung der Armut im Land Bremen ist die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (s. o.). Bei Berücksichtigung der verheerenden Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit als regionalem Hauptrisiko für Armut lohnt sich ein kurzer ordnungspolitischer Blick auf institutionelle Aspekte der regionalen Arbeitsförderung.

Das größte Mittelvolumen für Arbeitsförderung setzt die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Land Bremen ein, und zwar Bundes- und Mittel aus der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) agiert im Rahmen ihres durch den Bundesgesetzgeber regulierten Auftrags gemäß SGB III und SGB II. Die BA wird sinnvoller Weise immer große Anstrengungen leisten, um den Eintritt in Arbeitslosigkeit möglichst zu verhindern, und wenn dies nicht gelingt, möglichst den schnellen Austritt aus Arbeitslosigkeit zu fördern.[146] Das heißt, die BA wird ihre Aktivitäten neben der Förderung Langzeitarbeitsloser und anderen Aufgaben auch darauf ausrichten müssen, das Eintreten von Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern.

Im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitik (BAP) muss wg. des hohen europäischen Mitteleinsatzes (ESF) mit der BA, den Argen, anderen Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven kooperiert werden, weil europäische Fördermittel immer mit nationalen Fördermitteln kombiniert werden müssen. Oftmals erfolgt dies durch Darstellung passiver nationaler Leistungen der Arbeitsförderung. Europäische Mittel (ESF) sind i. d. R. aktive Mittel der Arbeitsförderung.[147] Das Land muss also bei Umsetzung des BAP mit der BA, den Argen, anderen Ressorts und dem Magistrat Bremerhaven und der EU kooperieren, kann aber im Rahmen der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eigene Schwerpunkte setzen.

Regionen mit hoher verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit werden wie das Land Bremen auch relativ hohe verfestigte regionale Armut haben (s. o.). Solche Regionen unterliegen dann regelmäßig relativen öffentlichen Budgetbeschränkungen, u. a. weil die „Armen" „Steuern kosten" statt „Steuern zu zahlen", d. h., wie im Falle Bremen sind auch die Budgets für die „aktive" Landesarbeitsförderung relativ beschränkt. Im Land Bremen hängen sie mittlerweile fast ausschließlich von der EU ab. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Welche Ausrichtung hat die Landesarbeitsmarktpolitik? Unter Berücksichtigung des Ziels der Armutsbekämpfung sollte sie ihren **Schwerpunkt in der Förderung von Langzeitarbeitslosen bzw. von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II** haben.[148] Dies sollte sich auch in der Mittelverteilung auswirken. Eine erfolgreiche Förderung von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II entlastet die Städte Bremen und Bremerhaven auch direkt fiskalisch, weil sie im Ausmaß ihres Erfolges um passive Leistungen nach dem SGB II entlastet werden.[149]

---

[146] Würde die BA anders agieren, also z. B. aktiv nur Langzeitarbeitslose fördern, würde sie indirekt durch Vernachlässigung der Kurzzeitarbeitslosigkeit das Eintreten von Langzeitarbeitslosigkeit riskieren, die sie dann bekämpfen würde und das vor dem Hintergrund, dass Langzeitarbeitslosigkeit viel schwerer zu bekämpfen ist. Mit dem sog. Aussteuerungsbetrag, den die BA an den Bundesfinanzminister zahlen musste, wollte der Bundesgesetzgeber der BA zusätzliche Anreize geben, das Eintreten von Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu verhindern. Der Aussteuerungsbetrag von 10.000 € wurde fällig beim Wechsel von Arbeitslosengeld-Empfänger/innen im Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II (d. h. bei Eintreten der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II und unabhängig von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit), wurde aber inzwischen durch eine hälftige globale Beteiligung der BA am Eingliederungstitel im SGB II-Rechtskreis und an den vom Bund zu tragenden SGB II-Verwaltungskosten ersetzt.

[147] Sog. passive Leistungen der Arbeitsförderung fördern den Lebensunterhalt. Aktive Leistungen der Arbeitsförderung fördern die Beschäftigungsaufnahme. Die Refinanzierung von passiven Leistungen der Arbeitsförderung ist aus EU-Mitteln nur sehr eingeschränkt möglich.

[148] Wenn keine Ansprüche gemäß SGB III erworben werden konnten, i. d. R. weil nicht ausreichend in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt werden konnte, können Ansprüche gemäß SGB II geltend gemacht werden. Das heißt, nicht alle Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II sind bereits langzeitarbeitslos, jedoch haben sie oft dennoch hohe Armuts- und Arbeitsmarktrisiken, wie z. B. Alleinerziehende oder Jugendliche ohne Ausbildung.

[149] Passive Leistungen im Rechtskreis SGB II sind zwischen Bund und Kommunen aufgeteilt.

Es kann nicht darum gehen, dass die die Städte Bremen und Bremerhaven allein aktiv Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen sollen, was sie ja auch nicht können, weil sie in jedem Fall mindestens mit der BA und der EU kooperieren müssen (s. o.), jedoch haben die Städte Bremen und Bremerhaven starke Interessen, eigene strategische Ziele zu verfolgen. Dies wird noch deutlicher, wenn berücksichtigt wird, welche gravierend negativen Auswirkungen von Armut in den Städten Bremen und Bremerhaven auf den sozialen Zusammenhalt, auf gesellschaftliche Partizipation und das Wohlbefinden der Bürger ausgehen.[150]

Gegenwärtig sind gemäß BAP-Controlling bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ca. 52 % der aktuell freigegebenen Mittel in den BAP-Fonds 1-3 (s. o.) für die Förderung langzeitarbeitsloser Frauen und Männer im Land Bremen vorgesehen. Ca. 50 % der aktuell freigegebenen Mittel in den BAP-Fonds 1-3 (s. o.) sind für die Arbeitsförderung von Frauen vorgesehen.

2.3.4.3 Beispiele Armutsrisiken senkender Arbeitsförderung im BAP

Bremen produktiv und integrativ

Im Rahmen des Landesprogramms „Bremen produktiv und integrativ“ soll Beschäftigung, darunter soweit möglich sozialversicherungspflichtige, in Kombination mit Qualifizierungen für Arbeitslose angeboten werden, für die aufgrund vielfältiger Benachteiligungen und Vermittlungshemmnisse mittel- und langfristig eine schlechte Arbeitmarktprognose besteht. Haupteinsatzfelder liegen in „ärmeren“ Quartieren der Städte Bremen und Bremerhaven oder bei sozialen Dienstleistungen für gemeinnützigen Bedarf, die ansonsten nicht bereitgestellt würden. Die Beschäftigten erhalten hier die Möglichkeit, sich sinnvoll und produktiv einzubringen und Beiträge für eine lebenswerte Stadt zu leisten. Wichtige Kooperationspartner sind hier die BAgIS[151] und die bag[152].

Maßnahmen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Ausgliederung älterer Arbeitsnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer aus dem Erwerbsprozess birgt in hohem Maße Armutsrisiken, z. B. wenn die finanzielle Vorsorge für die Zeit des Rentenalters vorzeitig in Anspruch genommen werden muss. Um hier entgegen zu wirken, steht eine möglichst nachhaltige Integration älterer Arbeitssuchender in den Erwerbsprozess weit oben auf der landespolitischen Agenda. Über das Bündnis für Arbeit und Ausbildung hat das Land einen Beschäftigungspakt für Ältere ins Leben gerufen und sich mit großer Unterstützung von BAgIS[153] und bag im Bundesprogramm „Perspektive 50 plus“ platziert. Das Land Bremen konnte darüber das Projekt „Chance 50 plus“ einwerben. Im Rahmen dieses Projekts kann die Arbeitsmarktintegration von Arbeitsuchenden über 50 Jahren mit Eingliederungszuschüssen und Qualifizierungen unterstützt werden. So konnten in den Jahren 2006 und 2007 über 500 Personen (Frauenanteil 38 %) in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Im Nachfolgeprojekt „Chance 50 plus – Aufwind für Ältere“ konnten von Januar bis Juli 2008 weitere 231 Personen integriert werden (Frauenanteil 39 %).

Um älteren Menschen eine nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu ermöglichen, wurde ein Landesprogramm „Sozialversicherungspflichtige Arbeit für ältere Ar-

[150] Vgl. insbesondere Kap. 3 und 4.
[151] ARGE Bremen bzw. "Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAgIS)"
[152] bremer arbeit gmbh (bag)
[153] Der Projektantrag wurde im August 2005 unter Beteiligung aller arbeitsmarktpolitischen Akteure durch die BAgIS gestellt. Ihr obliegt für dieses Sonderprogramm seitdem die Umsetzungsverantwortung sowie der Mittelfluss. Viele Maßnahme- und Integrationsaktivitäten dieses Paktes werden durch Mittel der BAgIS kofinanziert.

beitslose (55 plus)“ auf den Weg gebracht. In Kombination mit Fördermitteln der Agenturen für Arbeit und der Argen können Ältere über 55 Jahren eine 5-jährige Förderung erhalten, falls ihnen ein unbefristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis angeboten wird. Darüber sollen mindestens 300 Arbeitsuchende eine existenzsichernde Beschäftigung möglichst bis zum regulären Rentenalter erhalten, die sie von öffentlicher Unterstützung unabhängig macht.

Maßnahmen für Frauen mit Betreuungsaufgaben

Für junge Frauen, die schon während der Schulzeit und der beruflichen Ausbildung schwanger werden, besteht ein hohes Armutsrisiko. Abgebrochene Schulausbildung und fehlende berufliche Ausbildung beeinflussen Erwerbsbiografien negativ. Im Rahmen des Landesprogramms Ausbildung und Jugend mit Zukunft werden daher Maßnahmen umgesetzt, die Frauen die Möglichkeit geben, die Betreuung ihrer Kleinkinder mit dem Nachholen des Schulabschlusses und der Aufnahme einer Teilzeitausbildung zu vereinbaren. Angeboten werden Lernort nahe Möglichkeiten der Kinderbetreuung und sozialpädagogische Begleitmaßnahmen, die bei der Bewältigung von Konflikten helfen und die Überforderung junger Mütter durch Kinderversorgung und berufliche Qualifikation abstützen.

Maßnahmen für ungelernte und angelernte Arbeitsuchende und Beschäftigte

Von prekären, nicht existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen sind insbesondere Arbeitsuchende mit geringen oder fehlenden beruflichen Qualifikationen betroffen. Im Rahmen des Landesprogramms „Bremer Fachkräfteinitiative“ liegt daher ein Schwerpunkt auf Maßnahmen, die ungelernten Arbeitsuchenden und Beschäftigten eine nachhaltige Qualifikation vermitteln sollen. Dabei stehen Qualifikationen im Vordergrund, für die eine gute Arbeitsnachfrageprognose besteht. So sollen Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer bessere Chancen erhalten, vom Fachkräftebedarf in Zukunftsbranchen wie der Hafenlogistik, der Energiewirtschaft, modernen Produktions- und Werkstofftechniken sowie der Gesundheitswirtschaft zu profitieren und den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden.

Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche ohne Ausbildung

Jugendliche ohne berufliche Ausbildung sind von einem hohen Armutsrisiko bedroht. Das Landesprogramm „Ausbildung und Jugend mit Zukunft“ hat - in enger Zusammenarbeit mit regionalen Partnern der „Bremer Vereinbarungen“ - zum Ziel, auf verschiedenen Ebenen entgegenzuwirken. Schulen verweigernde und lernmüde Jugendliche sollen wieder für schulisches Lernen zurückgewonnen werden, um ihnen einen Schulabschluss zu ermöglichen. In Zusammenarbeit mit regionalen Unternehmen werden außerdem direkt Ausbildungsplätze für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf geschaffen. Ergänzende Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangebote sollen Jugendlichen helfen, ihre Ausbildung zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Andere Modellvorhaben unterstützen und begleiten Hauptschülerinnen bzw. Hauptschüler mit geringen Chancen auf dem Ausbildungsmarkt bei der Ausbildungsplatzsuche und gewinnen Betriebe dafür, Jugendlichen eine Ausbildungschance zu geben. Weitere Maßnahmen fördern die „Berufsausbildungsreife“ an der sog. ersten Schwelle Schule/Beruf, um Maßnahmekarrieren zu vermeiden und um mehr Jugendlichen die Chance zu geben, von der Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt zu profitieren.

Arbeitsförderung für Migranten und Migrantinnen

Im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative Equal wurden der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für Bremen und Bremerhaven fünf Netzwerke zur Erwerbsintegration zugewanderter Frauen und Männer mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 26 Millionen Euro im Zeitraum 2002-2007 bewilligt. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales war europaweit die erfolgreichste Antragstellerin im Equal-Programm. „An der hauptsächlich im Jahr 2006 erfolgten Planungsphase für den ESF im Land Bremen 2007-2013 im neuen Ziel ‚Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung' war die Koordination Equal Bremen & Bremerhaven direkt beteiligt."[154] Dies deshalb, weil infolge der erfolgreichen Mittelallokation aus dem EU-Programm Equal das Land aufgefordert war, das Mainstreaming aus Equal Bremen & Bremerhaven zu gewährleisten. Sofern ESF-Förderung im BAP betroffen ist „sollen über alle Prioritätsachsen hinweg ca. 30 % der Personen Migrationshintergrund haben und ca. 30 % des Budgets für diese Zielgruppe eingesetzt werden."[155] „Zukünftig geht es darum, die in Equal begonnen Projekte, soweit sie sich bewähren, fort zu führen und weiter zu entwickeln."[156]

Bei Migranten ist der Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit oder prekärer Beschäftigung betroffener sehr hoch. Dafür bestehen viele Ursachen, wie z. B. fehlende Schulabschlüsse, Sprachprobleme, keine Anerkennung auswärtig erworbener Abschlüsse, aber u. U. auch Nachteile aufgrund sozialer Schließung von Märkten. Die Landesarbeitsmarktpolitik versucht durch ein vielfältiges Bündel von Maßnahmen, wie Spracherwerb und anderen Qualifizierungen, aber auch durch Angebote auf der Arbeitsnachfrageseite, wie z. B. interkulturelle Trainings, den beruflichen Einstieg für Migranten zu erleichtern. Ein Leitprojekt zielt darauf, Zuwanderer nach der Absolvierung von Sprachkursen Anschlüsse in passgenaue berufliche Qualifizierungen zu ermöglichen. Auf Initiative der Bremischen Bürgerschaft wird ein Unterstützungsnetzwerk aufgebaut, um die Verfahren der Anerkennung auswärts erworbener Abschlüsse und den Zugang zu Nachqualifizierungsangeboten zu optimieren.

Gegenwärtig sind gemäß BAP-Controlling bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ca. 32 % der aktuell freigegebenen Mittel in den BAP-Fonds 1-3 (s. o.) für die Arbeitsförderung von Migrantinnen bzw. Migranten im Land Bremen vorgesehen.

[154] Jansen 2007-1, S. 73.
[155] Ebenda, S. 74.
[156] Senatorin Rosenkötter (Vorwort), ebenda, S. 3.

2.4 Chancen durch Bildung

2.4.1 Bildungsstand der Bevölkerung

Die Beschreibung der Lebenssituation im Land Bremen unter dem Gesichtspunkt des Bildungsniveaus basiert auf dem Leitgedanken, dass die Beteiligung an den gesellschaftlichen Angeboten im Bildungsbereich eine entscheidende Schlüsselgröße für den Zugang zu Erwerbseinkommen, aber auch zu vielen anderen Lebensbereichen darstellt und insofern eine wesentliche Dimension von Chancengleichheit abbildet.

Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung des von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragten Konsortiums formuliert:

„Bildung bestimmt nicht nur die Entwicklungs- und Handlungschancen jedes und jeder Einzelnen in Beruf, Privatleben und als Bürger, sondern auch die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Dies hängt zum einen mit Veränderungen im Wirtschafts- und Beschäftigungssystem zusammen: Die Humanressourcen sind in hochentwickelten Volkswirtschaften für die Wirtschaftsdynamik wichtiger als das Sachkapital. Personenbezogene Dienstleistungen sowie Wissens- und Informationsberufe, die neue und hohe Qualifikationen erfordern, binden einen überproportional wachsenden Anteil der Erwerbstätigen, während die Nachfrage nach Arbeitskräften ohne abgeschlossene Ausbildung weiter zurückgeht.“[157]

Bildung ist somit ein Schlüssel für kulturelle und gesellschaftliche Teilhabe[158] und Entwicklungschancen. Die Betrachtung des Bildungsstandes der Bevölkerung stellt dabei einerseits das Ergebnis der langfristig rückwirkenden staatlichen und privaten Bildungsbemühungen, andererseits aber auch das grundsätzliche Potenzial im Blick auf Gestaltungsmöglichkeiten für zukünftiges bildungspolitisches Handeln dar.

Der Bildungsstand der Bevölkerung drückt sich insbesondere im Grad der erreichten Kompetenzen und in den erworbenen Abschlüssen aus. Sie zeigen näherungsweise, über welche Humanressourcen die Gesellschaft verfügt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei jungen Erwachsenen ohne beruflichen Abschluss, die hinsichtlich der Chancen auf dem Arbeitsmarkt eine Risikogruppe in einer wissensbasierten Gesellschaft darstellen. Außerdem wird der Zusammenhang zwischen Bildungsabschlüssen von Kindern und Eltern betrachtet, um entsprechend der Auftragstellung einer gesellschaftskritischen Analyse Informationen zur Bildungsmobilität und zur Realisierung von Chancengleichheit in der Gesellschaft zu geben.

Das Land Bremen wird zur Einordnung bzw. Heranziehung einer Vergleichsgröße jeweils mit anderen Ländern bzw. dem Länderdurchschnitt verglichen. Der kleinräumige regionale Vergleich des Datenmaterials innerhalb der Stadtgemeinde Bremen soll abschließend zeigen, in welchen Regionen zentrale Handlungsfelder zu mobilisieren sind, wenn aus der Analyse politisch zu gestaltende Maßnahmen entwickelt werden sollen.

[157] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, S. 6.
[158] Vgl. Bundesregierung 2008 – DS 16/9915, S. 58 f.

2.4.1.1 Schulabschlüsse im Vergleich

Im Folgenden werden Kennzahlen zum Bildungsstand der Bevölkerung dargestellt, diese werden dann in Bezug auf Personen mit besonders geringer und besonders hoher Qualifikation vertiefend erläutert.[159]

Tabelle 2.4.1: Ländervergleich 25-65 jährige nach Bildungsabschlüssen 2006

Bevölkerung von 25 bis unter 65 Jahren nach Schulbildung, Vergleich mit ausgewählten Bundesländern (in %)				
Land	**Personen mit geringer Qualifikation**		**Personen mit hoher Qualifikation**	
	Ohne allgemeinen Schulabschluss	Ohne beruflichen Bildungsabschluss	mit Studien-berechtigung	mit Hochschul- oder Fachschulabschluss
Bremen	5,8	27,3	33,9	22,6
Hamburg	5,2	24,2	42,2	26,5
Berlin	5,8	21,7	40,3	34,0
Niedersachsen	3,4	18,8	25,1	20,1
Bayern	2,7	18,8	25,0	24,0
Bundesdurchschnitt	3,5	18,5	27,8	23,9

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, S. 235 f, eigene Darstellung

2.4.1.1.1 Personen mit geringer Qualifikation

Bezogen auf die Bevölkerung zwischen 25 und 65 Jahren hatte das Land Bremen 2006 im Ländervergleich

- den höchsten Anteil an Personen ohne allgemein bildenden Abschluss (zusammen mit Berlin)
- den höchsten Anteil an Personen ohne Berufsausbildung.

Dieser Bildungsstand kann mittels eines Kohortenvergleichs verschiedener Altersgruppen in Bezug auf Entwicklungstendenzen bei den Personen mit geringer Qualifikation um eine dynamische Komponente ergänzt werden. So kann dargestellt werden, ob und in welchem Umfang Veränderungen eingetreten sind. Im Folgenden sind hierzu die *Personen, die über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügen und nicht an Bildung teilnehmen* (im Weiteren als *„Geringqualifizierte“* bezeichnet) gegenübergestellt und in der Entwicklung der Alterskohorten miteinander abgeglichen worden.[160]

Tabelle 2.4.2: Personen ohne Bildungsabschluss 2006

Anteil der Personen*, die über keinen beruflichen Bildungsabschluss verfügen und nicht an Bildung teilnehmen** ("Geringqualifizierte"), Vergleich mit ausgewählten Bundesländern (in %)			
Land	**20 bis unter 30 Jahre**	**30 bis unter 65 Jahre**	**Entwicklung** (Vergleich der Altersgruppen)
Bremen	23,5	25,6	2,1
Hamburg	20,5	21,7	1,2
Berlin	19,9	18,6	-1,3
Niedersachsen	17,5	17,4	-0,1
Bayern	14,8	18,0	3,2
Deutschland	17,3	17,1	-0,2

** Ohne Wehr- und Zivildienstleistende; ** Personen, die zum Zeitpunkt der Befragung keine Schule oder Hochschule besucht haben;*
Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, eigene Darstellung

[159] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, Tabellenteil S. 235 und 236, Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus.
[160] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, Internetdarstellung Tabelle B3-6: www.bildungsbericht.de/daten2008/b3_2008.xls

Die Tabelle zeigt zunächst, dass das Land Bremen im Bundesvergleich auch bei den „*Geringqualifizierten*“ in beiden Altersgruppen die höchsten Werte aufweist.

Zugleich kann aber festgehalten werden, dass es im Gegensatz zur Entwicklung im Bund in Bremen in der nachwachsenden, jüngeren Bevölkerungsgruppe weniger „Geringqualifizierte“ gibt als in der älteren Bevölkerungsgruppe. Während bei den 30- bis 65-Jährigen diese Quote noch bei 25,6 % liegt, sinkt sie bei den 20- bis 30-Jährigen auf 23,5 %. Obwohl die Qualifikationsstruktur der Wohnbevölkerung auch durch räumliche Wanderungsbewegungen und durch die Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst wird, hat hier auch die Schul- und Hochschulpolitik zu einer Trendwende beigetragen.

2.4.1.1.2 Personen mit hoher Qualifikation

Der Bildungsstand der Bevölkerung ist weiterhin - vor dem Hintergrund des von der Wirtschaft ebenso wie von Arbeitsmarktexperten beklagten akademischen Fachkräftemangels in Deutschland - auch im Hinblick auf die „bestqualifizierten Bevölkerungsanteile“, also die Personen mit Studienberechtigung bzw. Hochschulabschluss, zu betrachten.

Der Anteil der Bevölkerung mit Studienberechtigung zwischen 25 und 65 Jahren ist mit 33,9 % im Ländervergleich deutlich überdurchschnittlich, liegt aber unter den vergleichbaren Werten der anderen Stadtstaaten.

Bei den Anteilen der Bevölkerung in der Altersgruppe zwischen 25 und 65 Jahren mit hohem Bildungsabschluss (Hochschul- oder Fachschulabschluss)[161], d. h. bei einer Betrachtung der sogenannten Bestandsbevölkerung liegt Bremen 2006 mit 22,6 % unter dem Bundesdurchschnitt von 23,9 %. Dabei ist der Anteil bei Männern in Bremen auffällig höher als bei Frauen (25 %-Anteil zu 20 %-Anteil).[162]

Bei einer Betrachtung der „nachwachsenden“ Bevölkerung zeigt sich aber, dass in Bremen 2006 der Anteil der Hochschulabsolventen an der altersspezifischen Bevölkerung mit Abstand am höchsten (35,1 %) [163] ist. Bremen ist somit ein attraktiver Studienort.

Es steht für die weitere gesellschaftliche Entwicklung des Landes damit ein erhebliches Potenzial an Hochschulabsolventen im Land zur Verfügung. Für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik besteht hier die Herausforderung, Strukturen zu fördern, die zu einem Verbleib hoch qualifizierter Arbeitsanbieter mit entsprechenden Einkommen im Land Bremen führen.

[161] Festlegung der OECD für einen hohen Bildungsabschluss (sog. Tertiärbereich I), u. a. enthalten: abgeschlossenes Studium, Meister-/ Technikerausbildung, Abschluss an einer 2- oder 3-jährigen Schule des Gesundheitswesens.
[162] Vgl. „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“, Statistische Ämter 2008-1, S. 35.
[163] Ebenda S. 41.

2.4.1.2 Detailbetrachtung der Abschlüsse einzelner Gruppen

Für die mögliche Beeinflussung der dargestellten Schulabschlüsse und ihrer Entwicklung bedarf es

- der Verringerung der Zahl junger Erwachsener ohne Abschluss im Sekundarbereich II („Frühe Schulabgänger“),
- der Senkung der Quote der Abgänger ohne Hauptschulabschluss aus Bremer Schulen („Schulabbrecher“)[164],
- der Erhöhung bzw. Beibehaltung einer hohen Studienberechtigtenquote unter den bremischen Schulabgängern.

2.4.1.2.1 Junge Erwachsene ohne Abschluss der Sekundarstufe II („Frühe Schulabgänger“)[165]

Das Erreichen eines Abschlusses des Sekundarbereichs II (Erlangung einer Studienberechtigung oder berufliche Ausbildung) wird von der EU als notwendige Mindestqualifikation für eine erfolgreiche Teilhabe in modernen Wissensgesellschaften und ausreichende Chancen am Arbeitsmarkt gesehen.[166] Im Folgenden wird diese fehlende Mindestqualifikation im geschlechterbezogenen Vergleich in Bezug auf junge Menschen zwischen 18 und 24-Jahren dargestellt.

Tabelle 2.4.3: Früher Schulabgang 2006 in v. H.

Bevölkerung im Alter von 18-24 Jahren, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befindet und über keinen Abschluss des Sekundarbereichs II (keine Studienberechtigung und keine Berufsausbildung) verfügt			
Land	**insgesamt**	**männlich**	**weiblich**
Bremen	17,5	14,8	20,0
Hamburg	16,7	17,7	15,9
Berlin	18,2	19,7	16,7
Niedersachsen	14,6	14,9	14,3
Bayern	12,6	12,6	12,5
Bund	14,1	14,4	13,8

Quelle: Statistische Ämter 2008-1, S. 99, eigene Darstellung

Der Anteil an frühen Schulabgängern ist in Bremen - wie in den anderen Stadtstaaten auch - überdurchschnittlich, was sicherlich auch auf soziale Ballungstendenzen in Großstädten zurückzuführen ist und nicht allein auf die Bildungspolitik. Auffällig ist der in Bremen im Ländervergleich deutlich höhere Anteil an Frauen ohne Abschluss des Sekundarbereichs II, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befinden, obwohl Frauen höhere Abiturquoten erreichen und seltener die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen. Das heißt, trotz besserer Schulabschlüsse gelingt vielen Frauen der Übergang in die berufliche Bildung nicht und sie erhalten bei ausreichender allgemeiner Bildung keine Berufsausbildung. So ist der Frauenanteil in der dualen Berufsausbildung im Land Bremen 2008 mit 42,8 % zu niedrig.

Wenn das Ziel der EU - bis 2010 nur 10 % frühe Schulabgänger - erreicht werden soll, besteht trotz erkennbarer Fortschritte weiterer Handlungsbedarf im Land Bremen.[167]

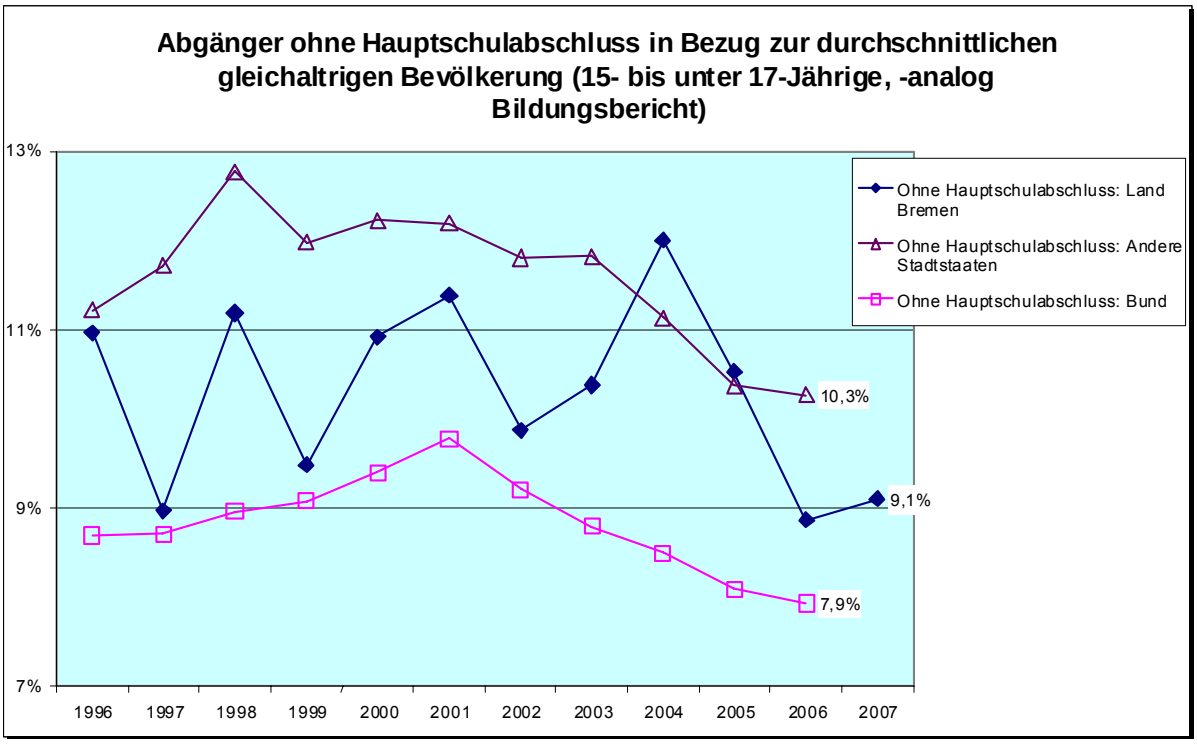
[164] Nach KMK-Definition: Abgänger ohne Hauptschulabschluss nach Vollendung der Vollzeit-Schulpflicht aus allgemein bildenden Schulen in Bezug auf einen Durchschnittsjahrgang der gleichaltrigen Bevölkerung.
[165] Vgl. Statistische Ämter 2008-1, S. 98f.
[166] Ebenda S. 98.
[167] Ebenda S. 98.

2.4.1.2.2 Schulabgang ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher“)

Eine wichtige Kennzahl, die die Entwicklung im Bereich frühen Schulabgangs erheblich beeinflusst, sind „Schulabbrecher“.

Auch hier ist davon auszugehen, dass eine Verbesserung bei den allgemein bildenden Abschlüssen (quantitativ und qualitativ) und die Verringerung der „Schulabbrecher“ sich mittel- und langfristig positv auf die oben dargestellten Kennzahlen des Bildungsniveaus auswirken werden.

Grafik 2.4.1: Schulabbrecher

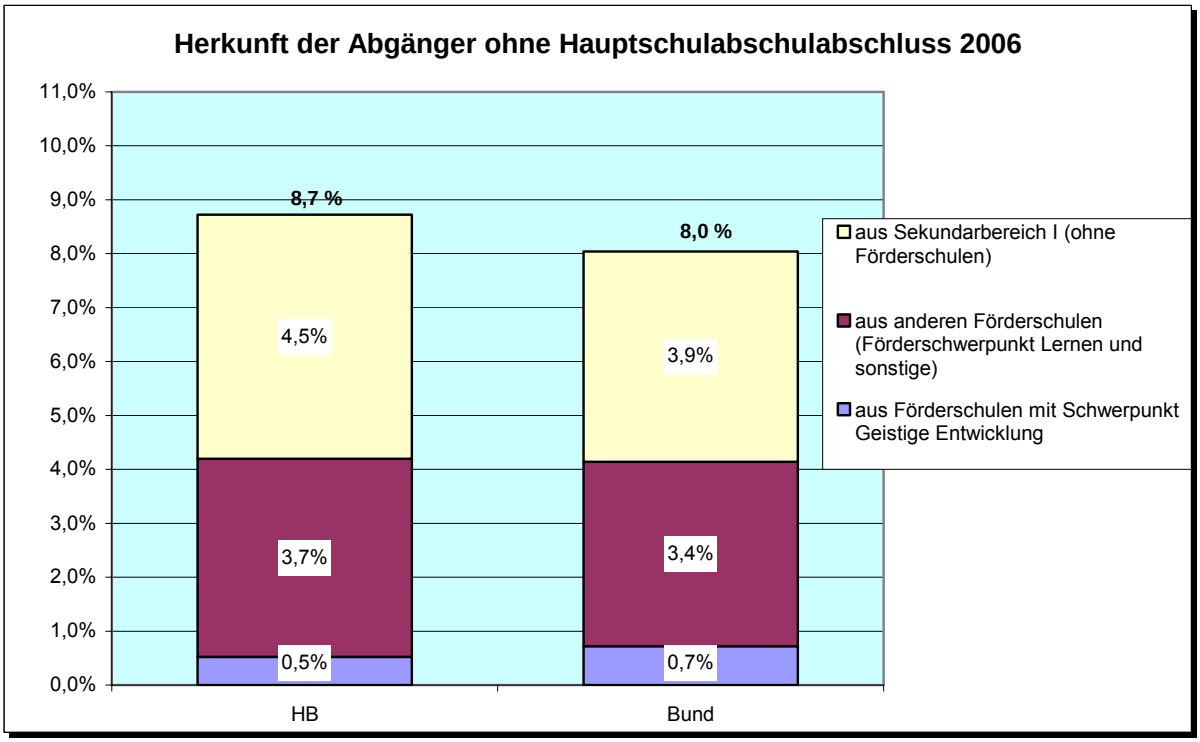


Quelle: SBW

Die altersjahrgangsbezogene Quote der „Schulabbrecher“ liegt in Bremen seit 2006 deutlich unter dem Durchschnittswert der Stadtstaaten Berlin und Hamburg, aber noch über dem Bundesdurchschnitt. Etwa 9 % des Schulabgangs verlässt das allgemein bildende Schulsystem in Bremen ohne Hauptschulabschluss. Dieser oder ein höherwertiger kann zwar noch im beruflichen Bereich nachgeholt werden, das ist aber einerseits für das Bildungssystem teuer und aus Sicht des Bildungsteilnehmers bzw. der -teilnehmerin auch eine im Grunde genommen vermeidbare Ausdehnung von Bildungszeit. Zu beachten ist, dass „Schulabbrecher“ aus unterschiedlichen Schularten kommen[168].

[168] Die im Folgenden dargestellten Daten beruhen auf einer Berechnung der KMK, die im Gegensatz zur Berechnung im Bildungsbericht einen Durchschnittsjahrgang aus drei Altersjahren zugrunde legt. Je nach Dauer der Vollzeitschulpflicht wird hier die Altersgruppe 14 bis 17 oder 15 - 18 angesetzt. Somit unterscheiden sich die Gesamtergebnisse etwas von der Darstellung im Bildungsbericht.

Grafik 2.4.2: Schulabbrecher 2006 nach Schularten



Quelle: SBW

Der Anteil des Abgangs ohne Hauptschulabschluss aus Förderzentren ist natürlich auch abhängig davon, wie hoch die „Förderschulbesuchsquote“ ist, d. h. der Anteil an Schülern bzw. Schülerinnen, die eine Förderschule in den Klassen 5-10 besuchen.

Tabelle 2.4.4: Förderschulbesuchsquoten 2006/07

Land	**Kl. 1 - 4**	**Kl. 5 - 10**	**Kl. 1 - 10**
Bremen (Land)	1,8%	5,7%	4,2%
Hamburg	4,1%	5,3%	4,8%
Hessen	3,1%	4,7%	4,1%
Bund[169] (fiktiv)	*4,4%*	*5,1%*	*4,8%*

Quelle: SBW

Es ergeben sich zwei Ansatzpunkte zur Verringerung des Abgangs ohne Hauptschulabschluss:

- Verringerung des Abgangs ohne Hauptschulabschluss aus „Nicht-Förderzentren“ (in Bremen verlassen 4,5 % der durchschnittlichen gleichaltrigen Bevölkerung die Schulen ohne Hauptschulabschluss, obwohl sie Schulen besuchen, die einen entsprechenden Abschluss regelmäßig vorsehen),

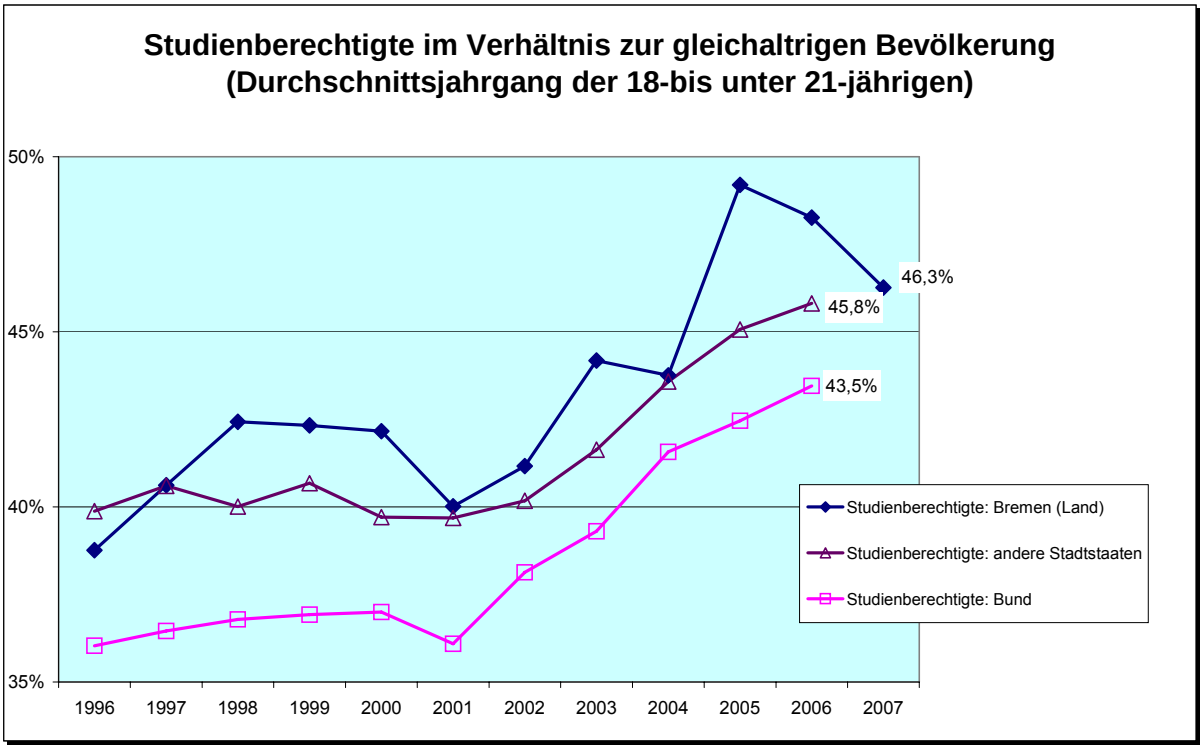
[169] Wie in vielen Bundesländern sind auch in Berlin und somit im Bundesergebnis über 20 % der Förderschulschüler bzw. -schülerinnen nicht Klassenstufen zugeordnet. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Schüler bzw. Schülerinnen aus Schulen für geistig Behinderte. Diese Schülerinnen bzw. Schüler sind analog der Verteilung der Schüler bzw. Schülerinnen im Primar- und Sekundarbereich I auf die Klassenstufen der Förderschulen rechnerisch aufgeteilt worden, um so vergleichbare Werte zu erhalten. Wegen der unterschiedlichen Integrationsquoten kann die Verteilung der Förderschülerinnen bzw. -schüler nicht als Maßstab genommen werden. Dies ist kein ganz genaues Bild, sollte aber doch näher an der Realität liegen als die Nicht-Beachtung der nicht Klassenstufen zugeordneten Förderschüler bzw. -schülerinnen.

• Erhöhung des Abgangs mit Hauptschulabschluss aus den Förderzentren[170] (gerade vor dem Hintergrund einer hohen Förderschulbesuchsquote in den Klassen 5-10 erwerben zu wenig Förderzentrumsschüler bzw. -schülerinnen einen Hauptschulabschluss, weil nur 16 % öffentliche Förderzentren mit Haupt- oder Realschulabschluss verlassen).

2.4.1.2.3 Schulabgang mit Studienberechtigung

Bei der Studienberechtigtenquote werden auch Absolventen bzw. Absolventinnen beruflicher Schulen einbezogen, soweit sie einen allgemein bildenden Abschluss erwerben.

Grafik 2.4.3: Studienberechtigte



Quelle: KMK 2007-1, S. 365, eigene Darstellung

Die Studienberechtigtenquote war im Land Bremen 2006 deutlich höher als im Durchschnitt der Stadtstaaten Berlin und Hamburg und lag auch deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Insgesamt sinkt die Studienberechtigtenquote seit 2005 in Bremen aber wieder leicht ab, was Maßnahmen zur Gegensteuerung auslösen sollte.

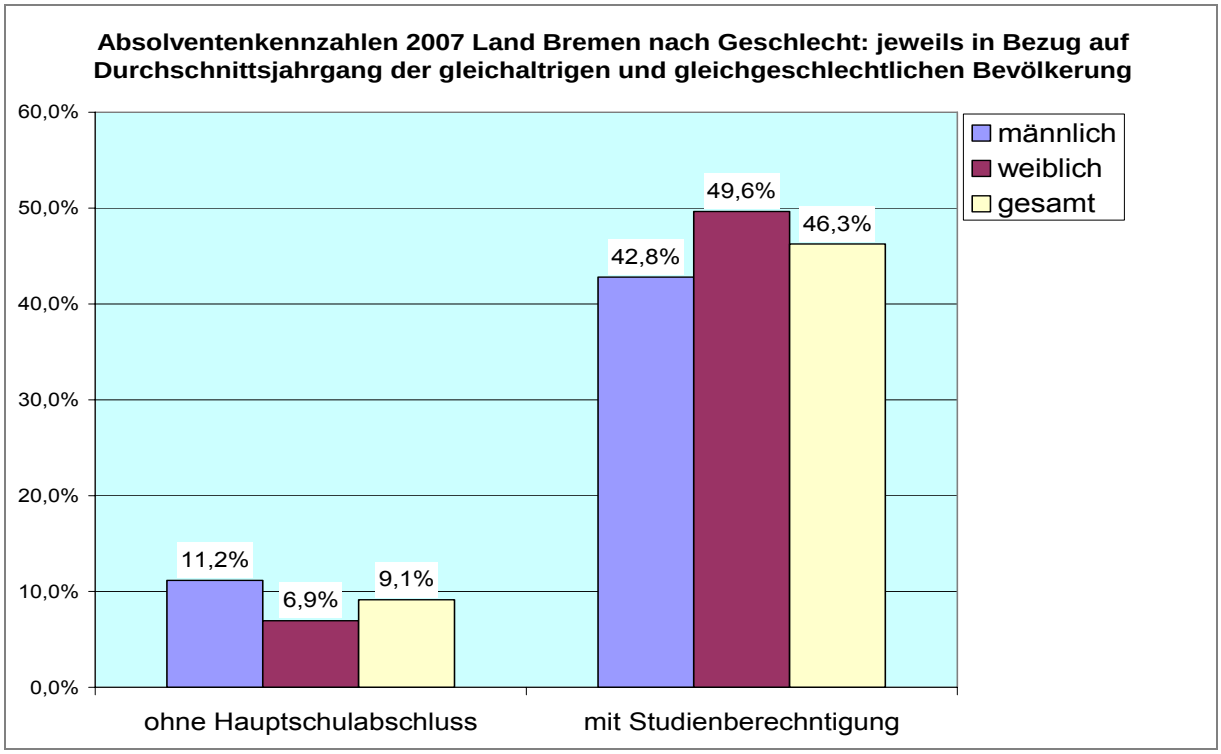
Da in Bremen ein besonders großer Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung eine Hochschulzugangsberechtigung erreicht, studieren auch viele Bremer. Der Anteil der Studienanfänger an deutschen Hochschulen aus Bremen ist daher in Bezug auf die altersspezifische bremische Bevölkerung mit 32,2 % ebenfalls deutlich überdurchschnittlich, wobei diese Quote bei Frauen mit 32,7 % höher ist als bei Männern (31,9 %).

[170] Auffällig ist, dass Bremen nach der Phase der integrierten Beschulung in den Klassen 1-4 (d. h. Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Sprache sowie Verhalten werden in den Grundschulklassen integriert unterrichtet) in den Klassen 5-10 wieder eine im Ländervergleich hohe Förderschulbesuchsquote aufweist. Die Integration wird ab Klasse 5 nur noch in wesentlich geringerem Umfang weitergeführt.

2.4.1.2.4 Absolventen und Absolventinnen

Kennzahlen zu Absolventen und Absolventinnen weisen erkennbare Unterschiede aus.

Grafik 2.4.4: Absolventen u. Absolventinnen 2007



Quelle: SBW

Es lässt sich festhalten, dass

- der Anteil an männlichen Abgängern ohne Hauptschulabschluss an der durchschnittlichen gleichaltrigen Bevölkerung 2007 deutlich höher ist als der vergleichbare Anteil an weiblichen Abgängern ohne Hauptschulabschluss.
- der Anteil der weiblichen Studienberechtigten deutlich höher ist.

Bei der Zusammenführung der Erkenntnisse aus dem Bildungsstand und der Absolventenstatistik fällt auf, dass es unter Frauen mehr „frühe Schulabgänger“ gibt, obwohl ihre Quote beim Abgang ohne Hauptschulabschluss niedriger und die Quote beim Abgang mit Studienberechtigung höher als bei Männern ist. Es scheint für relativ viele Frauen, trotz im Vergleich höherwertigerer Schulabschlüsse im Sekundarbereich, schwierig zu sein, eine Berufsausbildung aufzunehmen.

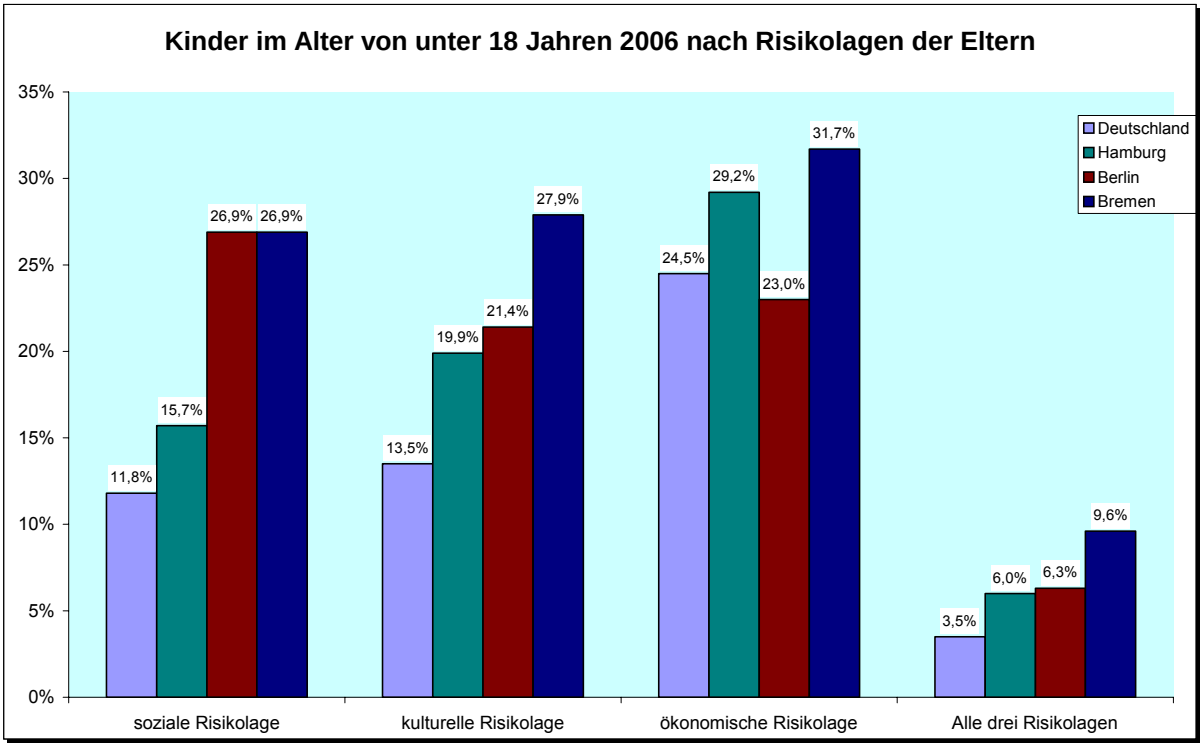
2.4.2 Risikolagen in Familien

Die Familien- und Lebensformen wandeln sich und damit verändern sich auch die Voraussetzungen und Möglichkeiten individueller Teilhabe im Bildungssystem. Kinder sind über ihre Familien in verschiedene Sozialsysteme mit unterschiedlichen Chancen und Risiken eingebunden. Die Bildungsabschlüsse der Eltern und die Einkommenshöhe in den Familien sind wichtige Faktoren für den Bildungsabschluss der Kinder. Die im Ländervergleich in Bremen schwierigeren Voraussetzungen in Bezug auf das Elternhaus lassen sich anhand der drei im Bildungsbericht 2008 dargestellten Risikolagen abbilden.[171]

Die Risikolagen beschreiben die familiären Rahmenbedingungen für Kinder aus verschiedenen Blickrichtungen:

1. Soziale Risikolage: Es wird dargestellt, wie hoch der Anteil an Kindern ist, die in Haushalten groß werden, in denen kein Elternteil erwerbstätig ist.
2. Kulturelle Risikolage: Es wird dargestellt, wie hoch der Anteil an Kindern ist, die in einem Haushalt groß werden, in dem kein Elternteil über einen Abschluss im Sekundarbereich II (beruflich oder allgemeinbildend) oder höher verfügt. Insbesondere sind hier Eltern erfasst, die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben.
3. Ökonomische Risikolage: Es wird dargestellt, wie hoch der Anteil an Kindern ist, der in einer Familie aufwächst, deren Einkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt.

Grafik 2.4.5: Risikolagen in Familien



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008, S. 226, eigene Darstellung

Insbesondere der Anteil an Kindern, die in einem Haushalt mit kultureller Risikolage groß werden, ist im Land Bremen mit 27,9 % deutlich höher als in anderen Stadtstaaten und im Bundesdurchschnitt. Besonders hoch ist im Land Bremen auch die Verbindung aller drei Risikolagen. Nahezu 10 % der Kinder wachsen unter Bedingungen auf, die alle drei Risiko-

[171] Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1, S. 26 f.

lagen beinhalten. Zur Verbesserung der Ausgangssituation für eine erfolgreiche Bildungspolitik würde auch eine positive Beeinflussung von Risikolagen in Familien beitragen.

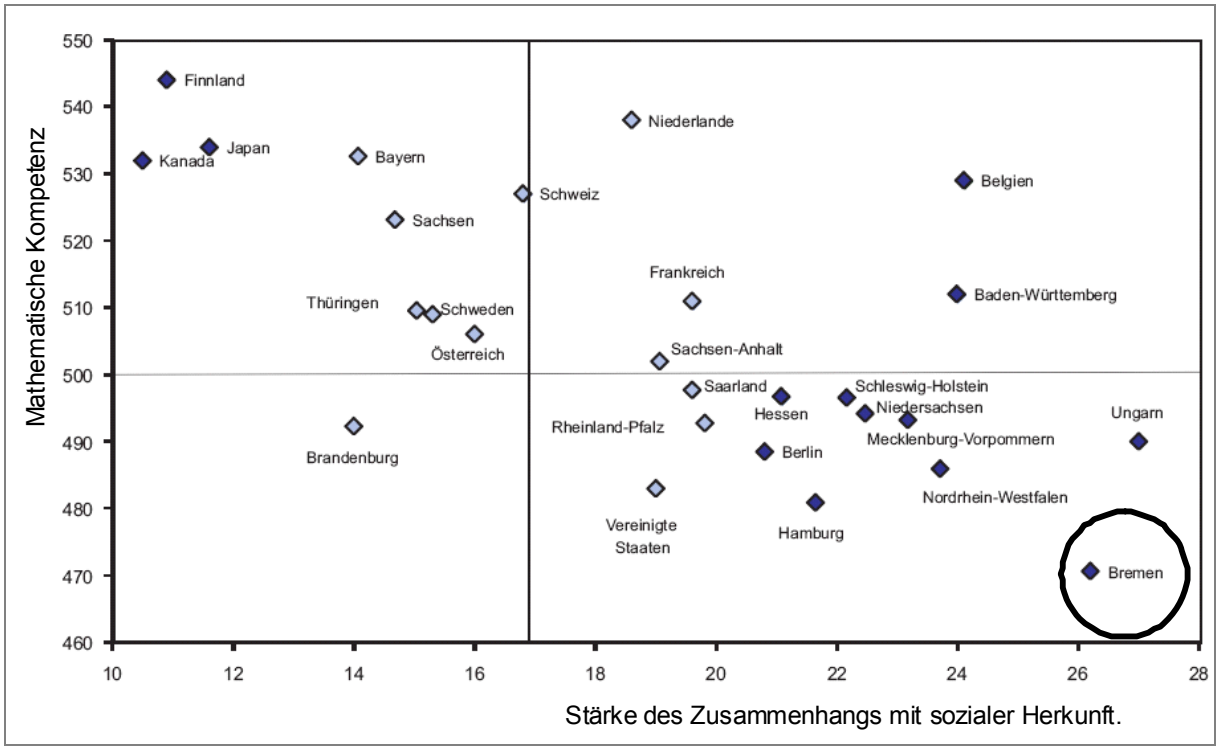
2.4.3 Bildungserfolg und sozioökonomischer Hintergrund

2.4.3.1 Kopplung zwischen sozialer Herkunft und Kompetenzniveau

In PISA[172] wurden aus dem Schülerfragebogen Angaben zur sozioökonomischen Stellung der Familie, zum erreichten Ausbildungsniveau der Eltern und zum häuslichen Besitz gewonnen. Diese Angaben zum sozioökonomischen und kulturellen Hintergrund wurden in kontinuierliche Werte umgerechnet und zu einem allgemeinen Maß der sozialen Herkunft kombiniert.[173]

Ein Abgleich der im Testbogen ermittelten mathematischen Kompetenz mit der sozialen Herkunft[174] ergibt für das Land Bremen die im Ländervergleich ungünstigste Kombination der niedrigsten mathematischen Kompetenz verbunden mit der stärksten Kopplung mit der sozialen Herkunft.

Grafik 2.4.6: Mathematische Kompetenz und Sozialmilieu



Quelle: PISA Deutschland 2003-1, S. 31

[172] Mit dem „Programme for International Student Assessment“ (PISA) informiert die OECD ihre Mitgliedstaaten über Stärken und Schwächen ihrer Bildungssysteme. Zielgruppe des Programms sind fünfzehnjährige Jugendliche. PISA konzentriert die Erhebungen auf zentrale und grundlegende Kompetenzen, die für die individuellen Lern- und Lebenschancen ebenso bedeutsam sind wie für die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Weiterentwicklung. Deutschland nahm auch 2003 die Möglichkeit wahr, die Stichprobe so zu ergänzen, dass aussagekräftige Vergleiche zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden können. Vgl. PISA Deutschland 2003-1.

[173] Sogenannter ESCS-Index.

[174] Über Varianzaufklärung (r^2) durch ESCS-Index in Prozent.

Es ergibt sich danach aufgrund der unter 2.4.2 dargestellten Ausgangsposition Bremer Kinder (Risikolagen in den Familien):

- ein niedriges mathematisches Kompetenzniveau (was auch für die anderen gemessenen Kompetenzniveaus gilt)
- sowie die vergleichsweise stärkste Korrelation von Leistung und sozialem Stand.

In Pisa 2006 wird herausgearbeitet, dass sich dieser Effekt[175] bezogen auf die Lesekompetenz in Bremen - wie nahezu in ganz Deutschland - seit 2000 verringert hat, aber immer noch überdurchschnittlich hoch ist.[176]

Das Schulsystem hat hier trotz positiver Entwicklungen bisher keine ausreichende Auflösung zwischen sozialer familiärer Herkunft und schulischem Leistungsniveau erreicht.

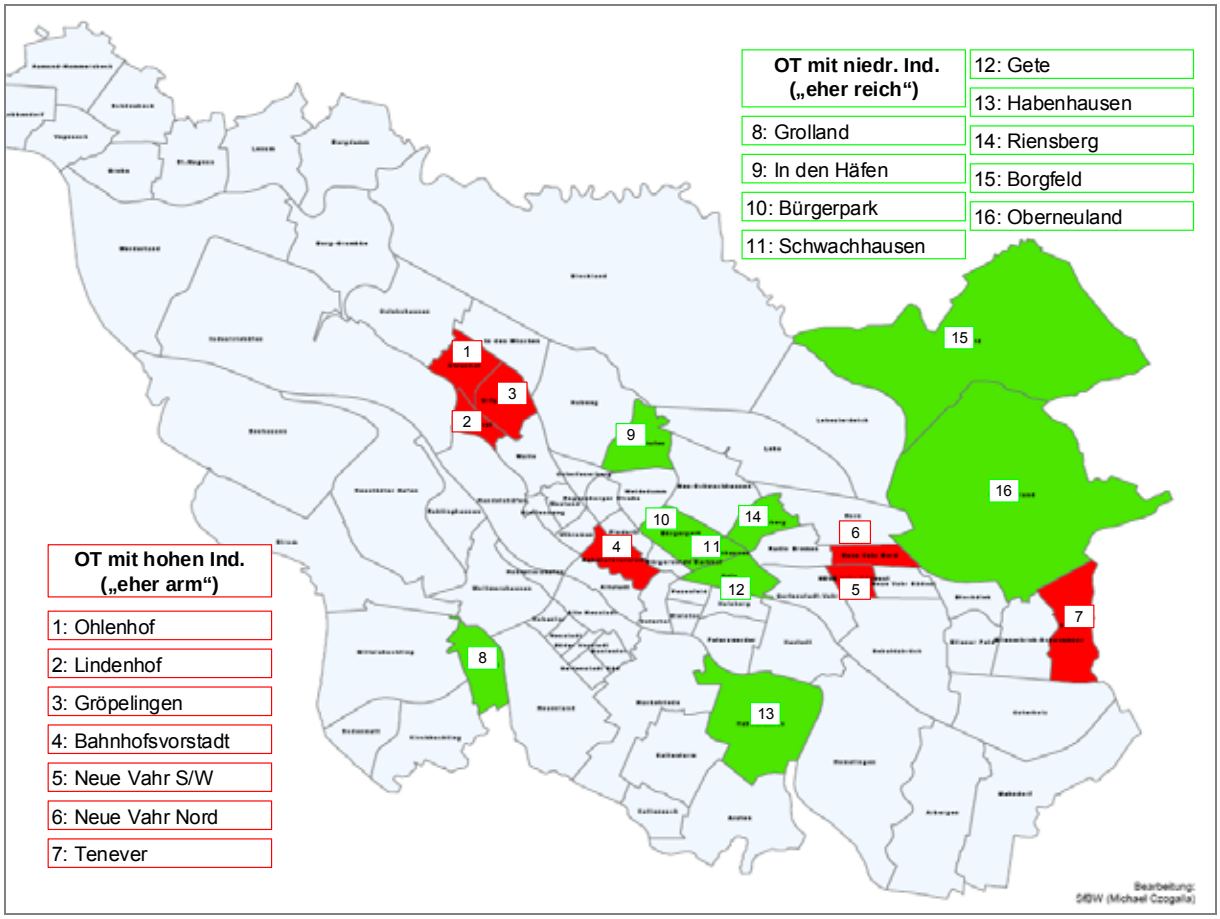
2.4.3.2 Schulische Kennzahlen im Vergleich zwischen „armen“ und „reichen“ Ortsteilen (Stadt Bremen)

Im Folgenden wird versucht, den dargestellten Zusammenhang für das Land Bremen insgesamt auf die kleinräumigen Regionen der Stadt Bremen herunterzubrechen. Hierzu sind schulische Kennzahlen auf Ebene von Ortsteilgruppen berechnet worden. Dabei sind jeweils die Ortsteile mit dem besten und dem schlechtesten Sozialindikator[177] gruppiert worden. Insgesamt wurden die Gruppen so gewählt, dass jeweils etwa 10 % der Bevölkerung erfasst werden.

Die nachfolgende Karte zeigt die ausgewählten Ortsteile entsprechend der Gruppierung in der räumlichen Anordnung.

[175] In PISA 2006 wurde der Zusammenhang im Zeitverlauf in Bezug auf einen anderen sozialen Index (HISEI: höchster sozioökonomischer Status eines Berufs eines Elternteils) berechnet, da der ESCS-Index von 2003 auf 2006 modifiziert wurde. Bezogen auf den umfassenderen ESCS-Index wurde in PISA 2006 auch der Zusammenhang mit der naturwissenschaftliche Kompetenz dargestellt. Auch dieser Zusammenhang ist in Bremen überdurchschnittlich. Vgl. PISA Deutschland 2008-1.
[176] Vgl. PISA Deutschland 2008-1, S. 332.
[177] Der Sozialindikator wird von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales regelmäßig ermittelt. Er beinhaltet z. Z. 24 Faktoren. Vgl. auch Teil 4.

Grafik 2.4.7: Bremer Ortsteile nach Sozialindikatoren



Quelle: SAFGJS

Die folgende Gegenüberstellung liefert einen weiteren Hinweis auf die Korrelation von schulischem Erfolg und sozialer Herkunft.

Tabelle 2.4.5: Schulischer Erfolg und soziale Herkunft

	Niedriger Sozialindikator ("eher reich")	**Hoher Sozialindikator ("eher arm")**
Ortsteile	Borgfeld, Habenhausen, Oberneuland Grolland, Bürgerpark Schwachhausen, Riensberg, In den Hufen, Gete	Tenever, Gröpelingen, Ohlenhof Linenhof, Neue Vahr Nord, Bahnhofsvorstadt, Neue Vahr Südwest
Einwohner	54.630	53.871
Migrantenanteil 2007	13,4%	46,4%
Anteil an Leitungsempfängern nach SGB II 2006	3,1%	27,0%
Anteil frühzeitiger Einschulungen 2006 und 2007	33,6%	15,3%
Anteil verspäteter Einschulungen 2006 und 2007	1,7%	2,7%
Wiederholerquote Kl. 1-4 2007	0,9%	4,3%
Schüler in Klasse 8 Gymnasium 2007	70,1%	15,8%
Schüler in Klasse 8 FöZ 2007	1,5%	9,6%
Abitur-Quote in Bezug auf Durchschnittsjahrgang der Bevölkerung von 18 bis unter 21 Jahren 2007	54,8%	18,1%
Quote Abschluss unter Realschulabschluss in Bezug auf Durchschnittsjahrgang der Bevölkerung von 15 bis unter 17 Jahren 2007	11,8%	40,2%

Quelle: SBW

In "ärmeren" Ortsteilen

- werden weniger Kinder früher eingeschult, aber mehr verspätet,
- müssen in der Grundschule (Klassen 1-4) deutlich mehr Schuljahre wiederholt werden,
- gehen in Klasse 8 deutlich weniger Schüler auf das Gymnasium, aber deutlich mehr in ein Förderzentrum,
- machen deutlich weniger Schüler das Abitur, dafür verlassen deutlich mehr Schüler die Schule mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.

2.4.3.3 Zusammenhang zwischen Abschluss und sozialen Ausgangsbedingungen (Stadt Bremen)

Der offensichtliche statistische Zusammenhang von Wohnort (als Ausdruck des sozialen Rahmens) und schulischer Entwicklung lässt sich nicht nur an den „Rändern“ belegen, sondern ist ein in sich statistisch nachweisbares Zusammenhangsystem. Ein starker Zusammenhang zwischen Leistung und sozialer Herkunft wurde auch durch eine relativ einfache Untersuchung der Abschlüsse in Korrelation mit sozialen Ausgangsbedingungen auf Ortsteilebene für die Stadt Bremen 2007 belegt.[178]

Die Untersuchung zeigt in Bezug auf die ausgewählten sozialen Rahmenfaktoren starke Korrelationen. Es wurden folgende starke statistisch valide Zusammenhänge ermittelt:

- Je höher der Benachteiligungsindex eines Ortsteils desto weniger Schüler machen Abitur, dafür verlassen umso mehr die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.

- Je höher der Anteil an Migranten unter 18 Jahren im Ortsteil desto weniger Schüler machen Abitur und umso mehr verlassen die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.

- Je höher die Arbeitslosenquote im Ortsteil desto weniger Schüler machen Abitur und umso mehr verlassen die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.

- Je höher der Anteil an erwerbsfähigen Sozialtransferempfängern im Ortsteil desto weniger Schüler machen Abitur und umso mehr verlassen die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.

[178] Dabei wurden zwei Gruppen von Absolvent/innen / Abgänger/innen gebildet: Absolvent/innen mit Abitur aus allgemein bildenden Schulen und Absolvent/innen / Abgänger/innen mit einem Abschluss unterhalb Realschulabschluss (inkl. Abgänger/innen ohne Abschluss). Auf Ortsteilebene wurde dann der Anteil dieser Absolventengruppen an einem Durchschnittsjahrgang der jeweils gleichaltrigen Bevölkerung gebildet. Zu den Ortsteilen wurden folgende Indikatoren für die sozialen Ausgangsbedingungen heraus gesucht / gebildet: Migrantionsanteil an Bevölkerung unter 18 Jahren, Anteil von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an der Bevölkerung zwischen 18 und 65 Jahren, Anteil der Arbeitslosen in Bezug auf die Bevölkerung zwischen 18 und 65 Jahren sowie der Benachteiligungsindex der SAFGJS. Es wurden nur Ortsteile berücksichtigt, die in den für die Absolventengruppen relevanten Altersgruppen je Jahrgang durchschnittlich mehr als 50 Einwohner haben (einbezogen 52 Ortsteile). Zwischen den Absolventengruppen und den dargestellten Indikatoren der sozialen Ausgangsbedingungen wurde ein (linearer) Zusammenhang unterstellt und untersucht. Zunächst wurde der Korrelationskoeffizient (r) berechnet. Aus dem Korrelationskoeffizient wurde dann das Bestimmtheitsmaß (r^2) ermittelt. Da lineare Zusammenhänge immer von der Größe der Untersuchungsmenge abhängig sind, wurde auch das dies korrigierende korrigierte Bestimmtheitsmaß (r^2korr) berechnet. Die unterstellte lineare Beziehung wurde schließlich anhand des F-Testes geprüft. Es wurden nur Zusammenhänge dargestellt, die nach dem F-Test eine Vertrauenswahrscheinlichkeit von 99,5 % ergeben. Berechnung: SBW.

2.4.4. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Beschreibung der Lebenssituation im Land Bremen unter dem Gesichtspunkt des Bildungsniveaus der Bevölkerung als Beitrag zum Armuts- und Reichtumsbericht lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Bildungsstand der Bevölkerung in Bremen (gemessen in schulischen Abschlüssen) ist im Vergleich zu anderen Regionen geringer.
- Der Anteil an frühen Schulabgängern entspricht anderen Stadtstaaten, liegt aber deutlich über dem EU-Benchmark. Besonders Auffällig ist der hohe Anteil an frühen Schulabgängern unter Frauen zwischen 18 und 24.
- Der Anteil an Abgängern ohne Hauptschulabschluss („Schulabbrecher“) ist zwar unter dem Vergleichswert anderer Stadtstaaten, aber immer noch hoch. Bei Männern ist diese Quote deutlich höher als bei Frauen.
- Der Anteil an studienberechtigten Schulabsolventen ist in Bremen im Ländervergleich 2006 überdurchschnittlich hoch. Deutlich mehr Frauen als Männer erwerben die Studienberechtigung.
- Trotz hoher Quoten bei Studienanfängern und Hochschulabsolventen ist der Bevölkerungsanteil mit Hochschulabschluss gering, weil viele Akademiker nicht in Bremen verbleiben.
- Aufgrund hoher sozialer Risikolagen relativ vieler Eltern im Land Bremen sind auch soziale Risiken vieler Kinder hoch. Untersuchungen ergeben eine starke Kopplung von Schulerfolg und sozialer Ausgangslage.
- Innerhalb der Stadt Bremen ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Wohnort (als Ausdruck sozialer Rahmenbedingungen) und erreichten Schulabschlüssen statistisch nachweisbar. Insgesamt sind die den Bildungsweg beschreibenden Kennzahlen in der Stadt Bremen in Ortsteilen mit hohem Sozialindikator (mehr "Arme") deutlich negativer als in Ortsteilen mit geringem Sozialindikator (mehr "Wohlhabende").

2.4.5 Bildungspolitische Maßnahmen

2.4.5.1 Entkopplung von sozialer Herkunft und Schulerfolg

Im Rahmen der Entwicklung des Schulentwicklungsplans[179] soll die Entkoppelung von sozialer Herkunft und Schulerfolg vorangetrieben werden. Mehr Bildungsbeteiligung soll Kindern aus bildungsfernen Haushalten möglich sein.

Förderung der frühen Bildung

Zurzeit wird bei fünfjährigen Kindern als Grundlage einer frühen Sprachförderung eine Sprachstandsüberprüfung durchgeführt. Kinder bekommen bei Bedarf schon im Kindergartenalter Sprachförderung, um ihre Bildungschancen zu erhöhen. In der Grundschule wird die Sprachförderung auf vielfältige Weise fortgeführt, insbesondere auch für Kinder mit Migrationshintergrund. Darüber hinaus gibt es zusätzliche Sprachförderangebote wie z. B. Feriencamps. Die Kinder lernen für drei Wochen in den Sommerferien in Deutschunterricht und Theaterprojekten, ihre Sprache zu verbessern.

[179] Vgl. SBW 2008-1.

Im Jahrgang übergreifenden Unterricht wird nach den geistigen Fähigkeiten der Kinder differenziert und entsprechend gefördert, das bedeutet, dass der Heterogenität der Kinder mehr Raum gegeben wird. Die Kinder werden anders aufgefangen, da es eine schon bestehende Lerngruppe gibt, in die sie aufgenommen werden. Damit gibt es sowohl Struktur als auch Orientierung, dies ist für Kinder aus sozial schwachen Familien besonders wichtig. Die Unterschiede zwischen Kindern werden konstruktiv genutzt, indem das Lernen voneinander eine zentrale Bedeutung bekommt. In Ganztagsgrundschulen wird für Kinder aus Familien mit Transferleistungsbezug ein kostenloses Mittagessen vorgehalten.

Verbesserte Ausstattung der Schulen in benachteiligten Quartieren

Das Projekt „Schule macht sich stark“ (Laufzeit 2004 bis 2009) unterstützt Schulen, die sowohl bezüglich der äußeren Bedingungen in einer kritischen Lage sind (überproportionaler Anteil von Migrantinnen und Migranten, bildungsferne Elternhäuser, schwierige sozioökonomische Lage) als auch im Inneren Krisensymptome zeigen (schwache Lernergebnisse, eine hohe Zahl von Schülerinnen und Schülern, die die Schule ohne Abschluss verlassen, Gewaltvorfälle usw.). Das Programm verfolgt das Ziel, dass alle Schülerinnen und Schüler qualifizierte Schulabschlüsse erreichen und selbstbewusst und verantwortlich ihr Lernen und Leben gestalten. Den Schulen werden Untersuchungen der Lernausgangslage, systematische Fortbildungsprogramme, Coaching und regelmäßige Evaluation angeboten. Sie müssen ihrerseits ihre Bereitschaft zu grundsätzlichen Veränderungsmaßnahmen erklären und im Verlauf des Projekts praktisch nachweisen.

Möglichst lange gemeinsame Beschulung (Leitbild „Schule für alle“)

Die Regierungserklärung des Bremer Senats vom 10.07.2007 zur 17. Legislaturperiode kündigt an, dass ein Schulentwicklungsplan vorgelegt werden soll. In dieser Planung sollen Entwicklungsaufträge ausgeführt werden, die bildungs- und schulpolitische Reaktionen auf die bremischen Ergebnisse internationaler Vergleichsuntersuchungen, insbesondere der PISA-Studien, darstellen und mit denen vorrangig die kritische Kopplung von Sozial- und Migrationsstatus und Bildungserfolg verringert werden soll. Dazu wurde ein Fachausschuss „Schulentwicklung“ eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, „...eine Bestandsaufnahme des Bremischen Schulsystems vorzunehmen und Vorschläge zu entwickeln und zu beraten, wie die Qualität und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Schulen und des Schulsystems weiter verbessert werden können.“ Der Bremer Schulentwicklungsplan liegt inzwischen vor[180].

Mit der Umsetzung des Schulentwicklungsplans ist beabsichtigt, langfristig das bestehende gegliederte Schulsystem zugunsten einer „Schule für alle Kinder“ abzuschaffen. Dies soll in der Form Flächen deckender Ganztagsschulen geschehen, in denen Kinder und Jugendliche gemeinsam lernen und leben, so dass soziale und andere Benachteiligungen durch Schulen zumindest vermindert werden können.

Die Schule als sozialer Ort

Die Grundschule ist eine Schule für alle Kinder mit Kindern aus "armen" Familien, Kindern aus bildungsfernen Haushalten, aber auch Kindern aus bildungsnahen Elternhäusern und hochbegabten Kindern. Um diese unterschiedlichen Voraussetzungen auffangen zu können, wird in der Grundschule stark differenziert. Die Grundschule schafft die Basis für gemeinsames Lernen und Leben.

[180] Vgl. SBW 2008-1.

Der Bremer Orientierungsrahmen „Schulqualität“ setzt Qualitätsmaßstäbe im Sinne von Standards für das Handeln in allgemein bildenden Schulen. Er zeigt ein auf der Unterrichtsforschung basierendes Verständnis von „guter Schule“. In der Qualitätsdimension „Lernkultur“ wird unter dem Aspekt „Förderung sozialen Lernens und Verantwortungsübernahme“ betont, dass soziales Lernen während des gesamten Schultages stattfindet und im Unterricht eingeübt wird.

In ihren Jahresplanungen und in ihrem Schulprogramm beschreiben die Schulen auf welche Weise sie soziales Lernen im Schulleben und Unterricht praktizieren wollen. Die Verbindlichkeit dieser Festlegung kann sich in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen der Schulaufsicht und den Schulen realisieren.

Unterricht und Abschlussquoten verbessern

In der Grundschule wird grundsätzlich integrativ unterrichtet, das heißt, dass Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Bereichen Lernen, Verhalten und Entwicklung am Grundschulunterricht teilnehmen und im Rahmen der Grundschule besonders gefördert werden. Die Sonderpädagoginnen und Sonderpädagogen arbeiten integrativ in der Grundschule.

Um Schulen die Chance einer qualitativ hochwertigen Rückmeldekultur zu geben, wurden neben der externen Evaluation die Vergleichsarbeiten in Klasse 3 (VERA 3) eingeführt. Diese Rückmeldungen geben Lehrerinnen und Lehrern die Chance anhand der differenzierten Ergebnisse, ihren Unterricht zu verändern und gerade in Gebieten mit sozial benachteiligten Kindern, Lernangebote so zu verändern, dass diese Kinder mehr Bildungschancen bekommen.

Mehr Praxisorientierung in Abschlussklassen

Es gibt mittlerweile eine Vielfalt von Maßnahmen schulischer Berufsorientierung, die geeignet sind, Schülerinnen und -schüler auf den Übergang von der Schule in den Beruf vorzubereiten. Dazu gehören u. a.:

- Sicherstellung der Ausbildungsreife durch zentrale Abschlussprüfungen am Ende eines Bildungsgangs,
- wöchentlicher Praxistag in einem Betrieb,
- Bewerbungscamps in den Herbstferien,
- Berufswahlpass.

Ein wesentlicher Schwerpunkt sollte zukünftig auch auf der qualitativen Weiterentwicklung von Maßnahmen liegen, die Hauptschülerinnen und -schüler während ihrer Schulzeit auf den Übergang in die Ausbildung und Beschäftigung vorbereiten. Dazu ist eine Bestandstandsaufnahme von Übergangsmaßnahmen für die sogenannten „Risikoschüler/innen“ und Überprüfung ihrer Wirksamkeit notwendig, um Ressourcen zu bündeln. Projekte, wie z. B. das Projekt „Perspektive betriebliche Ausbildung“, sollten weiterentwickelt werden. Das Projekt organisiert während der Jahrgangsstufen neun und zehn die Beratung von Schülerinnen und Schülern, die sich auf einen Hauptschulabschluss vorbereiten, und betreut Jugendliche, bis sie einen geeigneten Ausbildungsplatz gefunden haben, und unterstützt sie während ihrer Ausbildung, um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden.

Mehr Übergänge von der Schule in den Beruf[181]

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft hat einerseits die dargestellte verstärkte Praxis- u. Berufsorientierung vor allem in den beiden Abschlussklassen der Sekundarstufe I mit dem Abschluss der (erweiterten) Berufsbildungsreife beschlossen, andererseits werden auch in diversen schulischen Maßnahmen der Ausbildungs- u. Berufsvorbereitung in beruflichen Schulen Betriebspraktika durchgeführt. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die hohe Zahl von Jugendlichen, die ohne Bildungsabschluss die Schule verlassen und/oder sich in berufsvorbereitenden Maßnahmen befinden und denen trotzdem der Übergang in Beraufsausbildung nicht gelingen will. Statt nach der Schule in Ausbildung überzugehen, befinden sie sich weiterhin in sog. Übergangsmaßnahmen. Dazu kommen Jugendliche, die wegen mangelnder Ausbildungsfähigkeit oder falscher Berufswahl die Ausbildung abbrechen.

Im Fokus der Verbesserung der Situation hinsichtlich Ausbildungs- u. Berufsbildungsreife bzw. realistischer Berufswahlentscheidung dieser Zielgruppe steht das sogenannte **Praxislernen in betrieblichen Praktika und/oder Werkstattphasen**. Diese Maßnahmen der Berufsorientierung in Werkstätten wie auch Schülerbetriebspraktika sind auch jetzt gängige Bildungspraxis und sollen einen noch höheren Stellenwert erhalten und kontinuierlich weiter entwickelt werden.

Allein mit einer Optimierung der Übergangsprozesse und mit passgenauen Vermittlungen in Ausbildungsplätze ist es nicht getan. Viele benachteiligte Jugendliche benötigen auch während der Ausbildung eine Begleitung, damit sie den Anforderungen in der Ausbildung gewachsen sind. Bremen hat deshalb im Jahr 2007 das Modellprojekt „Perspektive Ausbildung“ initiiert, mit dem zunächst 40 Hauptschüler, beginnend ab Klasse 9, zu einem Berufsabschluss geführt werden sollen. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Vorhabens ist die Bereitschaft von Unternehmen im Land Bremen, sich für Hauptschülerinnen und Hauptschüler zu engagieren, indem sie die interessierten Schüler begleiten sowie Betriebspraktikums- und Ausbildungsplätze für Hauptschüler zur Verfügung stellen. Im Rahmen der Bremer Vereinbarungen 2008 - 2010 beinhalten die "Zweite Verabredung (Initiativen für besondere Zielgruppen des Ausbildungsmarktes)" und die "Dritte Verabredung (Verbesserung der Ausbildungsreife und Berufsorientierung)" konkrete Vorhaben, bildungsbenachteiligte Jugendliche mehr und besser in Ausbildung und Arbeit zu vermitteln.

Hochschulen

Niemand darf wegen der Erhebung von Studiengebühren vom Studium abgehalten werden. Deshalb werden für bremische Studierende an den öffentlichen Hochschulen auch weiterhin grundsätzlich **keine Studiengebühren** für ein Erststudium erhoben.

Um den sozialen Aufstieg von Jugendlichen aus **Migrantenfamilien** zu erleichtern, soll der Zugang zu Hochschulen durch spezielle Angebote vor der Zulassung ermöglicht werden.

Um mehr **Frauen** im Studium und in der Forschung vor allem in den Technik- und Naturwissenschaften zur erfolgreichen Karriere zu verhelfen, sind sie besonders in diesen Bereichen und auf allen Ebenen zu fördern. Dazu dienen auch gesetzliche Quotenregelungen für die Besetzung von Entscheidungsgremien.

Wichtige Maßnahmen zur Anhebung des Bildungsniveaus im Land Bremen liegen in der Steigerung der **Qualität der Lehre**. Es geht dabei in der Zielsetzung um eine Verbesserung

[181] Vgl. dazu auch Teil 3.2.2 dieses Berichts.

der Erfolgsdaten, wie höhere Absolventenquote, weniger Abbrecher und Wechsler, aber auch um die Erreichung einer hohen Qualifikation für den Berufseinstieg und die Vermittlung einer hohen Arbeitsmarktqualifikation. Hierzu gehört auch die Beteiligung des Landes am Hochschulpakt des Bundes und der Länder zur Sicherstellung ausreichender Studienplätze. Die Verbesserung der Lehre ist ein wissenschaftspolitischer Schwerpunkt in der Koalitionsvereinbarung, der mit der Bereitstellung von 15 Mio. € für die Haushaltsjahre 2008/9 unterlegt ist.

Die Stärkung der Forschungs- und Entwicklungskooperation zwischen **Wissenschaft und Wirtschaft** zur Unterstützung der Innovationspolitik und Technologiefelder des Landes ist ein weiterer wissenschaftspolitischer Schwerpunkt. Die Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen in der Region hat sich in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt. Darüber hinaus sind noch nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten und Potenziale zu identifizieren. Eine breitgefächerte und stetige Verbundforschung in bedeutenden ökonomischen Entwicklungsfeldern des Landes hat eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die Wertschöpfung in der Region und die Arbeitsmarktentwicklung.

Bildung für alle

Die Grundschule ist die einzige Schulform, die alle Kinder gleichzeitig beschult. Die Grundlage des Lernens sind hier die Vermittlung sozialer Kulturtechniken, Arbeitsverhalten und inhaltliches Lernen.

In der Grundschule werden Eltern in starkem Maße in den schulischen Bildungsprozess mit einbezogen, z. B. durch regen Austausch mit Lehrern und Lehrerinnen, durch Elternmitarbeit, aber auch durch Kursangebote für Erwachsene, wie z. B. „Mama lernt Deutsch“. Projekte zur gesunden Ernährung beispielsweise beziehen immer die Eltern eng mit ein bis hin zu einer engen Betreuung der Ernährungsgewohnheiten in den Familien. Oft bieten auch Eltern Kurse für Kinder an, was die Akzeptanz der Schule fördert. Die Einbeziehung der Eltern ist weiter zu verstärken.

2.5 Wohnen

Wohnsituation, Wohnumfeld, öffentlicher Raum

Über gute Wohnbedingungen zu verfügen – das kann bedeuten: ausreichend Raum für die täglichen Bedürfnisse des Lebens zu haben (wie Schutz, Essen, Schlafen, nach Kontakt ebenso wie nach Rückzug), für ältere Menschen die bequeme Erreichbarkeit von Versorgungsdienstleistern (Ärzte, Apotheken, Einkaufsmöglichkeiten) und für Kinder genügend Platz zum Spielen in einer ihnen freundlich gesonnenen, grünen und verkehrsarmen Umwelt. Es beinhaltet, über eine zentrale Ressource als Ausgangsbasis für ein angemessenes, sozial integriertes Leben zu verfügen.

Für sozial benachteiligte Gruppen ist der eigene Stadtteil zudem meist der wichtigste Lebensraum. Ihm kommt daher bezüglich seiner Infrastruktur und der Möglichkeiten zum sozialen Austausch eine besondere Bedeutung zu.[182]

Einkommensstarke Gruppen müssen sich mit weniger Restriktionen ihres Bewegungsraumes auseinander setzen; sie sind in der Wahl ihrer Lebensorte flexibler, auch weil sie mobiler (z. B. motorisiert) sind.

Bei der Verfügbarkeit von Wohnraum im Sinne von „Platz“ zu haben zeigt sich die soziale Schere der Stadt, wie die Bremer und Bremerhavener Daten bestätigen, in besonderer Weise.

2.5.1 Qualitative und quantitative Wohnungsversorgung in Bremen

Der Bremer Wohnungsmarkt hat sich in quantitativer Hinsicht in den letzten Jahren bei einem gewissen Nachfrageüberhang weitgehend stabilisiert. Die qualitative Entwicklung der Wohnungsnachfrage wird im Wesentlichen von Verschiebungen in der Altersstruktur, der Haushaltsgrößen und der Diversifizierung der Lebensstile bestimmt (anhaltende Haushaltsverkleinerung, deutliche Alterung der Haushalte etc.).[183]

2.5.1.1 Haushaltsentwicklung

Die Zahl der Haushalte in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven hat sich in den Jahren 2000 bis 2007 unterschiedlich entwickelt. Während in Bremen ein Anstieg um rd. 1 % zu verzeichnen war, sank die Zahl der Haushalte in Bremerhaven um rd. 9 %.

Zwischen 2000 und 2007 ist für das Land ein Rückgang um 3.000 Haushalte festzustellen; in der Stadt Bremen ist die Zahl der Haushalte um 3.000 gestiegen, in Bremerhaven jedoch um 6.000 gesunken.[184]

Auffallend ist in Bremen, dass sowohl die kleinen Haushalte mit einer Person als auch die großen mit vier Haushaltsmitgliedern und mehr jeweils um 4.000 zugenommen haben (2,6 % bzw. 13,1 %). In Bremerhaven verringerte sich die Zahl aller Haushaltsgrößen. Die kleinen

[182] Vgl. hierzu: Häußermann 1998-1.
[183] Zur demografischen Entwicklung vgl. Teil 2.1, zur Entwicklung der Haushalte älterer Menschen und den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Wohnungsmarkt für diese Gruppe vgl. Teil 3.4; zu Obdachlosigkeit vgl. Teil 3.6.
[184] Eine im Folgenden getrennte Betrachtung der beiden Stadtgemeinden macht mehr Sinn als die Betrachtung des Landes, da beide Wohnungsmärkte weitgehend getrennt sind und ein Austausch kaum stattfindet.

Haushalte mit ein bzw. zwei Personen überwiegen mit zusammen rd. 80 % in beiden Städten deutlich.

Tabelle 2.5.1: Zahl der Haushalte 2000 – 2007 in Bremen, Bremerhaven und im Land Bremen nach Haushaltsgrößen

Haushalte (in Tsd.) Stadt Bremen						Haushalte (in Tsd.) Bremerhaven					
	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. + mehr	Insges.		1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. + mehr	Insges.
	in 1.000						in 1.000				
2000	137	94	32	27	291	2000	31	21	7	7	66
2001	142	90	31	28	291	2001	30	21	8	6	65
2002	143	86	32	29	290	2002	32	23	6	5	66
2003	138	91	33	27	289	2003	30	20	7	6	63
2004	143	95	29	27	294	2004	32	20	6	6	64
2005	141	95	30	28	293	2005	32	20	6	6	63
2006	146	95	28	29	297	2006	28	20	6	6	60
2007	141	93	30	31	294	2007	29	19	6	6	60
2000-2007	**+ 2,6 %**	**- 2,0 %**	**- 6,3 %**	**+ 13,1 %**	**+ 1,1 %**	**2000 -2007**	**-6,5 %**	**- 9,5 %**	**- 14,3 %**	**-14,3 %**	**- 9,1 %**

Haushalte (in Tsd.) Land Bremen					
	1 Pers.	2 Pers.	3 Pers.	4 Pers. + mehr	Insges.
	in 1.000				
2000	168	116	39	34	357
2001	172	112	38	34	356
2002	175	109	38	34	356
2003	168	111	40	34	353
2004	175	115	35	33	358
2005	172	115	35	34	356
2006	173	115	34	35	357
2007	170	112	35	37	354
2000-2007	**+ 1,2 %**	**- 3,4 %**	**- 10,3 %**	**+ 8,8 %**	**- 0,8 %**

Quelle: StaLa 2008-3, S. 16.

2.5.1.2 Veränderte Anforderungen an das Wohnen durch die Diversifizierung der Lebensstile

Aus dem aktuellen Gutachten von GEWOS[185] zu den Entwicklungen auf dem bremischen Wohnungsmarkt ergibt sich, dass die Wohnungsmärkte durch stärkere Differenzierungen von Lebensstilen, Wohnwünschen und Ansprüchen heterogener werden. Im Ergebnis werden die Zielgruppen auf dem Wohnungsmarkt vielfältiger. Während traditionelle Zielgruppen (Familien) dabei an Bedeutung verlieren, bestimmen andere Haushaltstypen wie z. B. Paare ohne Kinder, Single-Haushalte jeden Alters, Senioren-Paare etc. immer mehr die Nachfrage. Die Nachfrage wird zukünftig stärker als bisher durch Qualitätskriterien bestimmt.

Vor diesem Hintergrund muss sich das Angebot auf dem Wohnungsmarkt hinsichtlich Wohnstandort, Wohnumfeld, baulicher Standards, Größe und Zuschnitt der Wohnungen etc. einstellen. Für die Wohnungsunternehmen gilt es, die Wohnungsbestände nachfragerecht und zukunftssicher anzupassen.

[185] Das Gutachten liegt im Juni 2009 vor.

2.5.1.3 Wohnungsbestand, Wohnflächen und Eigentumsanteil im Land Bremen

Das Versorgungsniveau auf dem Bremischen Wohnungsmarkt ist vergleichsweise gut, betrachtet man die Relation von vorhandenem Bestand und nachfragenden Haushalten auf Landesebene. Ende 2007 standen im Land insgesamt etwa 353.600 Wohnungen zur Verfügung. Die Zahl der privaten Haushalte belief sich auf 354.000 Haushalte, also auf nahezu gleichem Niveau.

Auf kommunaler Ebene bestehen aber erhebliche Unterschiede. Während in Bremerhaven 2007 ein Überhang von rd. 5.700 Wohnungen existierte, gab es in der Stadtgemeinde Bremen rd. 6.000 Wohnungen weniger als Haushalte. Diese Differenz stellt jedoch keinen Hinweis auf eine ausgeprägte Wohnungsnot dar. Bei näherer Betrachtung der Nachfragerhaushalte ist festzustellen, dass deren Zahl faktisch geringer ist. Nicht alle gezählten Haushalte benötigen nämlich eine eigene Wohnung, z. B. wenn mehrere Familienmitglieder unterschiedlicher Generationen zusammenleben. Großeltern / Eltern / junge Erwachsene unter einem Dach / in einer Wohnung werden dann u. U. als drei Haushalte gezählt. Analog gilt dies auch für weitere Gruppen wie Wohngemeinschaften, Heim- oder Parzellenbewohner, die ebenfalls nicht wohnungssuchend sind, gleichwohl als (nachfragende) Haushalte statistisch erfasst werden.

Tabelle 2.5.2: Wohnungen und Haushalte 2000 – 2007

Jahr	Region	Wohnungen	Haushalte	Saldo Whg / Hh
2000	Bremen	281.191	291.000	- 9.809
	Brhv.	65.766	66.000	- 234
	Land	346.957	357.000	- 10.043
2001	Bremen	282.923	291.000	- 8.077
	Brhv.	65.938	65.000	938
	Land	348.861	356.000	- 7.139
2002	Bremen	284.041	290.000	- 5.959
	Brhv.	66.259	66.000	259
	Land	350.300	356.000	- 5.700
2003	Bremen	284.547	289.000	- 4.453
	Brhv.	66.410	63.000	3.410
	Land	350.957	352.000	- 1.043
2004	Bremen	285.328	294.000	- 8.672
	Brhv.	66.575	64.000	2.575
	Land	351.903	358.000	- 6.097
2005	Bremen	286.419	293.500	- 7.081
	Brhv.	66.078	63.500	2.578
	Land	352.497	357.000	- 4.503
2006	Bremen	287.149	297.000	- 9.851
	Brhv.	65.763	60.000	5.763
	Land	352.912	357.000	- 4.088
2007	Bremen	287.996	294.000	- 6.004
	Brhv.	65.635	60.000	+ 5.635
	Land	353.631	354.000	- 369
2000 : 2007	Land	+1,92%	- 0,84 %	

Quelle: Statistisches Landesamt [186]

Wegen einer tendenziell rückläufigen Neubautätigkeit im Geschosswohnungsbereich[187] bei (in der Stadt Bremen) gleichzeitig steigenden Haushaltszahlen sind dennoch in einzelnen

[186] StaLa 2008-2 / 2008-3.

Segmenten des Bremer Wohnungsmarktes gewisse Nachfrageüberhänge zu verzeichnen. Bedarf besteht z. B. an barrierearmen Wohnungen für ältere und mobilitätseingeschränkte Menschen, an bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Haushalte[188], insbesondere für Einzelpersonen, sowie an hochwertigen Wohnungen in bevorzugten Lagen.

Im Zeitraum 2000 bis 2007 wurden im Land Bremen rd. 11.200 Wohnungen gebaut, davon knapp die Hälfte im Geschosswohnungsbau. Die durchschnittliche Wohnfläche der Wohnungen vergrößerte sich um rd. 21 m² auf durchschnittlich 112,6 m². Die durchschnittliche Wohnfläche der im genannten Zeitraum erbauten Geschosswohnungen beträgt 71,4 m², die Wohnungen in Gebäuden mit ein und zwei Wohneinheiten sind durchschnittlich 122,96 m² groß.[189]

Die Pro-Kopf-Wohnfläche erhöhte sich 2007 gegenüber 2000 von 39,28 m² auf 40,84 m², im Bund lag sie (2006) bei 42 m².[190]

Im Ländervergleich erreicht die Eigentumsquote des Landes Bremen mit 34 % einen niedrigeren Wert als im Bund (42 %). Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass Flächenländer generell höhere Quoten aufweisen als Städte bzw. Stadtstaaten. In Relation zu anderen Kommunen zeigt sich ein umgekehrtes Bild: Die Eigentumsquoten der beiden Stadtgemeinden Bremen (36 %) und Bremerhaven (29 %) lagen im Jahr 2006 im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten Berlin (13 %) und Hamburg (22 %) sowie auch zu anderen Großstädten wie Hannover (23 %), Frankfurt/Main (16 %) und München (23 %) auf einem sehr hohen Niveau. Das ist darauf zurückzuführen, dass Wohneigentum in Bremen anders als in anderen Großstädten traditionell überwiegend Reihenhauscharakter in eher dichter Bauweise hat (= Bremer Haus).[191]

2.5.2 Haushalte mit geringem Einkommen

2.5.2.1 Mietbelastung

Rund 18 % aller Bremer Haushalte verfügten 2007 über ein Nettoeinkommen von unter 900 € pro Monat[192]. In dieser Einkommensgruppe dominiert mit 86 % das Wohnen zur Miete. Im Bundesgebiet fallen in diese Einkommensgruppe rund 13 % der Haushalte, die zu 83 % zur Miete wohnen. Die betroffenen Haushalte gaben im Land Bremen rund 49 % und im Bundesgebiet rund 43 % ihres Einkommens für die Bezahlung der Bruttokaltmiete aus.[193]

Hinzu kommen die stark gestiegenen Ausgaben für Heizung und Warmwasser, die insbesondere einkommensschwache Mieterhaushalte überproportional stark belasten.[194] Daraus

---

[187] Im Jahr 2000: 1.239 Wohneinheiten, im Jahr 2007: 388 Wohneinheiten.
[188] Vgl. hierzu GEWOS 2007.
[189] Statistisches Landesamt, „Bremen Kleinräumig“ Infosystem - Abfrage-Resultat.
[190] Ebd. sowie GESIS-2009, S. 1; in Westdeutschland standen 1960 lediglich 19 m² zur Verfügung.
[191] Vgl. StaLa 2006-1; die Eigentümerquote in anderen nord- und westeuropäischen Ländern erreicht mehr als 2/3 der Haushalte (2006: 68 %), und die der osteuropäischen EU-Staaten liegt noch darüber (69 %). Deutschland verfügt mit einem Mieteranteil von über 50 % über den größten Mietwohnungssektor Europas, vgl. GESIS-2009, S. 3. Es bietet mit seinem breiten Mietwohnungsangebot eine attraktive Alternative zum Erwerb von Wohneigentum.
[192] Vgl. StaLa 2008-3, S. 6.
[193] Bundes- und europäischer Vergleich bezogen auf alle Einkommensgruppen: „Mit einem Anteil von 29 % des Haushaltsnettoeinkommens gehört Deutschland zusammen mit den Niederlanden und Dänemark zu den Ländern mit den höchsten Wohnkosten in Europa.“ (GESIS-2009, S. 6). Dies gilt trotz des überdurchschnittlich großen Mietwohnungssektors.
[194] Vgl. StaLa 2006-2.

ergibt sich, dass diesen Haushalten nur ein geringer Anteil ihres Einkommens und damit auch nur ein sehr geringer Betrag für ihren laufenden Lebensunterhalt bleibt.

Über das Mietniveau gibt es für die Stadt Bremen keine verlässlichen Daten, weil hier anders als in Bremerhaven kein Mietspiegel existiert. Es kann daher nur annäherungsweise für die Stadt Bremen auf Angaben aus der Wohnungswirtschaft und der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden.

Danach stellt sich das Mietniveau im Land Bremen vergleichsweise niedrig dar. Im Einzelnen ist gemäß den Angaben der Wohnungswirtschaft für 2007 von folgenden durchschnittlichen Mieten auszugehen (je m² Wohnfläche ohne Neben- und Heizkosten, mittlerer Wohnwert):

- Bremen 5,67 € und Bremerhaven 5,12 € netto/kalt
- Vergleich andere Stadtstaaten: Berlin 5,75 € und Hamburg 7,72 € netto/kalt
- Vergleich andere Großstädte: Hannover 5,32 €, Frankfurt/Main 7,73 € und München 9,70 € netto/kalt[195].

Empfängerinnen und Empfänger von Hartz-IV Leistungen erhielten in Bremen Ende 2007 durchschnittlich 6,82 €/m² als Kosten der Unterkunft inkl. Neben- und Heizkosten und 6,15 € in Bremerhaven anerkannt. Die tatsächlichen Wohnkosten der Leistungsempfänger lagen höher (bei 7,20 €/m²).

Zu betonen ist, dass es sich bei den oben genannten Mieten der Wohnungswirtschaft um Kalt- und bei den Mieten gem. SGB II um Mieten mit Nebenkosten handelt. Ein Vergleich der Daten ist insofern nicht unmittelbar möglich.

2.5.2.2 Haushaltsgröße, Wohnfläche und Eigentumsanteil

Die durchschnittliche Haushaltsgröße im Land Bremen lag im Jahr 2007 bei 1,87 Personen. Dieser Wert wurde von Wohnungsgemeinschaften mit Leistungen (mindestens einer Person) nach dem SGB II überschritten. Hier belief sich die Haushaltsgröße auf 2,1 Personen (Bremen und Bremerhaven). Es teilten sich also mehr Menschen den Wohnraum.

Vergleicht man die oben dargestellten durchschnittlichen Daten zum Wohnflächenverbrauch, zur Eigentumsquote und Haushaltsgröße in Bremen mit denen von Transferleistungsempfängern (nach SGB II, Ende 2007), so zeigen sich deutliche Unterschiede:

- Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nutzten 56 m² in Bremen und 58 m² in Bremerhaven gegenüber 75 m² im Durchschnitt in Bremen und 83 m² in Bremerhaven,
- die Wohnfläche je Person betrug in Wohnungsgemeinschaften mit mindestens einem Leistungsempfänger 28 m² gegenüber durchschnittlich 41 m², und
- die Eigentumsquote erreichte bei Hartz IV Empfängern nur knapp 4 % gegenüber 36 % im Gesamtdurchschnitt[196].

Entsprechend ist festzustellen, dass

- Bremer Transferleistungsempfängerinnen und –empfänger in größeren Haushalten leben,
- ihnen erheblich weniger Wohnfläche als dem Durchschnitt zur Verfügung steht und
- sie nur in wenigen Ausnahmefällen über Wohneigentum verfügen.

[195] Vgl. IVD 2008-1.
[196] Vgl. BA 2008-3.

2.5.2.3 Auswirkungen der Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf die Wohngeldleistungen

Im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde zum 1. Januar 2005 geregelt, dass bisherige Bezieherinnen und Bezieher von Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung statt Wohngeld angemessene Unterkunftskosten im Rahmen der jeweiligen Transferleistung (SGB II und SGB XII) erhalten[197]. Auch der so genannte besondere Mietzuschuss (BMZ), den Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger vor 2005 erhielten, ist damit entfallen. Somit bekommen insbesondere nur noch Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen, Empfänger von Arbeitslosengeld und Rentner sowie deren Familien Wohngeld in Form von Mietzuschuss oder Lastenzuschuss für Eigentümer. Dadurch ist die Anzahl der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger stark zurückgegangen.

Bereits mit der Vereinfachung des Wohngeldrechts zum 1. Januar 2005 im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt war die Anzahl der Wohngeldempfänger in Bremen von 51.918 (2004) auf 7.742 (2005) und damit stärker gesunken als erwartet. Es ist davon auszugehen, dass der Großteil der Haushalte, die seit 2005 kein Wohngeld mehr beziehen, in das Arbeitslosengeld II übergegangen ist, wo die Kosten der Unterkunft einbezogen sind. Die folgende Tabelle gibt den Rückgang der Empfänger von Wohngeld im Zeitraum der gesetzlichen Umstellung wieder (2004-2007).

Tabelle 2.5.3: Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld 2004 – 2007

	2004	2005	2006	2007
Bremen Stadt	39.360	6.314	5.537	4.797
Bremerhaven	12.558	1.428	1.150	924
Bremen Land	51.918	7.742	6.687	5.721

Quelle: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Ref. 74 (unveröffentlichte Datenerhebung)

Aufgrund der veränderten Empfängerstruktur im Wohngeld seit 1. Januar 2005 haben sich die Durchschnittswerte der Haushalte im Vergleich zum Zeitraum davor deutlich geändert. Das durchschnittliche Wohngeld sank von 2004 bis 2007 im Land Bremen von 140 € auf 87 €.

Tabelle 2.5.4: Durchschnittliches monatliches Wohngeld *(in €)*

	2004	2005	2006	2007
Bremen Stadt	142	93	89	87
Bremerhaven	133	82	81	82
Bremen Land	140	91	88	87

Quelle: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Ref. 74 (unveröffentlichte Datenerhebung)

Das durchschnittliche Gesamteinkommen der Wohngeldbezieher ist von 2004 bis 2007 von 683 € auf 826 € gestiegen. Diese Veränderung ist u. a. durch den Wegfall der Transferleistungsbezieher mit tendenziell geringen Einkommen begründet.

Die tatsächliche Miete hat sich in diesem Zeitraum von 354 € auf 374 € erhöht (brutto kalt).

[197] Vgl. hierzu Teil 2.2, dort insbesondere zur Übernahme der Kosten der Unterkunft 2.2.5.4.

Tabelle 2.5.5: Durchschnittliche monatliche tatsächliche Miete / Belastung der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger *(in €)*

	2004	2005	2006	2007
Bremen Stadt	360	374	368	373
Bremerhaven	335	365	371	378
Bremen Land	354	372	369	374

Quelle: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Ref. 74 (unveröffentlichte Datenerhebung)

Die Wohngeldausgaben des Landes Bremen haben sich entsprechend der geschilderten Rechtslage stark rückläufig entwickelt.

2.5.2.4 Sozialwohnungsbestand

Die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus richtet sich nach den Vorgaben des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) an Haushalte, die Zugangsschwierigkeiten zum allgemeinen Wohnungsmarkt haben. Diese Schwierigkeiten können nach den Leitlinien des WoFG einerseits in einem niedrigen Einkommen begründet sein, anderseits auch in sonstigen Aspekten wie z. B. Alter, Behinderung oder Familiengröße.

Im Land Bremen gibt es z. Z. rd. 13.000 Sozialwohnungen, davon etwa 10.400 in der Stadtgemeinde Bremen und ca. 2.600 in Bremerhaven. Im Jahr 2000 erreichte das Land Bremen noch die Zahl von 29.500 Sozialwohnungen (22.000 in Bremen, 7.500 in Bremerhaven). In den nächsten Jahren wird es zu einem weiteren Rückgang kommen, weil die zukünftigen Förderprogramme nicht ausreichen, um das Auslaufen der noch bestehenden Sozialbindungen zu kompensieren.

Bei dem Großteil dieser Wohnungen werden Mieterinnen und Mieter mit geringen Einkommen durch niedrigere Mieten begünstigt. Von besserverdienenden Haushalten können höhere Mieten erhoben werden. Zur Umsetzung dieses Ziels erhalten die Vermieter laufende einkommensabhängige Zuschüsse, die sie zur Verbilligung der Miete einsetzen müssen. Die Voraussetzungen für die Zahlung der Zuschüsse werden alle vier Jahre überprüft.

Mieten der Sozialwohnungen

Die für die Städte Bremen und Bremerhaven differenzierten Mietgrenzen liegen nach Einkommen und Wohnungsgröße gestaffelt zwischen 4,90 € und 7,00 € (Bremen) und 4,75 € und 6,85 € (Bremerhaven) je m² Wohnfläche monatlich ohne Neben- und Heizkosten. [198]

Die genannten Mietgrenzen sind wegen der unterschiedlichen Zielgruppen weder deckungsgleich mit den Mietgrenzen, die für Transferleistungsempfänger bei der Bemessung der angemessenen Kosten der Unterkunft gelten, noch mit denen des Wohngeldrechts.

Die Regelungen für die Ermittlung der für die Sozialwohnungen zulässigen Miete sehen vor, dass Haushalten mit Transfereinkommen (z. B. Hartz IV) jeweils der niedrigste Satz der Miete abverlangt wird.

Für Haushalte der untersten Einkommensfallgruppe, die keine Transferleistungen beziehen, gilt, dass die zulässige Miete aufgrund der beschlossenen Wohngeldreform ab 2009 zum überwiegenden Teil wohngeldfähig wird.

[198] Vgl. SUBVE 2005-1.

Räumliche Lage des Sozialwohnungsbestands

Im Hinblick auf die ungleiche Sozialstruktur der Bremer Stadtteile ist von Interesse, ob aus der Verteilung der Sozialwohnungen ein unmittelbarer Zusammenhang zu den belasteten Sozialräumen erkennbar ist. Die Aufteilung auf die einzelnen Stadtteile ist aus der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 2.5.6: Verteilung der Sozialwohnungen auf die Stadtteile und insgesamt

Stadt Bremen			Bremerhaven			Land Bremen	
1 Mitte	11 Mitte	23 WE	1 Nord	11 Weddewarden	1.320 WE	Bremen	10.382 WE
	12 Häfen	0 WE		12 Leherheide			
2 Süd	21 Neustadt	579 WE		13 Lehe			
	23 Obervieland	901 WE		14 Mitte		Bremerhaven	2.566 WE
	24 Huchting	377 WE	2 Süd	21 Geestemünde	1.246 WE		
	25 Woltmershausen	308 WE		22 Schiffdorferdamm			
3 Ost	31 Östliche Vorstadt	467 WE		23 Surheide		Land	12.948 WE
	32 Schwachhausen	37 WE		24 Wulsdorf			
	33 Vahr	245 WE		25 Fischereihafen			
	34 Horn-Lehe	101 WE					
	37 Osterholz	1.826 WE					
	38 Hemelingen	528 WE					
	Oberneuland	119 WE					
	Borgfeld	196 WE					
4 West	42 Findorff	630 WE					
	43 Walle	166 WE					
	44 Gröpelingen	1.215 WE					
5 Nord	51 Burglesum	448 WE					
	52 Vegesack	1.385 WE					
	53 Blumenthal	830 WE					

Quelle: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (unveröffentlichte Datenerhebung)

Die Verteilung ist zwar auf den vorderen Plätzen, jedoch nicht in der Folge deckungsgleich mit der benachteiligter Quartiere (Sozialindikatoren). Es kann daher nicht generell von sozialer Benachteiligung auf noch vorhandenen Sozialwohnungsbestand geschlossen werden. In den meisten (Sozial-)Wohnsiedlungen der 1950er und 1960er (z. B. in der Vahr) sowie in der überwiegenden Zahl der Großwohnsiedlungen der 1970er Jahre sind die Sozialbindungen bereits ausgelaufen (z. B. in Osterholz-Tenever). Die Bevölkerungsstruktur verändert sich dadurch nicht notwendigerweise; insofern finden sich in den dortigen mittlerweile preisfreien Beständen auch Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Kooperationsverträge im Sozialwohnungsbestand

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa und der Magistrat der Stadt Bremerhaven haben in Zusammenarbeit mit der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales auf Grundlage der §§ 14 und 15 des Wohnraumförderungsgesetzes in geeigneten Fällen Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft geschlossen (2003 und 2004 mit Verlängerung 2008, neue Abschlüsse 2008 und 2009). Dabei gab es im Wesentlichen zwei verschiedene Handlungsfelder.

- Ein Handlungsfeld betrifft Wohnanlagen, in denen viele alte Menschen leben. Hier war es ein übereinstimmendes Anliegen der Verhandlungspartner, die Wohnsituation der älteren Menschen zu verbessern. Diese sollten nicht mehr den erwähnten regelmäßigen Einkommensüberprüfungen unterzogen werden.

Bei diesem Personenkreis gibt es in aller Regel keine erheblichen Einkommenssteigerungen mehr. Es kann aber vorkommen, dass die alten Menschen bei geringen Rentenerhöhungen oder durch das Sinken der Einkommensgrenze nach dem Tod des Partners in eine ungünstigere Einkommensfallgruppe fallen und dadurch im Einzelfall u. U. erhebliche Mieterhöhungen tragen müssen. Diese Erhöhungen führen nicht selten dazu, dass die alten Menschen ihre bisherige gewohnte Umgebung verlassen und in eine andere Wohnung umziehen müssen. Diese Folgen werden durch die betreffenden Kooperationsverträge vermieden.

- Das zweite Handlungsfeld für Kooperationsverträge betrifft größere Wohnanlagen, bei denen die dargestellten regelmäßigen Einkommensüberprüfungen zu einer erhöhten Fluktuation und in Folge dessen zu einer Gefährdung der Sozialstruktur geführt hatten. Dort wurden nicht nur die laufenden Einkommensüberprüfungen ausgesetzt. Die betroffenen Wohnungen wurden zusätzlich von den Belegungsbindungen freigestellt. Im Gegenzug haben die Wohnungsunternehmen andere Wohnungen der Bindung unterworfen.

2.5.2.5 Schlichtwohnungen

Schlichtwohnungen ohne Heizung und/oder Bad, die es in Bremen im Jahr 1993 noch zu etwa einem Prozent gab (etwa 3.000 Wohnungen)[199], werden statistisch nicht mehr erfasst, da der Anteil aufgrund von Abriss oder Sanierungsmaßnahmen weiter rückläufig ist. Zur Verbesserung der Qualität des Wohnens berichtet GESIS: „So mag aus heutiger Sicht überraschen, dass 1960 noch 90 % aller Wohnungen in der früheren Bundesrepublik nicht über eine inzwischen als Standard geltende Ausstattung, d. h. ein Bad, (Innen-)WC und Sammelheizung verfügten.“[200] Wohnungen dieser Art gelten heute als „Schlichtwohnungen. In Westdeutschland handelt es sich um ca. 5 %.[201] Der Bremer Anteil liegt also noch niedriger.

Für kleine Gruppen von Menschen mit geringem Einkommen haben diese Wohnungen teilweise gleichwohl noch eine Bedeutung, da sie in traditionellen „sozialen Nischen“ liegen. Diese zeichnen sich durch ein hohes Maß an Toleranz gegenüber ihren Bewohnern aus, abweichendes Verhalten wird eher zugelassen als im klassischen Geschosswohnungsbau. Zudem sind die Mieten sehr gering. Sie liegen wegen der schlechten Ausstattung so niedrig, dass die Mieter teilweise geringere Einkommensanteile für ihr Wohnen aufbringen müssen als es die oben genannten Durchschnittszahlen aussagen. Dies erhöht ihren finanziellen Handlungsspielraum.

Gleichwohl wird für einige Wohnungen und Quartiere mit schlechtem Ausstattungsstandard ein Handlungsbedarf zur Verbesserung der Wohnqualität gesehen. Da es nicht immer möglich ist, die Eigentümer der betreffenden Wohnungen zu Investitionen zu veranlassen, ist eine Handlungslücke erkennbar, wo staatlicherseits interveniert werden sollte (vgl. Maßnahmenübersicht).

[199] Letzte Erfassung vgl StaLa 1993-1.
[200] GESIS-2009, S. 2.
[201] Ebenda.

2.5.3 Haushalte mit hohem Einkommen[202]

Die Gruppe der einkommensstarken Haushalte im Land Bremen zeichnet sich durch eine überdurchschnittliche Wohneigentumsquote aus. Haushalte mit mehr als 2.000 € Monatseinkommen lebten zu rund 57 % in eigenem Wohnraum, Haushalte mit mehr als 3.200 € zu rund 62 % und Haushalte mit mehr als 4.500 € sogar zu rund 77 %. Im Vergleich dazu liegt die Wohneigentumsquote aller Haushalte im Land Bremen nur bei rund 34 %. In Bremerhaven liegen nur für die Einkommensgruppe zwischen 2.000 und 3.200 € gesicherte Erkenntnisse vor. Hier erreicht die Wohneigentumsquote mit rund 51 % ebenfalls einen deutlich höheren Wert als beim Durchschnitt aller Haushalte.

Die individuelle Wohnkostenbelastung eines Mieterhaushaltes hängt stark von seiner Einkommenssituation ab. Im Jahr 2006 verwendeten einkommensstarke Mieterhaushalte in der Stadt Bremen rund 11 bis 22 % und in Bremerhaven rund 13 bis 20 % ihres Nettoeinkommens für die Zahlung ihrer Bruttokaltmiete. Die Mietbelastung lag damit deutlich unterhalb des Durchschnitts, der sich in der Stadt Bremen auf rund 29 % und in Bremerhaven auf rund 27 % bezifferte.[203] Für ein Wohnen auf mehr Fläche – und ggf. in einer grünen, ruhigen und kinderfreundlichen Umgebung - wendeten einkommensstarke Haushalte prozentual erheblich weniger als die Hälfte der Durchschnittseinkommensbezieher auf. Verglichen mit den einkommensschwachen Haushalten lag der Anteil der Wohnkosten am Einkommen teilweise sogar nur bei einem Viertel.

2.5.4 Sozialräumliche Segregation[204]

Der wirtschaftliche Strukturwandel der letzten Jahrzehnte sowie verschiedene andere Faktoren haben im Land Bremen zu einer ökonomischen und soziokulturellen Ungleichheit geführt. Diese Entwicklung wird von einer sich verstärkenden sozialräumlichen Segregation in bestimmten Gebieten begleitet, indem sozial und wirtschaftlich besser gestellte Haushalte abwandern und gleichzeitig in diese Quartiere sozial benachteiligte und/oder finanziell schwache Haushalte nachziehen. Die daraus folgende sinkende Kaufkraft geht einher mit der Erosion der infrastrukturellen Versorgung und dem Rückgang von Investitionen in den Gebieten. Zurück bleibt eine Bevölkerung, deren Lebensbedingungen im Wesentlichen durch Armut, Arbeitslosigkeit und einen geringen Bildungsstatus gekennzeichnet sind. Sie zeichnet sich zudem durch einen hohen Anteil an Zuwanderern aus.

Daraus entstehen spezifische Anforderungen, die aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und zur Wahrung des sozialen Friedens in der Stadt aufzugreifen sind. In Bremen und Bremerhaven konzentriert sich diese Bevölkerung in Stadtrandgebieten mit höhergeschossigem Wohnungsbau sowie in Gebieten in der Nähe ehemals industrieller Nutzungen.

Integrierte Stadtentwicklungspolitik leistet einen positiven Beitrag zur Bekämpfung sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligungen in der Stadt. Wichtige Handlungsfelder sind dabei städtebauliche Aufwertungsstrategien, die Stärkung der lokalen Ökonomie, die Revitalisierung von wohnortnahen Gewerbestandorten, Bildungsoffensiven und die stärkere Berücksichtigung der Belange von Jungen und Alten in einer generationengerechten Stadt.

---

[202] Einzelheiten zum Einkommen vgl. Teil 2.2.
[203] Vgl. StaLa 2006-1.
[204] Vgl. hierzu auch Teil 4.

Zum Thema soziale Segregation und sozialer Wohnungsbau muss angemerkt werden, dass sich nicht nur innerhalb Bremens, sondern besonders auch über die Landesgrenzen hinweg eine soziale Entmischung vollzieht. Niedersächsische Gemeinden im Umland bieten durchweg keinen sozialen Wohnungsbau an und zielen auf junge Familien des gehobenen Mittelstands, die Bremen verlassen. Daher gilt es, auch diese Schichten durch geeignete Angebote in Bremen zu halten.

Zusammenfassung

Der Wohnungsmarkt hat sich in quantitativer Hinsicht in den letzten Jahren bei einem gewissen Nachfrageüberhang (in der Stadt Bremen) weitgehend stabilisiert. Es ist dabei jedoch festzustellen, dass es in einzelnen Wohnungsmarktsegmenten in qualitativer und quantitativer Hinsicht Defizite gibt.

Insbesondere ist die Versorgungslage von einkommensschwachen Haushalten, die zu etwa 80 % zur Miete wohnen, mit preiswertem Wohnraum noch nicht ausreichend. Ihnen steht i. d. R. zudem deutlich weniger Wohnfläche zur Verfügung als einkommensstarken Haushalten. Negativ ist, dass das Wohnumfeld häufig keine guten Aufenthaltsqualitäten bietet. Die ärmeren Haushalte müssen dennoch etwa die Hälfte Ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete aufwenden.

Bei der Versorgung einkommensstarker Haushalte, die zu einem Anteil von deutlich über 50 % im eigenen Wohnraum leben, gibt es in quantitativer Hinsicht keine Engpässe. Wohnwünsche lassen sich daher individuell erfüllen („ruhiges Wohnen im Grünen bzw. im Altbau in Parknähe“).

Es ist darüber hinaus zu beobachten, dass sich die Nachfrage in der Form verändert, dass qualitative Belange stärker in den Fokus rücken. Es wird zunehmend Wohnraum nachgefragt, der für Paare und Singles jeden Alters geeignet ist. Hier zeichnen sich Versorgungsdefizite insbesondere bei barrierefreien bzw. eingeschränkt barrierefreien Wohnungen ab. Dieser Standard ist aufgrund der demografischen Entwicklung bei der Wohnungswahl als ein entscheidendes Kriterium anzusehen. Weiterhin ist zu beobachten, dass sich ältere Menschen stärker für neue Wohnformen, wie das gemeinschaftliche aber selbstbestimmte Wohnen, interessieren.

Der geförderte Wohnungsbau kann mit seinen einkommensabhängig gestaffelten Einkommensgrenzen einen gewissen Beitrag zu Verbesserung der Versorgungssituation einkommensschwacher Haushalte leisten. Wegen des Rückgangs an Sozialbindungen kann diese Unterstützung aber nur noch punktuell wirken.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass sich der Wohnraum, der für die einkommensschwachen Haushalte bezahlbar ist, zu einem erheblichen Anteil in den höhergeschossigen Großwohnanlagen befindet. Ärmere Bevölkerungsschichten konzentrieren sich bereits in diesen Gebieten, wodurch einer sozialräumlichen Segregation weiterer Vorschub geleistet wird.

2.5.5 Maßnahmen

2.5.5.1 Qualitative und quantitative Wohnungsversorgung

Für die Festlegung der zukünftigen Handlungsbedarfe ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung auch unter Berücksichtigung der recht stabilen Entwicklung der letzten Jahre (in der Stadt Bremen) bei einer deutlichen Zunahme des Anteils älterer Personen tendenziell in beiden Städten des Landes Bremen eher sinken als steigen wird. Wegen der zu erwartenden weiteren Zunahme kleinerer Haushalte wird die Zahl der Haushalte jedoch zunächst noch weiter steigen.

Dabei ist von einer sehr unterschiedlichen Entwicklung auf den verschiedenen Wohnungs-Teilmärkten auszugehen. Während im mehrgeschossigen Mietwohnungsbau tendenziell Angebotsüberhänge zu erwarten sind, wird es eine verstärkte Nachfrage sowohl nach Wohnformen für ältere Menschen als auch nach großen Wohneinheiten für Familien geben. Dabei ist trotz des z. Z. relativ entspannten Wohnungsmarkts zu erwarten, dass Haushalte mit geringen Einkommen Schwierigkeiten haben werden, sich am Wohnungsmarkt zu versorgen.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass mittel- bis langfristig trotz der erwähnten entspannten Lage am Wohnungsmarkt Wohnungsengpässe zu befürchten sind. Das beruht darauf, dass es in den letzten Jahren nur eine geringe Neubautätigkeit gegeben hat, die die durchschnittlichen Abgänge (z. B. durch Abriss, Umwandlung) nicht ausgleichen kann.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich zum einen die Notwendigkeit, den vorhandenen Wohnungsbestand an die zukünftige Nachfragesituation anzupassen. Zum anderen müssen weiterhin Anreize gegeben werden, dass die zur Erhaltung eines quantitativ ausreichenden Angebots erforderliche Neubautätigkeit erreicht wird.

Um die Handlungsbedarfe genauer zu ermitteln, ist das GEWOS-Institut im Rahmen des Leitbildprozesses[205] mit der Erarbeitung einer Studie beauftragt worden, in der u. a. Angebots- und Nachfragestrukturen des Bremer Wohnungsmarktes analysiert und gegenübergestellt werden (Nachfragepräferenzen siehe z. B. unten Teil 2.5.6.3).

Die Ergebnisse dieser Studie sollen 2009 vorliegen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa wird seine wohnungspolitischen Zielsetzungen nach Vorliegen des Gutachtens weiter konkretisieren.

2.5.5.2 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte / Zukunft der Wohnraumförderung

Aufgrund der geringen zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel kann im Rahmen der Wohnraumförderung keine flächendeckende Förderung mehr stattfinden. Diese wird sich vielmehr auf Modellprojekte bzw. auf Standorte beschränken, an denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Aufgrund der gesetzlichen Zielgruppenfestlegungen wird die Förderung einen ihrer Schwerpunkte auf der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte haben.

[205] Dieser Leitbildprozess wird vom Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa seit dem Frühjahr 2008 durchgeführt, vgl. www.perspektive-bremen.de.

Daraus ergeben sich im Einzelnen folgende Handlungsanforderungen:

- Schwerpunkt auf Anpassung und Umbau im Bestand
- preiswerter Wohnraum („Hartz-IV-fähig“)
- Stabilisierung von benachteiligten Quartieren
- ökologische Projekte, auch zur Senkung von Betriebskosten
- Vernetzung mit Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser
- grundsätzliche Einstellung der Förderung der Eigentumsbildung.

2.5.5.3 Generationengerechtes Wohnen

Der in Gutachten und Statistiken beschriebene demographische Wandel (vgl. Teil 2.1 dieses Berichtes) wird erhebliche Auswirkungen auf alle Bereiche des Gemeinwesens und insbesondere auf den Wohnungsmarkt haben. Durch langfristig eher sinkende bzw. stagnierende Bevölkerungszahlen und die Verschiebung der Alterspyramide sind alle wichtigen Felder der Wohnungspolitik wie Wohnungsnachfrage, Wohnungsbestand und Wohnungseigentum betroffen.

Die Stadtentwicklung steht damit vor der zentralen Herausforderung, wie mit geringer werdenden Ressourcen und einer ausdifferenzierten Anforderung an den Wohnungsmarkt eine „generationengerechte“ Stadt entwickelt werden kann. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa hat ein umfangreiches Handlungskonzept „Wohnen in Bremen - eine generationengerechte Adresse“[206] formuliert, das sich allen einzelnen Themenschwerpunkten des Wohnungsbaus und der Wohnungspolitik widmet und Handlungsstrategien entwickelt. Dieses umfasst den Wohnungsbestand sowie den Wohnungsneubau und neue Wohnformen wie z. B. gemeinschaftliches Wohnen und eine integrierte Stadtentwicklungspolitik.

2.5.5.4 Besondere Wohnformen

In den letzten Jahren hat sich bei der älteren Generation ein Werte- und Einstellungswandel bei der Betrachtung der eigenen Wohnsituation und Wohnbedürfnisse ergeben. Dieses resultiert u. a. auch daraus, dass ältere Menschen solange wie möglich eigenständig leben möchten. In einer späteren Lebensphase, in der dieses nicht mehr möglich und im familiären Rahmen nicht darstellbar ist, verblieb in der Vergangenheit häufig nur das Pflegeheim. Durch veränderte Pflegesysteme (Stärkung der pflegerischen Versorgung in der eigenen Wohnung) werden nun zunehmend andere Wohnformen nachgefragt.

Service-Wohnen ist eine Wohnkonzeption, die in verschiedenen Organisationsformen erfolgen kann und die von älteren Menschen stark nachgefragt wird.

Die Generation 50 plus, die in den kommenden Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden wird, ist mobiler, möchte sich „rechtzeitig“ neu positionieren und fragt zunehmend gemeinschaftliche Wohnformen nach, in denen die private und gegenseitige Hilfestellung sowie die Gemeinsamkeit eine starke Bedeutung haben. In Bremen gibt es eine Vielzahl an selbst organisierten Wohnprojekten, die darauf abzielen, in der städtischen Wohnungspolitik stärker berücksichtigt zu werden. Ihnen eine größere Bedeutung zukommen zu lassen, wird Teil des zukünftigen Handelns der Städte sein. Durch die selbstorganisierten Formen des gemeinschaftlichen Wohnens und die gegenseitige Unterstützung und Hilfe im Krankheits- oder

[206] SBUV 2006-1.

Pflegefall kann ggf. zumindest zeitweise auf stationäre Unterbringung verzichtet werden und zugleich eine Entlastung anderer Versorgungssysteme erfolgen.

Es bedarf dazu u. a. einer gezielten Modernisierungsplanung für den Wohnungsbestand und einer barrierefreien Anpassung der Wohnung und des Wohnumfeldes. Für den Wohnungsneubau sind finanzierbare und den Erfordernissen angepasste Wohnungsgrößen von Bedeutung. Der Schwerpunkt der Nachfrage liegt hier z. Z. auf Mietwohnraum.

Gemäß einer Umfrage bei den genannten Wohnprojekten sind ebenfalls eine gute Anbindung an Busse und Bahnen sowie ein vielfältiges Einzelhandelsangebot im nahen Wohnumfeld bedeutsam.

2.5.5.5 Künftige Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte

Die Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte ist in Bremen für alle Nachfragegruppen in den verschiedenen Segmenten des Wohnungsmarktes möglich. Es gibt eine Vielzahl von Baugebieten, in denen z. B. für Familien mit Kindern freistehende Einfamilienhäuser oder andere Bauformen angeboten werden. Ebenso sind im Eigentumsbereich vielfältige Angebote in urbaner Nähe in Umsetzung, Planung bzw. in Vorbereitung. Es handelt sich hierbei in Teilen auch um Umnutzungsprojekte, die durch ihre herausragende Lage im Hochpreissegment gehandelt werden. Darüber hinaus verfügt Bremen für ältere Menschen über verschiedene sehr repräsentative Angebote des Service-Wohnens mit und ohne Betreuung in bevorzugten Stadtteilen (Einzelheiten vgl. 3.4). Derzeitig und zukünftig sind für den Bremer Wohnungsmarkt in diesem Preissegment keine Engpässe für Nachfragegruppen zu erkennen.

2.5.5.6 Wohnbaukomponente als Bestandteil des Leitbildprozesses Bremen in der Region

In der Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode ist die Erarbeitung einer umfassenden Neupositionierung der Bremischen Regional- und Stadtentwicklung festgelegt worden. Vorgesehen ist im Rahmen eines integrativen Leitbilds die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans und des Landschaftsprogramms. Im Zuge des Leitbildprozesses soll gemäß des Beschlusses der Bremischen Bürgerschaft vom Januar 2008 das gesamtstädtische Wohnbaukonzept aktualisiert und neu positioniert werden.

Dazu ist das GEWOS-Institut mit der Erarbeitung einer Studie beauftragt worden, in der Angebots- und Nachfragestrukturen des Bremer Wohnungsmarktes analysiert und gegenübergestellt werden. Die Ergebnisse dieser Wohnbaukomponente sollen 2009 vorliegen.

Für die Stadt Bremerhaven werden entsprechende Fragestellungen am „Runden Tisch Bremerhaven“ behandelt. Mitglieder dieser Gruppe sind neben Vertretern des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa und des Magistrats der Stadt Bremerhaven auch die örtlichen größeren Wohnungsunternehmen.

2.5.5.7 Programm „Wohnen in Nachbarschaften(WiN) / Die Soziale Stadt“

Zur Verbesserung der Lebenslagen in sozialräumlichen segregierten Gebieten hat das Land Bremen seit Ende der 1990er Jahre investive Mittel des integrierten Bund-Land-Programms „Soziale Stadt - Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ eingesetzt.

Die Stadt Bremen hat 1998 das Programm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN)“ zur Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation in benachteiligten Stadtquartieren aufgelegt Diese Mittel können sowohl für investive als auch konsumtive Projekte bewilligt werden.

Beide Programme kommen in Bremen Stadt komplementär zum Einsatz, um den Gebieten durch eigenständiges Handeln eine Verbesserung der Situation im Bereich vielfältiger Handlungsfelder zu ermöglichen und um dadurch den inneren Zusammenhalt der Stadt zu stärken (s. dazu Teil 4).

Die Programme WiN und Soziale Stadt sind Interventionsprogramme, deren Zielsetzung die Stabilisierung und Annäherung von Wohn- und Lebensverhältnissen an andere Stadtgebiete ist. Das Programm WiN ist bis zum Jahr 2010 beschlossen. Es ist im Jahr 2004 eine Evaluation durchgeführt worden. Die nächste Evaluation ist für 2010 geplant. Das Programm Soziale Stadt ist abhängig von der Bereitstellung der Finanzhilfen durch den Bund.

Beide interdisziplinären Programme tragen ganz wesentlich zu einer Stabilisierung der benachteiligten Gebiete bei. Im Rahmen einer integrativen Strategie, die die Programme inhaltlich und räumlich bündelt, werden bis heute eine Vielzahl von Projekten mit den Schwerpunkten soziale Infrastruktur, Bildungsinfrastruktur, Kultur, Kriminalprävention, Integration für Migrantinnen und Migranten, Wohnumfeld und Quartiersentwicklung durchgeführt.

In der Stadt Bremen sind im Jahr 2008 folgende Gebiete in die aktive Programmförderung WiN / Soziale Stadt aufgenommen:

Grohner Düne, Gröpelingen, Hemelingen, Kattenturm, Lüssum-Bockhorn, Osterholz-Tenever, Sodenmatt / Kirchhuchting, Neue Vahr.

Aufgrund der positiven Veränderungen wurden die seit 1999 geförderten Gebiete Blockdiek und Marßel auf Basis eines umfassenden Verstetigungskonzeptes Ende 2007 aus der Förderung entlassen. Ein wichtiger Eckpunkt des Konzeptes ist es, das Bewohnerengagement weiterhin zu stärken. Hierzu wurden Freiwillige aus den Quartieren geworben und entsprechend geschult. Außerdem sieht das Konzept vor, eine Beratung für die Akteure der neu eingerichteten Quartiersräte einzuführen. Darüber hinaus sollen wichtige Schlüsselprojekte außerhalb der WiN-Förderung abgesichert werden. Zur Absicherung solcher stabilitätsfördernden „Schlüsselprojekte“ dient ein Stabilisierungsfonds. Zusätzlich wurde ein Quartiersfonds, aus dem weiterhin kleinere bewohnerinitiierte Projekte finanziert werden können, installiert. Beide Fonds werden aus den WiN flankierenden Mitteln gespeist.

Die zukünftige Entwicklung Blockdieks und Marßels wird durch das Monitoring Soziale Stadt Bremen weiterhin aufmerksam verfolgt.Eine Empfehlung aus der 2004 stattgefundenen Evaluation der Programme war die Einführung eines Monitoringsystems, das für die Förderprogramme eine möglichst frühzeitige Erkennung von prekären sozialräumlichen Prozessen gewährleisten soll (Frühwarnsystem). Damit können sozialräumlich ausgeprägte Problemlagen identifiziert und ohne zusätzliche Bereitstellung von Ressourcen aktualisiert und überprüft werden. Basierend auf drei Leitindikatoren (Transfereinkommen, Migrationshintergrund, Sprachkompetenz) sind sogenannte „Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen“ identifizierbar. (Das Monitoring wird in Kapitel 4 erläutert.)

Erste Ergebnisse des „Monitoring Soziale Stadt“ sind Ende 2008 getroffene Aussagen zur Anzahl von WiN / Soziale Stadt- Gebieten (ab 2009 11 Gebiete) und weiteren zu stabilisierenden Gebieten ab 2009 (zwei Gebiete).

Die Stadt Bremerhaven setzt in dem Gebiet Wulsdorf Mittel des Bund-Länderprogrammes „Soziale Stadt“ ein. Darüber hinaus plant die Stadt Bremerhaven, zeitnah ebenfalls ein Programm mit dem Titel „Wohnen in Nachbarschaften“ aufzulegen.

2.5.5.8 Wohngeldreform 2009

Mit der beschlossenen Leistungsnovelle zum 1. Januar 2009 wird das Wohngeld spürbar verbessert und damit für viele Haushalte wieder attraktiver. Die Leistungsverbesserungen bestehen aus folgenden Elementen:

- Zukünftig werden erstmals die Heizkosten in pauschalierter Form einbezogen. Sie werden mit 50 Cent pro m² Richtfläche, d. h. abhängig von der Haushaltsgröße, in die zu berücksichtigende Miete einfließen.
- Die bisherigen vier Baualtersklassen und deren unterschiedliche Miethöchstbeträge werden in einer Kategorie auf Neubauniveau zusammengefasst. Damit wird die Höchstförderung, die bisher nur Bauten ab 1992 vorbehalten war, auch bei älteren Wohnungen zugrunde gelegt. Dies führt für rund 64 % der bisherigen Wohngeldempfänger zu Leistungsverbesserungen.
- Die Miethöchstbeträge werden um 10 % erhöht.
- Die Wohngeldtabellenwerte werden erstmalig seit 2001 an die Mietenentwicklung angepasst und um 8 % erhöht.

Mit diesem verbesserten Wohngeld werden im Zusammenwirken mit dem weiterentwickelten Kinderzuschlag künftig voraussichtlich rund 4.100 Haushalte im Land Bremen ins Wohngeld hineinwachsen oder wechseln. Darin enthalten sind Haushalte, die aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II in die vorrangigen Leistungssysteme Wohngeld und Kinderzuschlag wechseln. Das durchschnittliche Wohngeld wird von ca. 90 € auf rund 140 € steigen.

2.5.5.9 Gender-Aspekte

Es ist festzustellen, dass Frauen, deren Bevölkerungsanteil insbesondere im hohen Alter gegenwärtig überproportional groß ist, in besonderer Weise dem Risiko von Armut gegenüber stehen und zunehmend Transferleistungen benötigen werden. Das beruht darauf, dass ihre Erwerbsbiografien häufig unterbrochen sind. Sie sind daher in besonderer Weise den Problemen ausgesetzt, mit denen einkommensschwache Haushalte bei der Wohnraumversorgung konfrontiert sind.

Maßnahmen, die der Verbesserung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte dienen, kommen auch und besonders Frauen zu gute. Sie sind daher in besonderer Weise geeignet, den in den vom Senat beschlossenen Grundsätzen zum Gender Mainstreaming und konkretisierten Gleichstellungszielen des Landes Bremen zur Umsetzung zu verhelfen.

2.5.6 Zusammenfassung

Bremen unternimmt eine Vielzahl von Anstrengungen, die sich auf dem Wohnungsmarkt abzeichnenden Versorgungsengpässe zu beseitigen.

Positiv ist zu bewerten, dass die Wohnkosten einkommensschwacher Haushalte ab dem Jahr 2009 aufgrund der von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Wohngelderhöhung erheblich sinken werden. Mit dieser Reform wird ein Heizkostenzuschuss von

0,50 €/m²/Monat eingeführt. Insgesamt wird sich das Wohngeld von durchschnittlich 90 € pro Monat auf 140 € pro Monat erhöhen.

Nach der Neuausrichtung der Sozialen Wohnraumförderung wird diese sich zukünftig schwerpunktmäßig auf die Bereitstellung preiswerten Wohnraums und die qualitative Anpassung des Wohnungsbestands richten. Aufgrund der geringen zur Verfügung stehenden Mittel kann keine flächendeckende Förderung stattfinden. Die Förderung wird sich vielmehr auf Modellprojekte bzw. auf Standorte beschränken, an denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Neben der Wohnraumförderung werden die Projekte des generationengerechten Wohnens, von besonderen Wohnformen und die Bereitstellung von Bauland durch begleitende Maßnahmen unterstützt.

Der konkrete weitere Handlungsbedarf in Bezug auf eine qualitativ und quantitativ ausreichende Wohnraumversorgung wird durch die Wohnungsbaukomponente im Leitbildprozess Bremen, die zur Zeit erarbeitet wird, näher konkretisiert werden.

Insgesamt wird es noch stärker als bisher eine Vernetzung von Förderprogrammen geben. Diese hat zum Ziel, die sozialräumliche Segregation, die eine zentrale wohnungs- und sozialpolitische Herausforderung darstellt, einzudämmen. Dabei ist das Programm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN) / Die Soziale Stadt“ besonders hervorzuheben. Ein Monitoringsystem stellt sicher, dass neue Entwicklungen kleinräumig rechtzeitig erkannt und berücksichtigt werden.

2.6. Gesundheit

2.6.1 Gesundheit und soziale Lage

Das Verständnis von Gesundheit hat sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt. Gesundheit ist mehr als die Abwesenheit von Krankheit. Gesundheit wird als ein eigenständiger, lebenslanger psychosozialer Prozess begriffen, der die Fähigkeit zur Lebensgestaltung und Teilhabe an der Gesellschaft beinhaltet. Diese Begrifflichkeit korrespondiert mit dem erweiterten Armutsbegriff, der Armut und Reichtum ebenso in einen Bezug zur gesellschaftlichen Teilhabe bzw. zu den Mitteln, diese Teilhabe zu erreichen, setzt (vgl. hierzu Teil 1.2).

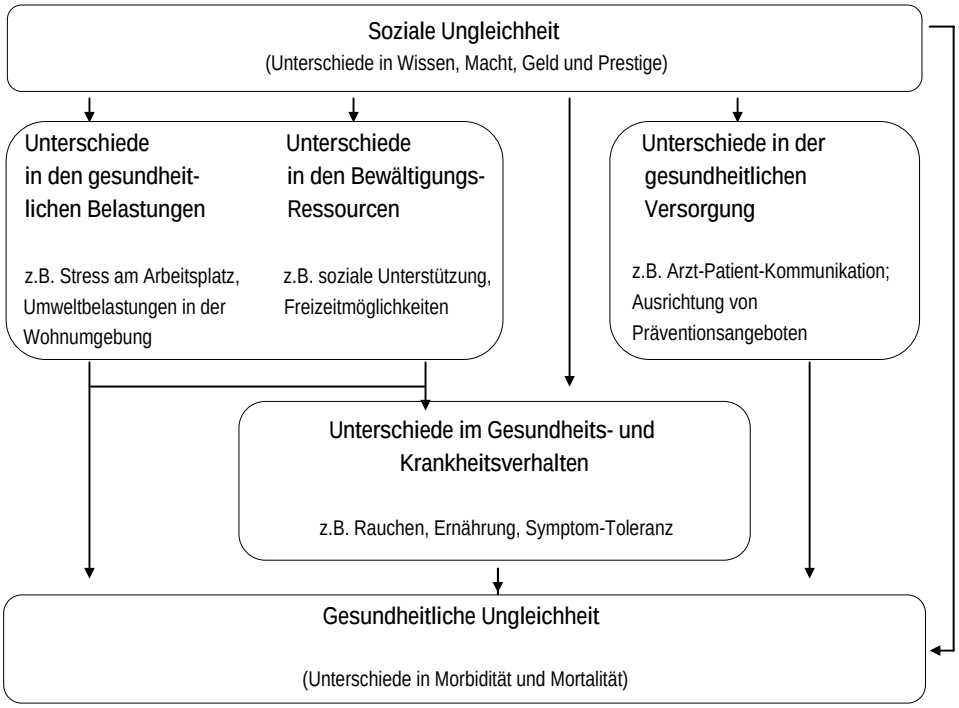
Ein wichtiger Indikator für den Zusammenhang von Armut, Reichtum und - benachteiligenden bzw. fördernden - Lebenslagen ist die gesundheitliche Situation der Bevölkerung.[207] Die verschiedenen Ansätze zur Erklärung des Zusammenhangs zwischen Gesundheit und sozialer Lage in der sozialmedizinischen Forschung basieren im wesentlichen auf den Annahmen, dass

- materielle Gegebenheiten - insbesondere Arbeits- und Wohnbedingungen - Gesundheit positiv oder negativ beeinflussen können,
- in Abhängigkeit vom Sozialstatus die Inanspruchnahme gesundheitlicher Dienste und Einrichtungen variiert,
- gesundheitsbewusste Lebensweisen und Lebensstile schichtabhängig sind und je nach kulturellem, religiösem und ethnischem Hintergrund bzw. Herkunftsland variieren und
- psychosoziale Ressourcen (z.B. Kompetenzen, Bewältigungsstrategien, genutzte soziale Unterstützung, Möglichkeiten und Zugänge zur Informationsverarbeitung etc.) Gesundheit positiv oder negativ beeinflussen können (s. dazu die Abbildung).

Die folgende Abbildung stellt den Zusammenhang von sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit grafisch dar:

[207] Bereits im Jahr 1911 hat sich die Stadt Bremen mit diesem Thema befasst. Das „Bremische Statistische Amt“ veröffentlichte eine Untersuchung über den Zusammenhang von (u. a. Kinder-)Sterblichkeit und Wohnsituation in reichen und armen Stadtteilen. Die Ergebnisse ähnelten sich in späteren Gesundheitsberichten (aus den Jahren 1992, 1998 und 2006).

Grafik 2.6.1: Modell zu sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit



Quelle: Elkeles / Mielck 1997-1, S. 137-143

Obgleich die Faktoren unterschiedlicher Gesundheitschancen gut untersucht und belegt sind, fehlt es bislang an theoretischen Erklärungen für die Entstehung schichtspezifischer Unterschiede, die zum Beispiel die relative Bedeutung einzelner Einflussfaktoren erklären und so die Planung gezielter Interventionen ermöglichen.

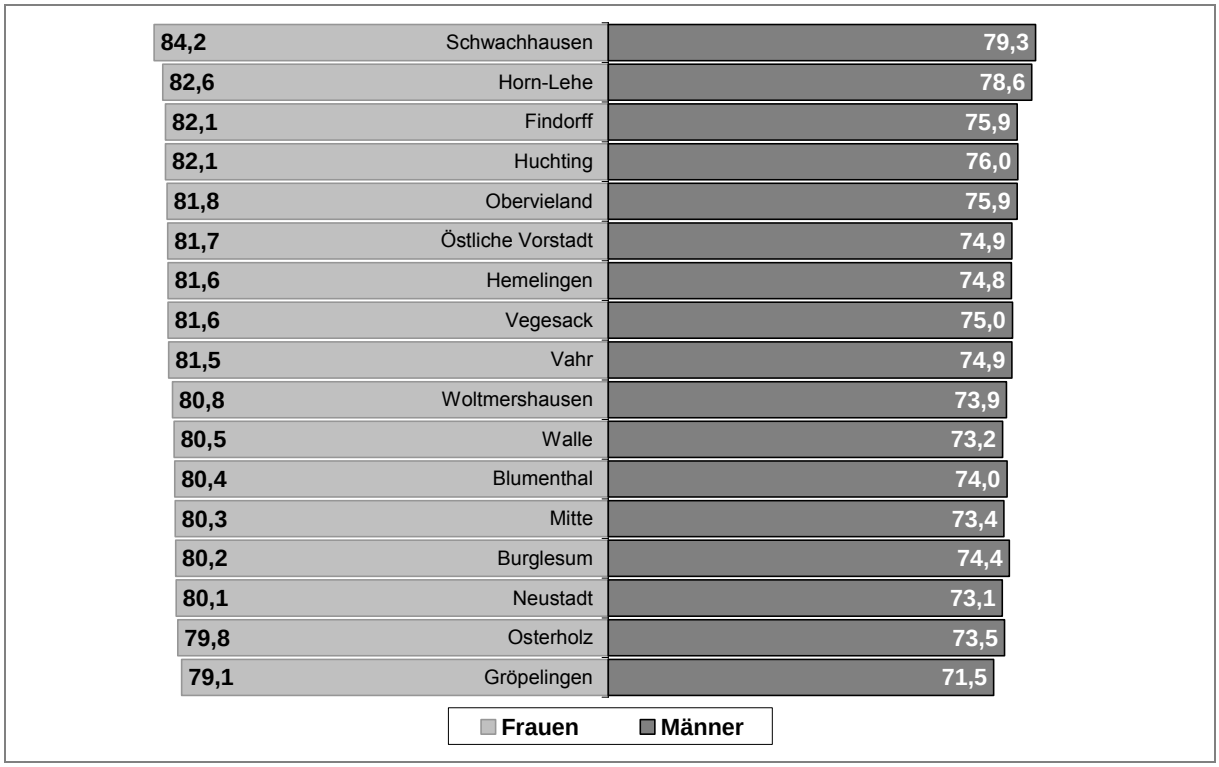
2.6.1.1 Lebenserwartung, Sterblichkeit und Krankheitsrisiken

Die Unterschiede der gesundheitlichen Situation von wohlhabenden und armen Menschen lassen sich anhand verschiedener Indikatoren darstellen.

Einer dieser Indikatoren ist die Lebenserwartung. Innerhalb der Stadtgemeinde Bremen variiert die Lebenserwartung in den einzelnen Stadtteilen bei Männern um 7,8 Jahre und bei Frauen um 5,1 Jahre.

Auch wenn die Stadtteile mitunter sehr heterogen zusammengesetzt sind, sind Tendenzen festzustellen. Die niedrigste Lebenserwartung ist im Stadtteil Gröpelingen zu beobachten und die höchste in Schwachhausen. Drei der fünf Ortsteile Gröpelingens zählen zu den am stärksten benachteiligten Gebieten in der Stadtgemeinde Bremen. Die Ortseile Schwachhausens hingegen rechnen überwiegend zu den wohlhabenden Bereichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lebenserwartung der einzelnen Menschen nicht deshalb höher oder niedriger ist, weil sie in einem bestimmten Stadtteil wohnen, sondern weil Menschen sich unterschiedlich gesundheitsrelevant verhalten oder unterschiedlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. im Arbeitsleben, ausgesetzt sind (siehe dazu die obige Grafik).

Grafik 2.6.2: Lebenserwartung in der Stadtgemeinde Bremen nach Stadtteilen, 1997 - 2006



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, Bremen kleinräumig 2007[208]

Die durchschnittliche Lebenserwartung in der Stadt Bremen beträgt 74,9 Jahre (Männer) bzw. 81,1 Jahre (Frauen).

Die Lebenserwartung in Bremerhaven liegt mit 73,6 Jahren bei den Männern und 80,2 Jahren bei den Frauen niedriger als in Bremen. Kleinräumige Daten liegen für Bremerhaven nicht vor.

Für den Vergleich der Lebenserwartung im Land Bremen mit Deutschland können Daten für den Zeitraum 2005 / 2007 herangezogen werden. Danach erreicht die durchschnittliche Lebenserwartung des Landes einen geringeren Wert als der Bundesdurchschnitt:

Tabelle 2.6.1: Durchschnittliche Lebenserwartung in Bremen und Deutschland nach Geschlecht 2005 - 2007

	Bremen	**Deutschland**
Männer	75,6	76,6
Frauen	81,5	82,1

Quelle: www.gbe-bund.de, Gesundheitsberichterstattung des Bundes

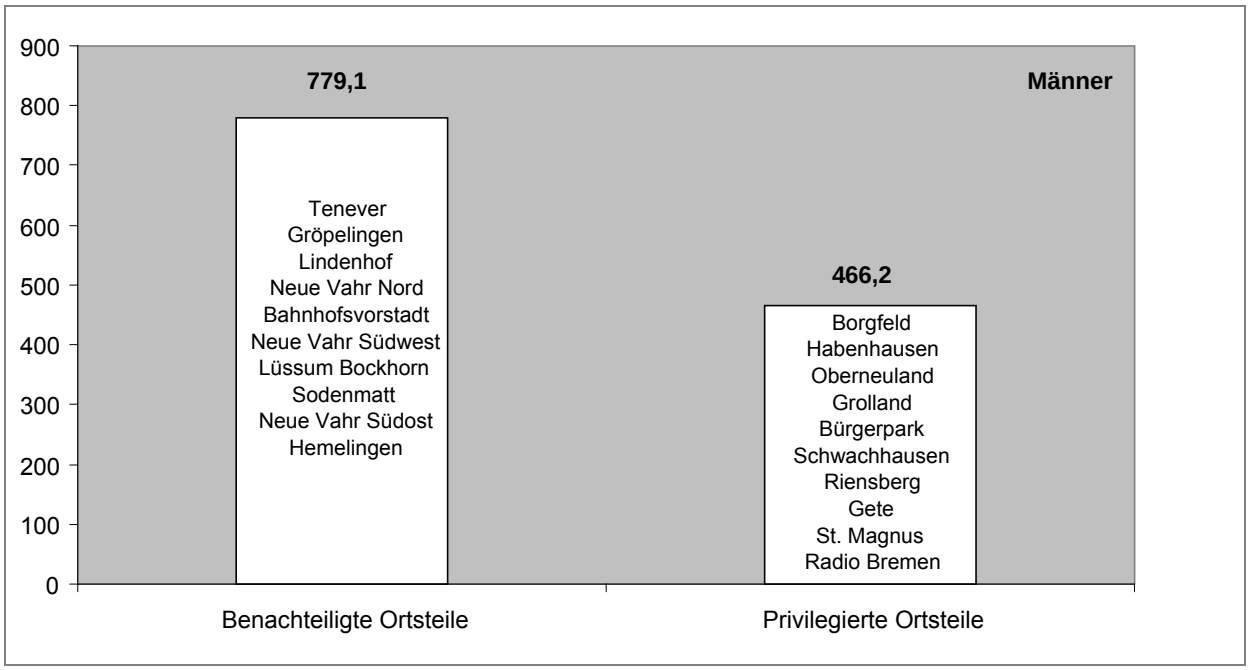
Die größte Differenz ist mithin zwischen der Lebenserwartung von Männern in Bremerhaven und im Bundesdurchschnitt zu konstatieren, der Abstand beträgt 3 Jahre.

Die Lebenserwartung ist eng verknüpft mit den Sterblichkeitsraten. Innerhalb der Stadtgemeinde Bremen gibt es auch hier Differenzen, wenn man wohlhabende und benachteiligte Regionen vergleicht.

Die Sterberate beträgt in den benachteiligten Ortsteilen bei Männern 779,1 Sterbefälle je 100.000 Einwohner, in den wohlhabenden Ortsteilen zusammengefasst 466,2 je 100.000 Einwohner (vgl. Schaubild).[209]

[208] Vgl. http://www.statistik.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.740.de.

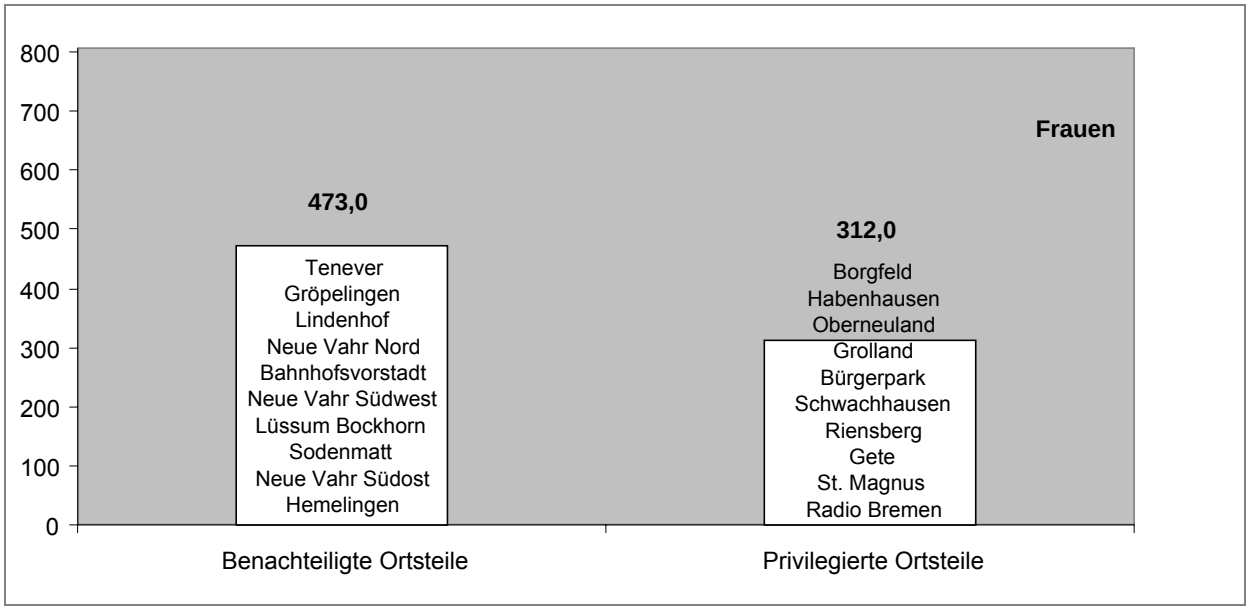
Grafik 2.6.3: Altersstandardisierte Sterblichkeitsraten in wohlhabenden und benachteiligten Ortsteilen in Bremen, 1998 - 2007 aggregiert, Männer



Quellen: Statistisches Landesamt Bremen, Bremen kleinräumig 2007, sowie SAFGJS: Sozialindikatoren 2007, eigene Berechnungen

Bei Frauen sind diese Unterschiede nicht ganz so groß. Dies könnte mit den unterschiedlichen Belastungen in der Arbeitswelt und Differenzen im Gesundheitsverhalten zusammenhängen (vgl. weiter unten Kapitel Arbeitswelt und Gesundheit).

Grafik 2.6.4: Altersstandardisierte Sterblichkeitsraten in wohlhabenden und benachteiligten Ortsteilen in Bremen, 1998 - 2007 aggregiert, Frauen



Quellen: Statistisches Landesamt Bremen, Bremen kleinräumig 2007, sowie SAFGJS: Sozialindikatoren 2007, eigene Berechnungen

[209] Erläuterung des Samples: Die Betrachtung des langen Zeitraums von 10 Jahren ist deshalb erforderlich, um statistische Schwankungen möglichst gering zu halten. Die Raten wurden außerdem altersstandardisiert, um auszuschließen, dass Unterschiede in der Sterblichkeit lediglich auf eine unterschiedliche Alterszusammensetzung der Regionen zurückzuführen sind.

Auch im Hinblick auf die Säuglingssterblichkeit gibt es Unterschiede. Sie ist in den benachteiligten Ortsteilen mit 6,4 Gestorbenen je 1.000 Säuglinge doppelt so hoch wie in den wohlhabenden Stadtteilen.

Zusammenhänge zwischen sozialem Status und Krankheit wurden u.a. für Herzkrankheiten, Schlaganfall, Krebs- und Lebererkrankungen als erhöhte Risiken bei niedrigem sozialen Status festgestellt.[210]

Diese Erkrankungen zählen zu den sog. vermeidbaren Todesursachen. Diese sind

- sowohl primärpräventiv (Lebensweise, z. B. Lungenkrebs, Leberzirrhose)
- als auch sekundärpräventiv (Früherkennung, z. B. Brustkrebs) sowie
- tertiärpräventiv vermeidbar (Qualität der medizinischen Versorgung, z. B. koronare Herzkrankheiten, Bluthochdruck und Erkrankungen der Gefäße).[211]

Bei einigen Aspekten der Lebensweise und der Früherkennung lassen sich Zusammenhänge mit der sozialen Schicht nachweisen. Beispielsweise rauchen Angehörige niedriger sozialer Schicht häufiger und nehmen auch weniger Früherkennungsuntersuchungen in Anspruch.

2.6.1.2 Subjektiver Gesundheitszustand

Die Selbsteinschätzung der eigenen Gesundheit – das meint die Antwort auf die Frage „Wie würden Sie Ihren Gesundheitszustand im Allgemeinen beschreiben?“ - gilt als Schlüsselindikator für den Gesundheitszustand einer Bevölkerung. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen zeigen einen deutlichen Zusammenhang zwischen der persönlichen Selbsteinschätzung der eigenen Gesundheit und den tatsächlich vorhandenen, ärztlich diagnostizierten Erkrankungen.

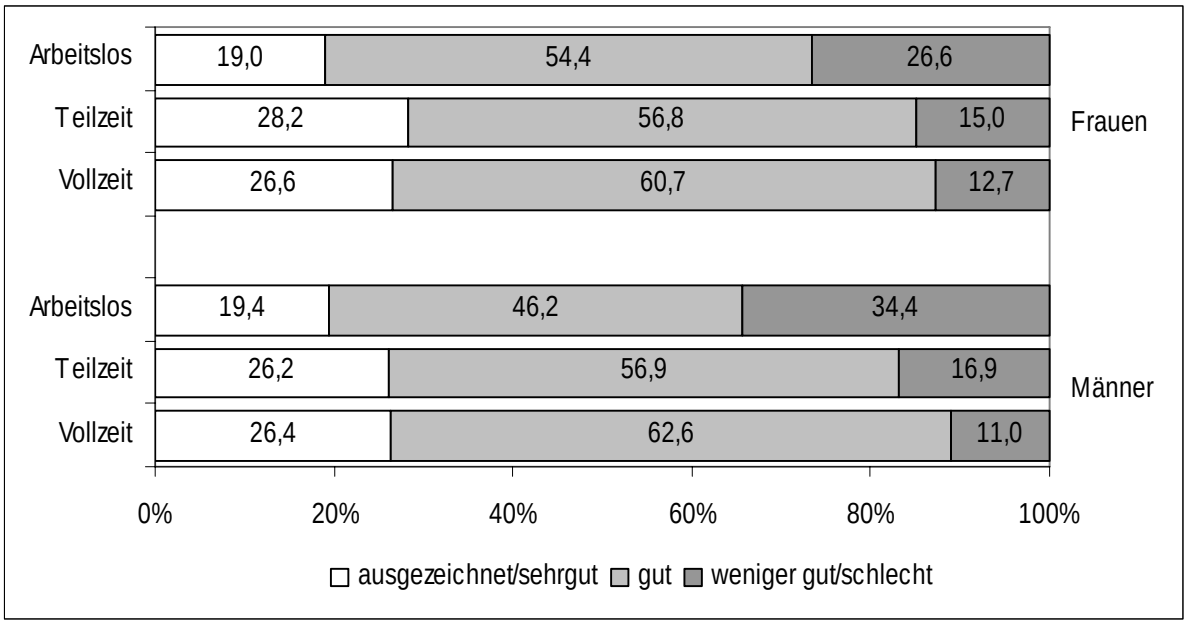
Im Rahmen der Befragung „Gesundheit!“ wurde die Bevölkerung des Landes Bremen nach ihrem subjektiven Gesundheitszustand befragt. Als Indikator für die soziale Verortung wurden hier keine Regionen, sondern der höchste Schulabschluss verwendet.

Sowohl bei Männern als auch bei Frauen zeigt sich: Personen mit niedrigem Schul- bzw. Berufsabschluss geben seltener einen ausgezeichneten / sehr guten und häufiger einen weniger guten / schlechten Gesundheitszustand an als Menschen mit höherem Bildungsabschluss. Die gefundenen Unterschiede nehmen fast durchweg mit zunehmendem Alter zu und sind bei beiden Geschlechtern etwa gleich stark ausgeprägt (mit einer Ausnahme bei den hochqualifizierten Frauen).

Bei der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands nach Erwerbsstatus wird deutlich, dass sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen Erwerbstätige ihre Gesundheit besser einschätzen als Arbeitslose.

[210] Vgl. Tabert 1999-1.
[211] Vgl. AOLG 2003-1.

Grafik 2.6.5: Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes und Erwerbsstatus im mittleren Lebensalter (30 - 64 Jahre)



Quelle: SAFGJS 2007-1

Dieser Befund ist durch zahlreiche Untersuchungen belegt. Auch im Rahmen des Bundesgesundheitssurveys[212] wurden beim Vergleich von Erwerbstätigen und Arbeitslosen insbesondere für arbeitslose Männer höhere Raten an Gesundheitsstörungen nachgewiesen (Asthma, Diabetes mellitus, Hypertonie und selbst berichtete psychische Störungen). Bei Frauen waren diese Zusammenhänge uneinheitlich.

Bei der Suche nach Erklärungsansätzen stellt sich die Frage: Werden Kranke eher arbeitslos oder Arbeitslose eher krank? Hier bestätigen neuere Forschungen[213], dass eher letzteres zutrifft. Lang andauernde Arbeitslosigkeit kann insbesondere psychische Erkrankungen verursachen oder verschlimmern. Diese bessern sich häufig, wenn Arbeitslose eine Beschäftigung finden.

Als Erklärungsansatz für den Geschlechterunterschied wird diskutiert, dass sich Frauen eher auf die Alternativrolle als Hausfrau und ggf. Mutter zurückziehen können – eine empirische Überprüfung steht hier aber noch aus. Des Weiteren scheinen Männer im Vergleich zu Frauen ihre sozialen Netzwerke eher berufsorientiert aufzubauen. Arbeitslosigkeit oder eine lange Erkrankung wirken sich dann gravierender aus als bei Frauen.

[212] Robert-Koch-Institut 2003-1.
[213] Vgl. IAB 2003-4.

2.6.1.3 Kindergesundheit

Bremen

Der vom Gesundheitsamt der Stadtgemeinde Bremen (GAB) im Januar 2007 veröffentlichte Bericht „Gefährdete Kindheit – Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf die Entwicklungschancen von Kinder in Bremen“[214] konzentriert sich auf Kinder aus gesellschaftlichen Gruppen, die von relativer Armut besonders bedroht sind. Er geht der Frage nach, wie sich divergierende Lebensverhältnisse auf die Gesundheit, auf soziale Teilhabe und kulturelle Kompetenzen der Kinder auswirken.

Einzelergebnisse der Kindergesundheitsberichterstattung[215]:

- Bei einem Gesamtanstieg des Anteils aller Kinder mit niedrigem Geburtsgewicht (< 2500 gr.) zwischen den Jahren 1998 und 2005 um 9,5 % (1998: 6,3 %, 2005: 6,9 %) lag der Anstieg in den benachteiligten Wohnvierteln doppelt so hoch wie in den wohlhabenden Wohnvierteln.
- Bei den knapp 20 % der Eltern, die kein Früherkennungsuntersuchungsheft bzw. nicht den Impfpass vorgelegt hatten, muss davon ausgegangen werden, dass Früherkennungsuntersuchungen bzw. Impfungen lückenhaft wahrgenommen wurden. Eltern mit Migrationshintergrund, aus Familien mit einem alleinerziehenden Elternteil oder aus benachteiligten Wohnvierteln legten teilweise signifikant seltener das Untersuchungsheft oder den Impfpass vor als Eltern ohne Migrationshintergrund, aus Familien mit beiden Elternteilen und aus wohlhabenden Wohnvierteln.
- Entwicklungsauffälligkeiten im motorischen, sprachlichen und sozialemotionalen Bereich fanden sich bei:
  - 33 % der Kinder aus Migrantenfamilien (vs. 30 % keine Migrantenfamilien)
  - 34 % der Kinder aus benachteiligten Wohnvierteln (vs. 29 % aus wohlhabenden Wohnvierteln).
  - 36 % der Kinder Alleinerziehender (vs. 30 % beide Eltern) und
  - 40 % der Kinder Alleinerziehender aus benachteiligten Wohnvierteln (vs. 29 % aus wohlhabenden Wohnvierteln)
- In Familien mit Migrationshintergrund erhielten fast doppelt so viel wie deutsche Kinder (8,9 %) keine vorschulische Erziehung. Die Anforderungen an den Besuch einer „Ersten Klasse“ einer Grundschule erfüllten nach schulärztlicher Einschätzung nur ein Drittel dieser Kinder.
- Während der Anteil übergewichtiger Kinder aus wohlhabenden Wohnvierteln tendenziell sank (1998: 8,7 %; 2005: 7,6 %), stieg der Anteil in benachteiligten Wohnvierteln von 11,7 % (1998) auf 13,6 % (2005) an.
- Bei einem Anstieg der Sprachauffälligkeiten aller Kinder von 16,8 % auf 18,6 % nahm der Anteil der sprachauffälligen Kinder aus wohlhabenden Wohnvierteln um 5 % ab, während dieser bei Kindern aus benachteiligten Wohnvierteln um 28 % anstieg. (1998: 17,8 %; 2002: 22,7 %).

[214] GAB 2007-1; 5 aufeinander aufbauende Einzelberichte beschreiben sozialmedizinische Risiken von Kindern in der Stadt Bremen.
[215] Alle folgenden Ergebnisse vgl. GAB 2007-1.

Start in die Schule - gleiche Chancen für alle?

Ausgewählte Ergebnisse aus Schuleingangsuntersuchungen zeigen Problemlagen von Kindern am Übergang zur Schule auf: Die gesundheitliche Lebenslage von Kindern in benachteiligten Wohnvierteln bestätigt die sozialen und gesundheitlichen Unterschiede auch an dieser Stelle:

- Übergewicht sowie Auffälligkeiten in der motorischen und sprachlichen Entwicklung wurden überproportional bei Kindern mit einem alleinerziehenden Elternteil, mit Migrationshintergrund bzw. aus benachteiligten Wohnvierteln festgestellt. Bei Jungen zeigten sich höhere gesundheitliche Risiken als bei Mädchen.
- Nur zwei von drei Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund konnten sich ausreichend in der deutschen Sprache verständigen.

Gravierende Nachteile zeichneten sich insbesondere für Jungen aus benachteiligten Wohnvierteln mit einem alleinerziehenden Elternteil sowie Jungen aus Familien mit Migrationshintergrund ab.

- Jungen aus benachteiligten Wohnvierteln mit einem alleinerziehenden Elternteil wiesen den höchsten Anteil an Entwicklungsauffälligkeiten auf: Bei jedem zweiten Jungen (und jedem vierten Mädchen) wurden Auffälligkeiten in der Motorik, Sprache oder im Verhalten registriert.
- Nur 66 % der Jungen aus Familien mit Migrationshintergrund (vs. 79 % ohne Migrationshintergrund) und 61 % der Jungen mit einem alleinerziehenden Elternteil aus benachteiligten Wohnvierteln (vs. 86 % wohlhabend) brachten die Voraussetzungen für einen problemlosen Einstieg in die erste Klasse einer Grundschule mit. Insbesondere in der Häufung der Risiken, „benachteiligt“ plus „alleinerziehend“ plus „männliches Geschlecht“ und „Migrationshintergrund“, zeigten sich besonders verschlechterte Ausgangschancen.
- Es muss bei den genannten Teilgruppen („Risikogruppen“) von einer nicht altersgerechten Entwicklung ausgegangen werden, wodurch der Start in die Schule erschwert wird.
- Zwischen 1998 und 2005 hat sich die Situation noch verschärft.

Armut und seelische Gesundheit von Kindern

Materielle Armut und Benachteiligung beeinflussen die seelische Gesundheit von Kindern (vgl. ausführlicher Teile 2.2 und 3.1). Ein Großteil der Klientinnen und Klienten der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Beratungsstelle am Gesundheitsamt Bremen stammt aus schwierigen sozialen Verhältnissen. Schwerpunkt der therapeutischen Arbeit ist hier die „Motivierung zur Veränderung einer als problematisch erlebten Lebenssituation“.

Bremerhaven

Nach Feststellungen des Bremerhavener Gesundheitsamts leben mindestens 40 % der Bremerhavener Kinder unter benachteiligenden Lebensbedingungen, d. h. ein hoher Prozentsatz der Kinder hat finanziell reduzierte Teilhabechancen in der Gesellschaft und parallel auch ein deutlich höheres Risiko, gleichzeitig in bildungsfernen Familien aufzuwachsen (Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Bildungstand: ohne Schulabschluss 26 %, Haupt- oder Realschulabschluss 20 %, Universitätsabschluss 4,5 %).

Der niedrige Sozialstatus ist das größte Bildungsrisiko: Diese Kinder erhalten in aller Regel weniger Anregung, haben einen höheren Medienkonsum, entwickeln eine geringere sprach-

liche Kompetenz und erhalten dann weniger von der in unserem Schulsystem in aller Regel vorausgesetzten elterlichen Unterstützung in der Schule (z. B. Hilfe bei den Hausaufgaben). Sie haben einen schlechteren Start in der Schule und auch schlechtere Chancen in der weiteren schulischen Entwicklung.

In der Veröffentlichung „Kindergesundheit in Lehe“ von 2003 sind die Ergebnisse einer Untersuchung in 4 Kitas in einem sozialen Brennpunkt dargestellt:

„Als zentrale Probleme für den Kindertagesstättenalltag erwiesen sich die Verhaltensauffälligkeiten und schlechte sprachliche Kompetenzen der Kinder. Nach Einschätzung der Bezugserzieherinnen zeigten 32 % der untersuchten vorschulischen Kinder Verhaltensauffälligkeiten (Konzentrationsprobleme, häufige Verweigerung, ruheloses Verhalten, Aggressivität, starke Schüchternheit, bzw. Gehemmtheit und Distanzlosigkeit). Bei jedem fünften Kind wurde die sprachliche Verständigung in der Kindertagesstätte als problematisch beurteilt, davon über ein Drittel aus Deutsch sprechenden Familien.“

In Anbetracht der demographischen Entwicklung in Kombination mit dem hohen Prozentsatz an Kindern mit Zuwanderungshintergrund (die ja auch eher einen niedrigen Sozialstatus haben) wird dies für eine bedenkliche Entwicklung gehalten. Nach Auskunft des Schulamtes Bremerhaven betrug der Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund bei Einschulung in 2006 ca. 36 %.

Ein hoher Prozentsatz der Kinder, die vom Gesundheitsamt in Bremerhaven z. B. im Rahmen der beantragten Hausfrühförderung, der beantragten Unterstützung in der Kita oder des sonderpädagogischen Förderbedarfs gesehen werden, leidet an den Folgen der benachteiligenden Lebensbedingungen, wobei viele ihrer Eltern schon unter den gleichen Bedingungen aufgewachsen sind und selber nur über geringe Ressourcen verfügen. Derzeit werden hierzu die Daten zur Hausfrühförderung 2007 ausgewertet, inklusive z. B. Schulabschluss, Berufsausbildung sowie Arbeitslosigkeit der Eltern.

2.6.2 Grenzen der Selbsthilfe

Dauerarbeitslosigkeit, funktioneller Analphabetismus, mangelnde Deutschkenntnisse, Krankheit und Sucht sowie weitere Ursachen und Folgen der sozialen Segregation haben letztlich auch Einfluss auf die Selbstorganisationsfähigkeit der Betroffenen.

Ob im Gesundheitssektor Selbsthilfegruppen ein Faktor zur Überwindung von Benachteiligung sein können, ist eine noch weitgehend offene Frage.[216]

Der aktuelle Selbsthilfebericht des Gesundheitsamtes der Stadtgemeinde Bremen zeigt, dass in Ortsteilen mit großer Benachteiligung keine Gruppen zum Thema Gewalt (von insgesamt 5), zu Essstörungen (von insgesamt 12) oder Drogen (von insgesamt 20) existieren. Auch Selbsthilfegruppen für Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen oder psychosozialen Problemen sind eher in Ortsteilen mit geringer Benachteiligung zu finden (44 von 71), während in den stark benachteiligten Ortsteilen nur 18 Gruppen (von 71) existieren. Aus Sicht der Selbsthilfe-Organisationen und ihrer Mitglieder geht es vorrangig um die Bewältigung der eigenen Krankheitslast. Nur bei den Alkoholselbsthilfegruppen gibt es aufgrund der

[216] Als Beitrag zur Klärung beteiligt sich das Referat Selbsthilfe- und Gesundheitsförderung des Bremer Gesundheitsamtes an einem 2004 begonnen Projekt „Aktivierung zur Selbsthilfe“ des Instituts für Medizinsoziologie der Universitätsklinik Hamburg-Eppendorf.

weiten Verbreitung des Problems eine hohe Zahl von Gruppen in benachteiligten Ortsteilen (71 von 142 Gruppen).

Die Hoffnung auf Erfolge durch das Selbsthilfekonzept erscheint für benachteiligte Menschen – zumindest soweit es sich um krankheitsbezogene Selbsthilfegruppen handelt – noch aus einem weiteren Grund unsicher: eine bedeutende Anzahl von Selbsthilfegruppen definiert sich über Krankheiten, für die eine Organisation auf Ortsteilebene nicht herstellbar ist. Aufgrund der eingeschränkten räumlichen Mobilität einkommensschwacher Menschen besteht daher für sie eine Zugangshürde für die Teilnahme an solchen Gruppen.

2.6.2.1 Förderung von Selbsthilfeaktivitäten

Die Förderung von Selbsthilfeaktivitäten auch in benachteiligten Gebieten ist konzeptionell (z. B. hinsichtlich Partizipation) wie auch unter fiskalischen Erwägungen wünschenswert. Wichtig ist jedoch hier eine professionelle Anleitung und – falls Selbsthilfe nicht zu Stande kommt – eine entsprechende sozialstaatliche Intervention.

Es sollte nicht darauf verzichtet werden, möglichst alle Aktivierungspotentiale auszuschöpfen. Beispielsweise sollten Gruppengründungen in benachteiligten Ortsteilen gezielt unterstützt und dazu die Kenntnisse von Quartiersmanagern oder anderen Schlüsselpersonen genutzt werden.

2.6.3 Armut und psychische Erkrankungen

Armut im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit bzw. drohender Arbeitslosigkeit stellt die bedeutsamste empirisch nachgewiesene Risikokombination für psychische Erkrankungen dar. Insbesondere Alkoholsucht und depressive Erkrankungen sind häufige Folgen, wobei Männer eher durch Suchterkrankungen gefährdet sind und Frauen durch Depressionen.

Wenn in Bremen von den gut 5.000 Klienten / Patienten der Sozialpsychiatrischen Beratungsstellen und Institutsambulanzen der Behandlungszentren etwa die Hälfte ohne Arbeit und Beschäftigung ist und gut 60 % von einer Erwerbsunfähigkeitsrente, Grundsicherung oder ALG II leben müssen, dann belegt dies den engen Zusammenhang von Armut und psychischer Erkrankung.

Andererseits ist Armut auch Folge von psychischer Erkrankung. Armut bei psychisch kranken Menschen hat wesentlich damit zu tun, dass sie in unserer Leistungsgesellschaft immer weniger Chancen haben, ihren Lebensunterhalt durch ein Erwerbseinkommen zu bestreiten. Diese Ausgrenzung führt nicht nur zu zunehmender Armut dieses Personenkreises, sie erschwert die Rehabilitation und Wiedereingliederung insgesamt, da sinnstiftende Arbeit und Beschäftigung eine wichtige gesundheitsfördernde und integrierende Funktion haben. Im kommunalen Psychiatrieplan Bremen 2005[217] wurde in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Teilhabe psychisch kranker Menschen an Arbeit und Beschäftigung im Mittelpunkt der Reformbemühungen in den nächsten Jahren stehen sollte.

2.6.3.1 Förderung regionaler psychiatrischer Versorgung

Bremen hat in den letzten fast drei Jahrzehnten mit weit reichenden Reformschritten Grundlagen für ein psychosoziales und psychiatrisches Versorgungsnetz geschaffen, das niedrigschwellig ist, aufsuchend arbeitet und wohnortnah zur Verfügung steht. Die Regionalisierung

[217] Vgl. GAB 2005-1, S. 72.

aller stationären und ambulanten sozialpsychiatrischen Hilfen wurde allerdings noch nicht in allen 5 Regionen konsequent umgesetzt. Dies betrifft vor allem ein noch fehlendes stationäres und tagesklinisches Versorgungsangebot in der Region Mitte. Die Erfahrung mit den neuen wohnortnahen Strukturen der Behandlungszentren zeigt, wie bedeutsam eine konsequente Regionalisierung für die Entstehung einer in die Gemeinde hineinwirkenden Kultur guter Kooperation und gemeinsamer Versorgungsverantwortlichkeit aller Akteure einer Region ist.

⇨ Tagesstrukturierung und Beschäftigung für psychisch Kranke

Im Rahmen wohnquartierbezogener Strategien zur Bewältigung von Armut sollten für psychisch Kranke daher tagesstrukturierende, sinnhafte und entgeltliche Beschäftigungen geschaffen werden. Erfahrungsgemäß ist auch die Akquisition regulärer Arbeitsverhältnisse für Behinderte erfolgreicher, wenn diese über persönliche Kontakte zu Betrieben im Nahbereich erfolgt.

2.6.4 Armut und Sucht

Sucht und Armut sind seit jeher eng miteinander verknüpft. Vor allem der Alkoholismus als quantitativ mit Abstand bedeutsamste Suchterkrankung in unserer Gesellschaft muss im Zusammenhang mit der sozialen Lage gesehen werden. Die Suchtforschung[218] ist sich heute einig, dass eine schwierige soziale Lage eher Ursache als Folge des Alkoholismus ist.

Die größte Problemgruppe sind die erwachsenen allein stehenden Obdachlosen, überwiegend Männer, bei denen in vielen Fällen eine ausgeprägte Alkoholproblematik vorliegt. Mangelnde Zukunftsperspektiven, Schädigungen durch chronische Begleiterkrankungen und fehlender Wohnsitz sind hohe Hürden, die den Zugang zu therapeutischen Hilfen erschweren. Die Hilfen für diesen Personenkreis sind in Bremen im Rahmen der Einrichtungen der Obdachlosen- und Wohnungshilfe organisiert.[219]

2.6.4.1 Förderung der Berichterstattung und Versorgung im Suchtbereich

Quartierbezogen lassen sich Problembrennpunkte ausmachen. Es handelt sich hier um Strassen und Gebäudekomplexe in zumeist bereits problembelasteten Stadtquartieren, in denen sich Alkoholabhängige bzw. Personen mit verschiedenen Suchtformen konzentrieren. Die räumliche Zusammenballung verschärft die Probleme und erschwert eine abstinente Lebensweise auch bei denen, die zunächst erfolgreich von therapeutischen und anderen Integrationsmaßnahmen profitieren.

⇨ Jährliche Berichterstattung „Brennpunkt Sucht“

Eine jährliche Berichterstattung der Sozialpsychiatrischen Beratungsstellen zu den Brennpunkten in den Versorgungsregionen wurde vor einigen Jahren begonnen, dann aber nicht mehr fortgesetzt. Diese Berichterstattung – als Grundlage für quartierbezogene Programme und präventive Planungen – sollte wieder aufgenommen werden, möglichst in Zusammenarbeit mit der Wohnungslosenhilfe.

[218] Vgl. Henkel 2007-1.
[219] Vgl. Teil 3.6 sowie GAB 2005-1, S. 85–88.

⇨ Streetwork

Ein vorbildliches Modell für effektive quartierbezogene Arbeit mit Süchtigen stellt das Streetwork–Projekt „Grünzug West“ des Vereins für Innere Mission in der Stadtgemeinde Bremen dar. Durch niedrigschwellige aufsuchende Sozialarbeit (Treffpunkt ist ein Bus) verbunden mit kleinen Beschäftigungsangeboten konnte eine auch für die übrige Wohnbevölkerung im Bereich des Grünzugs West sehr belastende Problemlage deutlich entschärft werden. Auf der Grundlage einer Analyse weiterer Suchtbrennpunkte im Rahmen der jährlichen Berichterstattung wäre (unter Berücksichtigung der verfügbaren finanziellen Ressourcen) über eine Übertragung des Modells zu entscheiden.

⇨ Koordiniertes Casemanagement Junge Menschen

Eine zweite Problemgruppe im Suchtbereich stellen Jugendliche und junge Erwachsene dar, von denen einige - ohne Ausbildung und ohne Aussicht auf Arbeit - in die Sucht flüchten. Ohne berufliche Qualifikation und Arbeit geraten diese jungen Menschen unausweichlich in einen Teufelskreis von Armut, Perspektivlosigkeit und Dissozialität mit zunehmender Unfähigkeit, ein auf Erwerbsarbeit gründendes selbstständiges Leben zu führen. Die Hartz IV Reform hat hier insbesondere mit ihren niedrigschwelligen InJobs und dem Angebot an psychosozialen Hilfen neue Rehabilitationschancen für SGB II Empfänger mit einer Suchtproblematik eröffnet. Die Zusammenarbeit zwischen den Fallmanagern der BAGIS und den für die Suchtberatung zuständigen Fachkräften der Sozialpsychiatrischen Beratungsstellen und der Drogenberatungsstellen sollte weiter entwickelt werden.

⇨ Bestandsaufnahme Überschuldung und Sucht

Erste Auswertungen zeigen, dass Armut im Sinne von Überschuldung bei vielen Süchtigen als existenziell bedrohliches Problem zunächst im Vordergrund steht. Dringend notwendig ist eine Bestandsaufnahme bei der BAGIS, bei wie vielen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Suchtproblematik mit welchem Schweregrad als Vermittlungshemmnis vorliegt. Über eine solche Bestandsaufnahme ließen sich auch sozialräumliche Bezüge und andere soziale Problemlagen dieser Gruppe erfassen.

⇨ Kommunale Stadtteilvernetzung Bremerhaven

In Bremerhaven konnte stadtteilbezogen im Rahmen eines „Runden Tisches“ eine Konzeption für die Sucht- und Drogenhilfe abgestimmt und umgesetzt werden. An einem neuen Standort werden seit Ende 2007 Hilfen für Drogenabhängige und Substituierte zusammengeführt. Dazu gehören eine Anlaufstelle („Kontaktladen“), die an 365 Tagen im Jahr geöffnet ist, Beratungsangebote, substitutionsbegleitende Psychosoziale Betreuung, die Vermittlung in Beschäftigungsprojekte sowie eine enge Vernetzung mit dem integrierten Suchtberatungs-Zentrum.

2.6.5 Maßnahmen zur präventiven Förderung der Gesundheit[220]

Gezeigt wurde, dass die gesundheitliche Situation ärmerer Bevölkerungsanteile schlechter ist als die anderer Gruppen. Zur Verbesserung sind Gesundheitsmaßnahmen im Vorfeld von Erkrankungen sinnvoll und notwendig.

⇨ Präventionsgesetz

Derzeit etablieren sich Prävention wie auch Gesundheitsförderung neben der medizinischen Behandlung, Pflege und Rehabilitation als ‚vierte Säule' im Gesundheitswesen. Geeignete Maßnahmen können sich bei regional flächendeckender Umsetzung als geeignete Strategieoptionen gegen Armut und Benachteiligung erweisen.

Für die Bündelung auch in Bremen zahlreich vorhandener regionaler Einzelprojekte und Maßnahmen vorrangig von professionellen und ehrenamtlich engagierten Verbänden eignet sich das geplante Präventionsgesetz (PrävG) des Bundes. Über die im Entwurf des PrävG vorgesehenen verbindlichen Strukturen, die Ausrichtung an nationalen und regional angepassten Zielen, die aufgezeigten Finanzierungswege mit einer verbindlichen Einbindung der Sozialversicherungsträger, die Vorgaben zur Evaluation und vor allem die Orientierung an Lebenswelten (‚Settingansatz') werden Weichenstellungen für die Gewährleistung programmatischer Ansätze für Prävention und Gesundheitsförderung vollzogen.[221]

⇨ Landesvereinigung für Gesundheit (LVG) – Regionaler Knoten

Die Aktivitäten der LVG fokussieren in besonderer Weise auf Prävention und Gesundheitsförderung bei latent von Armut bedrohten Menschen aus sozialen Randlagen sowie auf Personengruppen mit Migrationshintergrund.

Die LVG möchte perspektivisch mit dem ab Sommer 2008 vom BMG geförderten Aktionsbündnis „Leben in Bewegung. Quartiersbezogene Bewegungsförderung in Bremen und Bremerhaven" mit Rückgriff z. B. auf die Expertise des kinder- und jugendärztlichen Dienstes der Stadtgemeinde Bremen einen Beitrag zur Abmilderung der Problematik leisten. Der Verbund zielt auf eine Vernetzung im Stadtgebiet / Stadtteil, auf ein Qualifizierungscurriculum für Multiplikatoren wie auch auf eine geschlechtsspezifische Bewegungsförderung.

⇨ Verein zur Förderung der Medizinischen Versorgung Obdachloser im Land Bremen e. V. (MVO)

Seit 1998 sorgen der Verein für Innere Mission, das Bremer Gesundheitsamt sowie die Ärztekammer Bremen mit engagierten Ärztinnen und Ärzten für eine niedrigschwellige medizinische Versorgung armer bzw. obdachloser Männer und Frauen ohne Praxisgebühr oder Beitrag zum Honorar.

Das mehrfach wöchentlich vorgehaltene Angebot umfasst eine Basisdiagnostik, eine Basisversorgung mit Wundversorgung, Verbandswechsel und gezielte Therapie, z. B. bei Befall von Parasiten, sowie die Organisation der weiterführenden Versorgung mit Verweis auf medizinische Angebote. Die Finanzierung erfolgt aus Spendengeldern, durch die Ärztekammer Bremen und das Bremer Gesundheitsamt. Pro Jahr werden ca. 350 Wohnungslose medizi-

[220] Zu Prävention bei Kindern und zum Kindeswohl vgl. Teil 3.1.

[221] Vgl. hierzu auch den Beschluss der Gesundheitsministerkonferenz (GMK 2008). Die 81. GMK hat sich am 2./3. Juli 2008 in Plön mit der „Stärkung und Weiterentwicklung von Prävention und Gesundheitsförderung" befasst.

nisch behandelt, zusätzlich ergeben sich weitere rund 350 Kontakte zu Menschen im Graubereich der Wohnungslosen (vgl. Teil 3.6).

⇨ Erweiterung des Programms Soziale Stadt / WiN

Das Bundesprogramm ‚Soziale Stadt' wird in Bremen gemeinsam mit dem Bremer WiN-Programm umgesetzt. Neben zahlreichen anderen Ansätzen begründet das Programm die Notwendigkeit, gesundheitsfördernde Maßnahmen und Aktivitäten lebenswelt- und alltagsnah zu planen und durchzuführen. Die diesjährige Gesundheitsministerkonferenz sieht hier eine Zielrichtung in der Förderung gesundheitsrelevanten Verhaltens zur Prävention von Fehl- und Mangelernährung, Übergewicht und Bewegungsmangel insbesondere bei Kindern und Jugendlichen. Die GMK fordert demnach eine stärkere Einbeziehung und Finanzierung sozialräumlicher Gesundheitsförderung und Prävention in das Programm „Soziale Stadt" im Rahmen der Förderschiene „Soziale Stadt Modellvorhaben".

2.6.6 Gesundheit älterer Menschen

2.6.6.1 Gesundheitliche Entwicklungen im Alter

Alt werden und dabei gesund zu bleiben, gehört zu den am häufigsten geäußerten Wünschen im Hinblick auf die persönliche Zukunft. Einher geht damit das Bedürfnis, ein selbstständiges und selbst bestimmtes Leben im Alter führen zu können. Die soziale Absicherung im Alter, z. B. durch Vermögensbildung oder eine ausreichend hohe Rente, muss beim Bemühen um die Verwirklichung dieser persönlichen Ziele mit in den Blick genommen werden. Dagegen zählen der Verlust von Gesundheit sowie Armut und die Zunahme von Abhängigkeit im Alter, z. B. durch Pflegebedürftigkeit, zu den am häufigsten geäußerten Befürchtungen.

Alter sollte keineswegs mit beeinträchtigter Gesundheit, Behinderung oder Pflegebedarf gleich gesetzt werden. So wenig wie Altern vermeidbar ist, so wenig sind es zwar altersbedingte Degenerationsprozesse, die zu akuter oder chronischer Krankheit führen können. Alter ist jedoch keine Krankheit, sondern eine Lebensphase, für die man mit Krankheiten umgehen lernen muss. Wenn es jedoch einen Zusammenhang zwischen Krankheit und Armut gibt (s. u.), so müssen die mit dem Alter zunehmenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen auch im Zusammenhang von Armutsrisiken im Alter betrachtet werden. Wirksame Maßnahmen zur Gesundheitsprävention sind so auch als Prävention gegen Altersarmut zu verstehen.

Die gesundheitliche Situation älterer Menschen ist gekennzeichnet durch eine weiter steigende Lebenserwartung: eine heute 65-jährige Frau hat - statistisch gesehen - in Bremen noch 20 Jahre vor sich, ein ebenso alter Mann noch 17 Jahre. Von diesen zu erwartenden Lebensjahren werden sowohl Männer als auch Frauen - ebenfalls statisch gesehen - etwa 5 Jahre pflegebedürftig bzw. mit einer Behinderung verleben. Mit zunehmendem Lebensalter sinkt der Anteil der Älteren mit sehr gutem Gesundheitszustand deutlich, wohingegen der Anteil derjenigen mit gutem Gesundheitszustand fast konstant bleibt. Der Anteil derjenigen mit schlechtem Gesundheitszustand wiederum steigt erheblich an.[222]

Im Folgenden werden gesundheitliche Beeinträchtigungen und Risiken beschrieben.

[222] Vgl. SAFGJS 2007-2, S. 341 f.

- Alte Menschen sind von den meisten **Krankheiten** stärker betroffen als jüngere Erwachsene. Herz-Kreislaufkrankheiten, Stoffwechselerkrankungen, Muskel- und Skelettkrankheiten sowie bösartige Gewebsneubildungen stehen dabei im Vordergrund. Die Alzheimer-Krankheit bzw. Demenz haben weit reichende Auswirkungen auf die selbstständige Lebensführung und die Lebensqualität. Viele Erkrankungen sind durch individuelle gesundheitliche Verhaltensweisen im Auftreten und Verlauf beeinflussbar, z. T. auch noch im höheren Alter (im Einzelnen zu Demenz s. u.).
- **Übergewicht** macht sich besonders im Alter bemerkbar. So sind im Alter zwischen 60 und 80 Jahren in Bremen 66 % der Männer und 59 % der Frauen übergewichtig bzw. adipös. Daneben ist die Ausprägung von Übergewicht auch schichtabhängig. Menschen mit niedrigem Bildungsniveau sind häufiger übergewichtig und adipös als Angehörige oberer Bildungsschichten. Im Alter ist eine besonders starke Ausprägung bei Haupt- bzw. Volksschülern festzustellen: Sie sind zu 71 % übergewichtig oder adipös. Angehörige der mittleren und höheren Bildungsschichten hingegen sind im Durchschnitt zu 55 % übergewichtig. Im Vergleich zu Deutschland (54 %) ist in der Bremer Bevölkerung Übergewicht und Adipositas mit 49 % etwas weniger ausgeprägt. Dies gilt auch für alte Menschen: In Deutschland sind 68 %, in Bremen 63 % übergewichtig.[223] Die Förderung von körperlicher Bewegung hat bis ins hohe Alter eine protektive Funktion.
- Die Betroffenheit von **chronischer Krankheit** ist stark altersabhängig. Bei fast allen Menschen im Alter von 70 und mehr Jahren besteht mindestens eine, bei rund einem Drittel fünf und mehr internistische, neurologische oder orthopädische Erkrankungen, die medizinische Behandlung erfordern. Im Umgang mit chronischer Erkrankung können Selbsthilfegruppen hilfreich sein. Chronisch Kranke sollten gezielt von Ärzten und Krankenkassen auf Selbsthilfegruppen hingewiesen werden.
- **Depressionen** und Suizidraten nehmen im höheren Lebensalter zu. Zwischen 75 und 95 Jahren ist bundesweit wie auch in Bremen ein starker Anstieg zu beobachten, ganz besonders bei den Männern. Häufig sind Hausärzte die wichtigsten Kontaktpersonen, die Depression und Suizidalität erkennen und Hilfen veranlassen können. Ihnen kommt eine besondere Bedeutung bei der Früherkennung und Prävention zu.
- **Unfälle** stellen im Alter ein erhebliches gesundheitliches Risiko dar. Zum einen sind ältere Menschen besonders unfallgefährdet, zum anderen sind die Folgen von Verletzungen bei Älteren häufig schwerwiegender, da die Behandlungen schwieriger und der Behandlungserfolg schlechter ist. In der Stadtgemeinde Bremen wurden im Jahr 2004 knapp 1.700 Menschen aufgrund von Verletzungen der Hüfte und des Oberschenkels als typische Folge von Stürzen stationär behandelt. Der Schwerpunkt lag bei den über 80-Jährigen. Ein wichtiger Ansatz zur Prävention von Stürzen ist Bewegung und Sport bis ins hohe Lebensalter. Auch sollte das häusliche Umfeld sicher gestaltet werden.[224]
- Die Diagnose **Demenz**, insbesondere des Alzheimertypus, bedeutet für alle Beteiligten, für die Erkrankten als auch für die Angehörigen, eine schwerwiegende Veränderung des Alltags. Der zunehmende Versorgungsbedarf erfordert praktischen, pflegerischen und finanziellen Aufwand, den das familiäre Netz zu tragen hat. Neben den Kosten für ergänzende Hilfen ist der Wegfall eines Teils oder des ganzen Einkommens einer Pflegeperson ein erheblicher wirtschaftlicher Faktor.

---

[223] Vgl. SAFGJS 2005-1, Abb. 41, Abb. 42, S. 44.
[224] Vgl. Altenplan Bremen 2007, Teil E: Gesundheit. SAFGJS 2007-2, S. 341 ff.

Die Wahrscheinlichkeit, von der Krankheit betroffen zu werden, nimmt mit steigendem Alter zu. Epidemiologische Untersuchungen gehen davon aus, dass in der Altersgruppe der 65-69-Jährigen 1,2 % an Demenz erkrankt sind, während es in der Gruppe der 90jährigen und älteren 34,6 % sind.[225]

Untersuchungen zur Häufigkeit von Demenzerkrankungen geben eine grobe Orientierung über die Anzahl der erkrankten Personen. Demnach sind in Bremen rund 7.200 und in Bremerhaven 1.500 Personen im Alter über 60 Jahren an Demenz erkrankt. Heute ist etwa die Hälfte der Pflegeheimbewohner in Deutschland von der Altersverwirrtheit betroffen. Das sind in Bremen ca. 2.500 Personen.

Angebote zur gesundheitlichen Prävention und zur Verbesserung des gesundheitlichen Zustandes älterer Menschen sollten im Lebensumfeld der Betroffenen angesiedelt werden. Hier ist der Zusammenhang mit der Tätigkeit der Gesundheitsämter in Bremen und Bremerhaven und den gesundheitsfördernden Angeboten der Dienstleistungszentren, Begegnungsstätten, der Volkshochschule u. v. a. zu sehen.

Die Gesundheitsämter in Bremen und Bremerhaven informieren Betroffene und Angehörige. Sie unterstützen gesundheitsbezogene Selbsthilfegruppen. Die gesundheitsfördernden Angebote der Dienstleistungszentren, Begegnungsstätten, der Volkshochschulen, Landessportbund - z. B. Kurse über gesunde Ernährung, Fitness im Alter, Sturzprävention - werden von den beiden Kommunen gefördert.

2.6.6.2 Gesundheit und Armut - die Zielgruppe der älteren Migrantinnen und Migranten

Ein umfassend verstandener Gesundheitsbegriff berücksichtigt den Zusammenhang zwischen gesundheitlicher und sozialer Chancengleichheit. Die interkulturelle Öffnung der Altenhilfe ist eine weitere sowohl gesundheitspolitische als auch sozialpolitische Herausforderung.

Dem sechsten Familienbericht der Bundesregierung zufolge „tragen Arbeitsmigranten als einkommensschwache und bildungsferne Gruppen ein erhöhtes Erkrankungsrisiko“.[226] Das erhöhte Morbiditätsrisiko älterer Arbeitsmigranten ist zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis langfristig wirksamer, die Gesundheit gefährdender Belastungen. Das ist neben anderen Faktoren die meist schwere körperliche und gesundheitsschädigende Arbeit. Die in der Lebensarbeitszeit angesammelten Gesundheitsbelastungen wirken sich im Alter stärker aus.

In den kommenden Jahren wird in Bremen die Zahl der älteren Migrantinnen und Migranten erheblich zunehmen, insbesondere die Zahl der als Arbeitsmigranten oder "Gastarbeiter" nach Bremen gekommenen älteren Menschen. Ende 2007 waren von den ca. 72.000 in der Statistik als „Ausländer“ erfassten Menschen im Land Bremen 12,1 % 60 Jahre oder älter.[227]

Zahlen liegen für Ausländerinnen und Ausländer vor, nicht aber für deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund. Für sie können jedoch grundsätzlich ähnliche Bedarfslagen und Entwicklungen angenommen werden wie für Migranten nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Der demografische Wandel der Gesellschaft erfasst mit Verzögerung auch die im Land

[225] Vgl. Bickel 2008-1.
[226] BMFSFJ 2000-1, S. 195.
[227] Daten des Statistischen Landesamtes und Einwohnermeldeamtes, unveröffentlicht.

Bremen lebenden Migrantinnen und Migranten.[228] Verglichen mit der deutschen Bevölkerung sind sie jünger. Etwa zwei Drittel der über 60-jährigen Ausländerinnen und Ausländer sind unter 70 Jahre alt. Bei den deutschen Seniorinnen und Senioren beträgt der Anteil der bis 70-Jährigen dagegen ungefähr die Hälfte. Aber auch die Zahl hoch betagter, über 80-jähriger Ausländer bzw. Migranten dürfte entsprechend der allgemeinen demografischen Entwicklung in Zukunft ansteigen.

Die Angebote der Altenhilfe werden bislang von der Bevölkerung mit Migrationshintergrund unterdurchschnittlich in Anspruch genommen. Auch die Leistungen der stationären Altenpflege werden von Migrantinnen und Migranten bisher kaum nachgefragt. Ihr Anteil in Bremer Einrichtungen der heimstationären Pflege liegt zur Zeit noch unter einem Prozent. Wie viele ältere, pflegebedürftige Migranten von ambulanten Pflegediensten versorgt werden, ist nicht bekannt.

Die Tragfähigkeit der privaten sozialen Versorgungsnetze und ihr zukünftiger Bestand muss hinterfragt werden. Räumliche Enge und mangelnde Ressourcen begrenzen die Möglichkeiten zum Beispiel von aufwändiger Pflege in der eigenen häuslichen Umgebung. Die Veränderungen der sozialen Normen und der Lebensentwürfe der nachfolgenden Generationen werden eine Reduzierung der Bereitschaft zur Übernahme von Hilfe und Pflege bedeuten. Vor diesem Hintergrund deutet sich ein ansteigender Bedarf an Angeboten in allen Bereichen der Altenhilfe für die Zielgruppe der älteren ausländischen Bevölkerung an.

Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten in Bremen gehört zu sozialen Schichten mit geringerem Einkommen, niedrigem Bildungsniveau, schlechten Wohnverhältnissen, stärkerer Bedrohung von Arbeitslosigkeit und ungenügender sozialer Integration (vgl. Teil 3.5). Mit solchen Lebensbedingungen gehen erhöhte Krankheitsrisiken und eine nur eingeschränkte Teilhabe an den Entfaltungsmöglichkeiten der Einzelnen in der Gesellschaft einher. Der durchschnittlich niedrigere Lebensstandard verringert die Chancen zur Gesunderhaltung, und ein schlechterer Zugang zu Bildungs-, Ausbildungs- und Informationsmöglichkeiten erschwert Aufklärung und Beratung.[229]

Im Jahr 2008 wurde vom Gesundheitsamt Bremen, der Landesvereinigung Gesundheit Bremen e. V. und anderen Akteuren ein "Interkulturelles Gesundheitsnetzwerk Bremen" gegründet. In einer der Arbeitgruppen stehen Fragen der Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten im Vordergrund.

Von den Gesundheitsämtern werden Informationen, die sich auch in Fremdsprachen gezielt an ältere Migranten richten, ausgegeben. Ein Übersetzungs-Service wurde am Gesundheitsamt Bremen eingerichtet.

(Zur "Interkulturellen Öffnung der Altenhilfe" vgl. weiter unten in Teil 3.4.)

[228] Vgl. BMFSFJ 2000-1, S. 117 f.
[229] Vgl. GAB 2004-1, S. 30 ff.

2.6.7 Pflege älterer Menschen

2.6.7.1 Pflegebedürftigkeit als Armutsrisiko

Aufgrund der demographischen Entwicklung nimmt die Zahl der Pflegebedürftigen zu. Für die Pflegepotentiale der Familien wird hingegen eine Abnahme befürchtet.

Pflegebedürftige Menschen mit höherem Einkommen können sich Hilfeleistungen ohne fremde Unterstützung einkaufen.

Strukturell sind Alterseinkünfte (im wesentlichen Alters- und Hinterbliebenenrenten) abhängig von den jeweiligen Erwerbs- und Familienbiographien. Familiäre Zeiten der Kindererziehung und Pflegezeiten werden nur in begrenztem Umfang berücksichtigt. Scheidungen können zu geringeren Altersrenten für beide Ehepartner führen. Personen - überwiegend Frauen - mit niedrigen Alters- und Hinterbliebenenrenten, die weitestgehend ohne Bar- und Hausvermögen sind, haben keine Möglichkeit, ihre Pflege selber zu finanzieren und sind auf familiale und Ressourcen des sozialen Umfeldes bzw. gesetzliche Leistungen angewiesen (vgl. hierzu weiter unten).

Einerseits schränken die tendenzielle Auflösung vormals engerer Familienstrukturen, zunehmende beruflich bedingte Mobilität, veränderte persönliche Lebensansprüche und die (zu begrüßende) zunehmenden Berufstätigkeit von Frauen Unterstützungs- und Pflegepotentiale ein. Andererseits kann auch das vorhandene bürgerschaftliche Engagement von Freiwilligen im Umfeld der ambulanten und stationären Pflege diese Entwicklung nicht kompensieren.

Die pflegepolitischen Maßnahmen des Senats der Freien Hansestadt Bremen, die gesetzlichen Leistungen der Pflegeversicherung und der Hilfe zur Pflege sowie die anderen hier tätigen Akteure haben die gemeinsame Aufgabe, die Pflegebedürftigkeit hinauszögern oder zu vermeiden. Gleichzeitig verfolgen sie gemeinsam das Ziel zu verhindern, dass Pflegebedürftigkeit zum Armutsrisiko für die Betroffenen und ihre Angehörigen wird.

Die Erhaltung von Selbstbestimmung und Selbstständigkeit trotz altersbedingter Einschränkungen entspricht fast immer dem Wunsch der Pflegebedürftigen. Sie ist sowohl ein Beitrag zur Vermeidung von pflegebedingter Altersarmut als auch zur Erhaltung der Teilhabe, die im Rahmen der Betreuung in der eigenen Familie in der Regel individueller gestaltet werden kann als in Einrichtungen.

Macht Pflegebedürftigkeit arm?

Die Beantwortung dieser Frage hängt von vielen Faktoren ab, die die zukünftige Entwicklung beeinflussen. Hier sind neben den sich verändernden ökonomischen Bedingungen auch die Chancen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu berücksichtigen – sowohl für die Pflegebedürftigen selbst als auch für ihre pflegenden Angehörigen.

Im Zusammenhang der demografischen Entwicklung lässt sich feststellen, dass

- der Anteil der älteren Menschen ab 65 Jahren zukünftig steigen wird und damit auch der Anteil der Pflegebedürftigen,
- die Geburtenzahlen rückläufig sind und damit für die nachfolgenden Generationen/Familien pro Kopf mehr ältere Menschen zu versorgen sind – unabhängig davon ob pflegebedürftig oder nicht,
- die Entscheidung für Kinder immer später fällt und damit die Eltern häufiger der Doppelbelastung von Kindererziehung und Pflege der eigenen Eltern/Schwiegereltern ausgesetzt sind,

- bei anhaltender Arbeitslosigkeit die Renten für immer mehr Menschen gering ausfallen werden, gerade bei Erwerbsbiografien mit Unterbrechungen und die Entwicklung der Rentenerhöhungen nicht an die Reallohnentwicklung gekoppelt ist mit der Folge, dass mehr Menschen im Alter immer weniger Renteneinkommen zur Verfügung haben werden und dass
- bei zunehmendem Fachkräftebedarf und der Notwendigkeit von Frauenerwerbstätigkeit zur eigenständigen Existenzsicherung die Zahl der pflegenden Frauen zurück gehen wird und damit ein weiterer Bedarf an professioneller Pflege, insbesondere im ambulanten Bereich, entsteht.

Gleichzeitig zeigt die Entwicklung im Bereich der professionellen Pflege, dass

- die Arbeitsbedingungen für professionelle Pflegekräfte (ambulant und stationär) gegenüber anderen Berufen durch Schicht- und Wochenenddienste und geringe Bezahlung unattraktiv sind und damit die Zahl der Auszubildenden rückläufig sein wird. Hochqualifizierte Kräfte werden nicht mehr unbedingt „direkt am Menschen“ arbeiten wollen (Akademisierung der Pflege über Weiterbildung und Studium),
- die begrenzten Leistungen der Pflegeversicherung auch bei künftigen Reformen nicht ausreichen werden, um eine bedarfsgerechte Versorgung allein durch professionelle Pflegekräfte sicher zu stellen. In Fällen, in denen keine Angehörigen oder andere Bezugspersonen zur Verfügung stehen, wird immer eine Zuzahlung zu den erbrachten Leistungen erforderlich sein. Der Anteil derjenigen, der auf ergänzende Leistungen nach dem SGB XII angewiesen sein wird, wird zunehmen und dass
- bereits heute eine 24stündige häusliche professionelle Versorgung und Betreuung, z. B. bei Demenzerkrankten, von den meisten Menschen zwar gewünscht, aber nicht bezahlt werden kann. Mit einer Zunahme von illegaler Beschäftigung aus den angrenzenden EU- und Anrainerstaaten ist daher zu rechnen.

Die Gefahr, mit zunehmender Pflegebedürftigkeit und Inanspruchnahme von professionellen Pflegeleistungen sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich in Sozialhilfebedürftigkeit zu geraten, wird zukünftig bei diesem Szenario steigen.

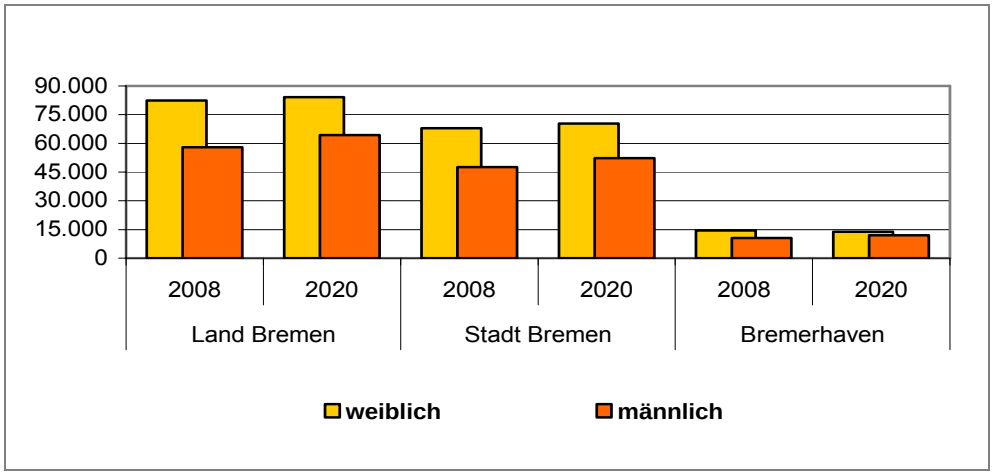
Gleichzeitig ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, eine menschenwürdige Pflege vorzuhalten, um ein weitgehend selbstständiges Leben und die selbst bestimmte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Damit wird, orientiert an Menschenwürde und Autonomie, Lebensqualität erhalten oder wieder hergestellt.

Wenn also professionelle Pflege immer teurer und damit für immer mehr Menschen schwerer bezahlbar wird, gilt es einerseits, das Eintreten von Pflegebedürftigkeit nach Möglichkeit zu verhindern oder hinauszuzögern und andererseits den Zugang zu Leistungen zu steuern und diese immer wieder an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Hierbei handelt es sich somit um Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut.

2.6.7.2 Entwicklung der Pflegebedürftigkeit

Das Risiko pflegebedürftig zu werden steigt mit zunehmendem Lebensalter. Durch die demographische Entwicklung wird in den kommenden Jahren insbesondere die Altergruppe der über 65-Jährigen zunehmen. Der Anteil von Frauen und Männern nähert sich dabei langsam an und hat in Bremerhaven zum Jahr 2020 nahezu einen Gleichstand erreicht.

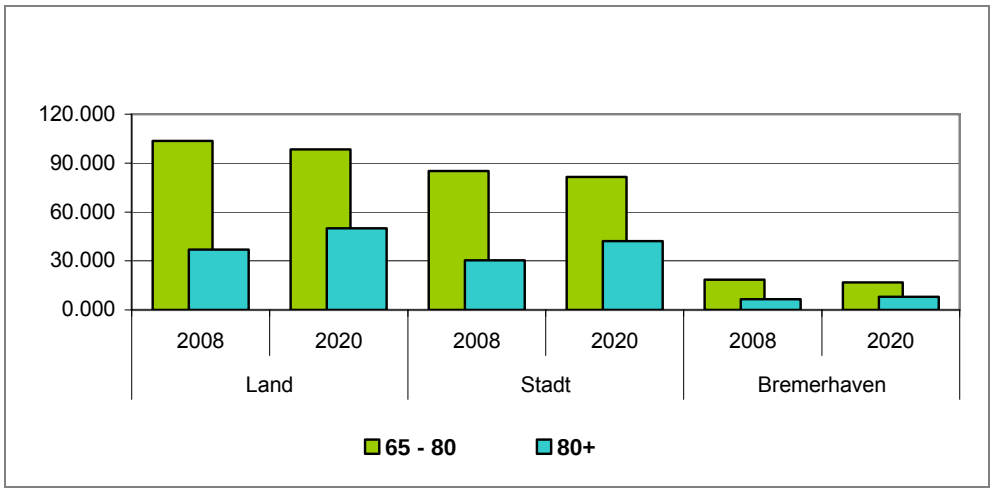
Grafik 2.6.6: Prognose der Bevölkerungsentwicklung der über 65-Jährigen nach Geschlecht 2008 – 2020



Quelle: FHB 2006-1, Langfristige Globalplanung (LGP)

Die Verteilung der Altersgruppen in Bremen und Bremerhaven zeigt, dass insbesondere die Gruppe der hochaltrigen Einwohner über 80 Jahren kontinuierlich wachsen wird, während die Gruppe der 65- bis 80-Jährigen langsam abnehmen wird. Damit einhergehend ist eine zunehmende Pflegebedürftigkeit in der Gruppe der über 80-Jährigen zu erwarten.

Grafik 2.6.7: Prognose der Bevölkerungsentwicklung der über 65-Jährigen 2008 – 2020

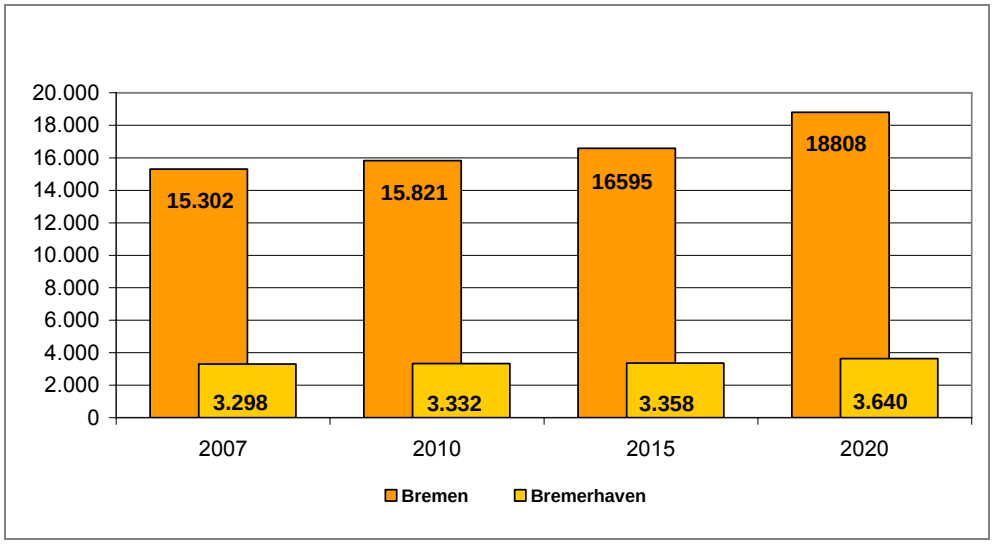


Quelle: FHB 2006-1 LGP

Der Anteil der über 65-Jährigen wird im Jahr 2020 etwa 23 % betragen, ein gutes Fünftel der Bremer Bevölkerung. Das Risiko, pflegebedürftig zu werden, liegt bei den 60- bis 80-Jährigen bei ca. 4 %[230] und für die über 80-Jährigen sogar bei rd. 28 %, während es bei den unter 60-Jährigen lediglich 0,6 % erreicht. Umgerechnet auf das Land Bremen ergibt sich über alle Altersstufen für die kommenden Jahre folgendes Bild:

[230] Vgl www.bmg.bund.de

Grafik 2.6.8: Prognose Pflegebedürftige 2007 – 2020



Quelle: Altenplan SAFGJS 2007-2; eigene Aktualisierung Stand 31.12.2007 (StaLa)

Eine deutliche Steigerung ist innerhalb der fünf Jahre zwischen 2015 und 2020 zu erwarten, einhergehend mit der Bevölkerungsentwicklung.

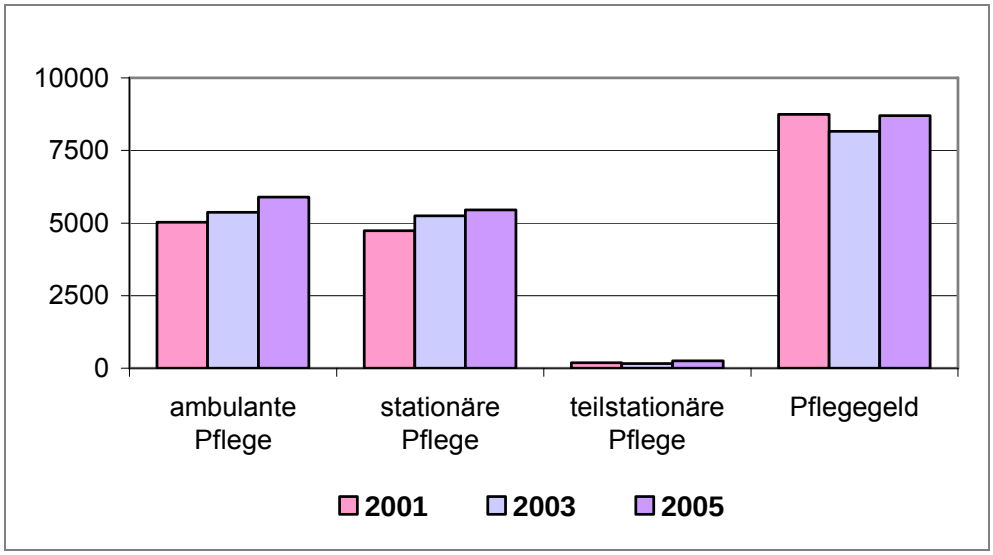
2.6.7.3 Entwicklung der gesetzlichen Leistungen: Die Pflegeversicherung (gemäß SGB XI) und die häusliche Pflege durch Angehörige

Die Pflegeversicherung (gemäß SGB XI) hilft Pflegebedürftigen, ein selbstständiges und selbst bestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistungen der Pflegeversicherung sind 2008 zum ersten Mal seit 1995 finanziell angepasst worden, ohne den in diesem Zeitraum entstandenen Kaufkraftverlust auszugleichen. Die Zahl der dementiell Erkrankten nimmt zu, dementielle Erkrankungen wurden aber erst 2008 bei der Einstufung in die Pflegeversicherung berücksichtigt.[231] Neben Einschränkungen in der gesellschaftlichen Teilhabe ergeben sich aus Pflegebedürftigkeit auch materielle Notsituationen, denen es entgegenzutreten gilt. Eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, besonders in Hinblick auf die Leistungshöhe und den Leistungen für Menschen mit Demenz, ist erforderlich (s. dazu weiter unten).

Bei der Inanspruchnahme von Leistungen rangiert das Pflegegeld seit Einführung der Pflegeversicherung an erster Stelle. Die ambulanten und stationären Leistungen steigen langsam aber kontinuierlich an.

[231] Im Pflegeweiterentwicklungsgesetz 2008 wurden die Leistungen für den Personenkreis ausgebaut.

Grafik 2.6.9: Leistungen der Pflegeversicherung gemäß SGB XI 2001 – 2005



Quelle: Bremer Pflegestatistik 2001-2005 (nicht veröffentlicht)

Die weitaus größte Gruppe der Pflegebedürftigen wird demnach in Bremen zu Hause versorgt. 2005 nahmen von 16.126 Pflegebedürftigen 11.444 Pflegegeld, ambulante Sachleistungen und teilstationäre Tagespflege in Anspruch, während nur 4.682 Personen Leistungen der stationären Pflege (Dauer- und Kurzzeitpflege) erhielten.

Die ambulant versorgten Pflegebedürftigen werden bei Inanspruchnahme von Pflegegeld von mindestens einer Hauptpflegeperson betreut und versorgt; diese sind in der Regel weiblich. In ca. 73 %[232] der Fälle werden die pflegebedürftigen Menschen von Frauen gepflegt: von Ehefrauen und Lebenspartnerinnen, von Töchtern, Schwiegertöchtern und Enkelinnen.

Die pflegenden Angehörigen sind mehr als zwei Drittel im erwerbsfähigen Alter unter 65 Jahren. Erwerbstätig sind aber nur ca. 45 %, davon der überwiegende Teil in Vollzeitstellen. Der Anteil der Erwerbstätigen bei den männlichen Pflegepersonen liegt bei 52 %, der der Frauen bei 34 %. Bei Übernahme der Pflegetätigkeit waren 38 % der Pflegepersonen gar nicht berufstätig und 22 % konnten ihre Erwerbstätigkeit uneingeschränkt weiter ausüben. 16 % der Pflegepersonen haben dagegen ihre Berufstätigkeit aufgegeben und 14 % haben sie eingeschränkt. Da hier keine geschlechtsspezifischen Erhebungen vorliegen, ist zu vermuten, dass es die pflegenden Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder aufgeben.[233]

Wenn die Berufstätigkeit nicht wie bisher ausgeübt wird, fehlt es einerseits an realem Einkommen, und andererseits werden durch die geringen Rentenbeiträge der Pflegeversicherung die Grundlagen für die zukünftig eigene geringe Rente gelegt. Neben den finanziellen Verschlechterungen erleben Pflegepersonen auch andere Faktoren als stark belastend. So geht die ambulante Versorgung von pflegebedürftigen Angehörigen häufig einher mit körperlichen Belastungen, auch aufgrund des in der Regel höheren Alters der Pflegepersonen, und mit starken psychischen und sozialen Stressfaktoren, insbesondere der Isolation der Pflegepersonen. Da Frauen den Hauptanteil der Pflegenden stellen, ist davon auszugehen, dass sie in der Regel diejenigen sind, die von solchen Belastungssituationen am häufigsten betroffen sind. Das Hintanstellen der eigenen Bedürfnisse und Wünsche in Bezug auf die eigene,

[232] Vgl. Frauengesundheitsbericht Bremen 2001, SAFGJS 2001-1, S. 70 ff.
[233] Ebenda.

manchmal auch die familiäre Lebensplanung bedeutet einen Verlust an Teilhabechancen im gesellschaftlichen und sozialen Bereich.

2.6.7.3.1 Nachhaltige Finanzierung und Dynamisierung der Pflegeversicherung

Eine wesentliche Grundlage des Sozialstaats ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Tragfähigkeit sozialstaatlicher Regelungen. Daher ist eine nachhaltige Finanzierung der Pflegeversicherung, die diese grundsätzlich für die nächsten Jahrzehnte absichert, erforderlich. Dieses konnte mit der Pflegereform 2008 nicht geleistet werden. Die vereinbarten Beitragserhöhungen reichen im besten Fall, um die Pflegeversicherung bis 2014 zu finanzieren.

Diese problematische Finanzierung der Pflegeversicherung ist im Zusammenhang zu sehen mit dem Teilleistungscharakter, den diese Versicherung für die Versicherten aufweist. Begrenzte und nicht ausreichende Leistungen der Pflegeversicherung werden von den Selbstzahlern, den Angehörigen und dem Sozialhilfeträger ausgeglichen. Für die Versicherten hat die Pflegeversicherung seit ihrer Einführung 1995 beständig an Wert verloren, weil die Leistungen nicht erhöht wurden. Nach Berechnungen des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen beträgt der Wertverlust 20 Prozent. Bis 2014 steigen die Leistungen je nach Art und Schwere der Pflege aber nur um 5,6 bis 17 Prozent durch die Leistungserhöhungen im Zuge der Pflegereform. Erst ab 2015 sollen die Leistungen alle drei Jahre angehoben werden.

Eine nachhaltige Finanzierung und ausreichende Dynamisierung der Pflegeversicherung, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Pflegeversicherung stärkt, ist dringend erforderlich. Neben den Altersrenten sind ausreichende Leistungen der Pflegeversicherung wesentlich für die Vermeidung von Altersarmut und für die Unabhängigkeit von ausgleichenden Transferleistungen wie der Grundsicherung im Alter.

2.6.7.4 Haushaltsnahe Dienstleistungen

Nach unterschiedlichen Schätzungen gibt es 60.000 bis 100.000 illegal tätige ausländische Pflegekräfte in Deutschland. Vermittler berufen sich irreführend auf die Freizügigkeit innerhalb der EU, die es Menschen aus den Mitgliedsstaaten erlaubt, in Deutschland zu arbeiten. Diese gilt so allerdings nur für Selbstständige. Eine Hilfskraft, die im deutschen Haushalt wohnt, rund um die Uhr verfügbar ist und nach den Anweisungen der Angehörigen oder des Pflegebedürftigen arbeitet, ist scheinselbstständig und damit illegal beschäftigt. Sie erbringt ihre Leistungen ohne Unfall- und Krankenversicherung, ohne Urlaubsregelung und oft ohne ausreichenden pflegefachlichen Hintergrund.

Ordnungsrechtliche Maßnahmen, z. B. Kontrollen der dafür zuständigen Bundespolizei in Familien, sind kaum umsetzbar. Die Zuwanderung von Arbeitskräften liegt im Wohlstandsgefälle innerhalb der EU begründet und lässt sich nicht unterbinden oder ist ohnehin akzeptiert und erwünscht. Daher sollten Familien den finanziellen Aufwand für Haushaltshilfen soweit steuerlich geltend machen können, dass diese als Alternativen zu illegalen Pflegekräften attraktiver werden. Weitere Regelungen, wie eine negative Besteuerung, Mindestanforderungen an die Arbeitskräfte und / oder Mindestlöhne sollten geprüft werden. Eine bundeseinheitliche staatliche Legalisierung und (De-)Regulierung ist zur Eindämmung dieses bisher weitgehend illegalen Beschäftigungsmarktes in Zukunft unausweichlich. Sie wird einen Beitrag sowohl gegen die Verarmung der betroffenen zugewanderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch zur Bezahlbarkeit der Unterstützungs- und Pflegesituation in Familien darstellen.

In der Stadt Bremen stellen bereits jetzt die durch 17 Dienstleistungszentren (s. u.) vermittelten ca. 2.800 Nachbarschaftshelfer/innen eine niedrigschwellige und attraktive Alternative zu illegal tätigen Kräften aus Osteuropa dar. Mit den Versprechungen von kostengünstiger Rund-um-die-Uhr-Pflege können und dürfen diese nicht in der Pflege tätigen Nachbarschaftshelfer und -helferinnen jedoch nicht konkurrieren.

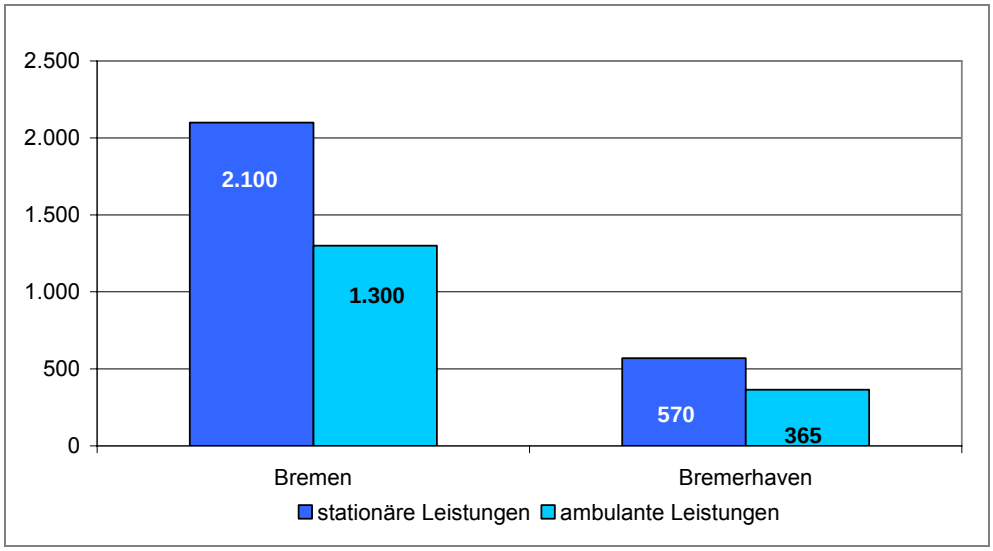
2.6.7.5 Entwicklung der gesetzlichen Leistungen: Die Hilfe zur Pflege (gemäß SGB XII)

Bei Pflegebedürftigkeit reichen die Leistungen der Pflegekasse meist nicht aus, um z. B. einen Pflegedienst oder ein Heim zu bezahlen. Die Pflegekasse zahlt nur bestimmte Festbeträge, die je nach Pflegestufe unterschiedlich sind. Sie trägt also einen Teil der Kosten für die Versorgung („Teilkaskoschutz“). Wenn die Leistungen aus der Pflegekasse zusammen mit dem persönlichen Einkommen und Vermögen nicht ausreichen, kann Sozialhilfe als „Hilfe zur Pflege“ beantragt werden. Nach einer Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse wird dann ergänzend "Hilfe zur Pflege" gezahlt (gemäß SGB XII).

Die Ursachen für den Bezug von "Hilfe zur Pflege" sind vielfältig. Die gesellschaftlichen Veränderungen in den Familien führen vor allem in den Städten – wie bereits dargestellt - zu eingeschränkten Unterstützungspotentialen, so dass für sie Sozialhilfeleistungen in Frage kommen, wenn nachbarschaftliche oder/und familiäre Hilfen nicht möglich sind. Für die Bezieherinnen und Bezieher niedrigerer Einkommen hat die "Hilfe zur Pflege" daher eine bedeutsame Funktion bei der Erreichung gesellschaftlicher Teilhabe und der Aufrechterhaltung einer würdevollen Gestaltung der Lebenssituation trotz körperlicher Beeinträchtigungen.

- Im Land Bremen bekamen im Jahr 2007[234] „Hilfe zur Pflege“:
  - In Bremen: 1.300 Personen ambulante und 2.100 Menschen stationäre Pflegeleistungen,
  - In Bremerhaven: 365 Personen ambulante und 570 Heimbewohner stationäre Pflegeleistungen.

Grafik 2.6.10: Hilfe zur Pflege gemäß SGB XII, ambulant und stationär in Bremen und Bremerhaven 2007



Quelle: SAFGJS, Stand 31.12.2007

[234] Stichtag 31.12.2007.

Deutlich höher liegt der Anteil der Empfänger der stationären Hilfe zur Pflege als derjenigen, die ambulante Leistungen bekommen.

Zur Sozialleistung "Hilfe zur Pflege" können sich Bürgerinnen und Bürger der beiden Kommunen im Amt für Soziale Dienste und dem Sozialamt Bremerhaven beraten lassen. Die ab 2009 zur Verfügung stehenden Pflegestützpunkte sind ebenfalls Anlaufpunkte für die Bürgerinnen und Bürger. Dort wird über die Gesamtheit der mit Pflege verbundenen Leistungen der Sozialhilfeträger, der Kranken- und der Pflegekassen wohnortnah beraten.

2.7 Partizipation

Verwirklichungschancen, als Teilhabe an gesellschaftlichen Lebensbereichen begriffen, sind nicht allein eine Frage der ökonomischen Situation. Auch in Feldern der gesellschaftlichen Gestaltung, der Teilhabe an Kultur, Sport oder der Alltagsgestaltung manifestiert sich Armut oder Reichtum an Verwirklichungschancen. Diese stehen in Verbindung mit dem Bildungs- oder ökonomischen Status, sind jedoch auch eigene Handlungsfelder für Politik und Zivilgesellschaft, die deshalb in einem Armuts- und Reichtumsbericht Berücksichtigung finden.

2.7.1 Gesellschaftliche und politische Partizipation

Partizipation als Mitwirkung am gesellschaftlichen und politischen Lebenist ein wichtiger Aspekt bei der Betrachtung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Die Teilnahme an der Gestaltung von Politik und Gesellschaft kann als Gradmesser für gesellschaftliche Einbeziehung bzw. Ausgrenzung gesehen werden. Sie hat einen besonderen Stellenwert, da sie gleichzeitig ein Ausdruck der persönlichen Freiheit der engagierten Bürgerinnen und Bürger ist.[235]

Zwischen der politischen und gesellschaftlichen Teilhabe und den anderen in diesem Bericht geschilderten Lebenslagen (wie Einkommen, Bildung, Gesundheit) bestehen wechselseitige Zusammenhänge, wie aus zahlreichen Untersuchungen[236] bekannt ist. Dies ist aus demokratischer Perspektive besonders kritisch zu sehen, da Bürgerinnen und Bürger, deren Lebenschancen ohnehin bereits eingeschränkt sind, dadurch noch geringere Chancen zur Veränderung ihrer Lebenssituation haben. Dies kann letztlich zu einer demokratiefeindlichen Haltung führen.

Daneben besteht zwischen Partizipation und Armut ein weiterer, positiv wirkender Zusammenhang, denn viele Formen des ehrenamtlichen / bürgerschaftlichen Engagements wirken direkt Armut bzw. Armutsfolgen entgegen.

Die verschiedenen Formen der gesellschaftlichen Teilhabe werden im Leitbild der „Bürgergesellschaft“[237] oder „Bürgerkommune“[238] bzw. „Bürgerstadt“ zusammengefasst.

Die **Idee der Bürgerstadt** basiert auf dem Ziel, die örtlichen Angelegenheiten möglichst weitgehend in die Hände der Bürgerinnen und Bürger zu legen. Dies umfasst die Ebene der zu treffenden Entscheidungen, aber auch die direkte Übernahme von Aufgaben. Sie beruht auf dem Grundbedürfnis des Menschen, „Subjekt des eigenen Handelns“[239] zu sein.

Sie nimmt Bezug auf die Idee einer Zivilgesellschaft, die ihren Mitgliedern die selbstorganisierte Bewältigung ihrer Probleme zumutet und ermöglicht, darin aber gleichzeitig eine Gemeinschaftsaufgabe sieht. Sie orientiert sich an den Potentialen der Menschen, nicht an ihren Defiziten.

---

[235] Vgl. 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 97.
[236] Zusammenfassend Engels 2008.
[237] Vgl. zur Begriffsbildung den Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Bundestag 2002-DS 14/8900) und zum Leitbild der Bürgerstadt die Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom 4. September 2001 (Bremische Bürgerschaft 2001-DS 15/358 S).
[238] Als Fallstudie für Bremen vgl. Osthorst / Prigge 2003.
[239] Klages/Gensicke, 1999, S. 69.

Der Weg zur Bürgerstadt ist also ein Prozess mit doppelter Zielsetzung: zum einen geht es um die Gewinnung, Befähigung und Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger für ihre eigenen Belange, um geeignete Formen der Bürgerbeteiligung, Vernetzung und Selbstorganisation – zum andern um die Öffnung der kommunalen Verwaltung, um eine Weiterentwicklung von einem Dienstleistungsproduzenten zu einem Gewährleister kommunaler Strukturen, der dazu eine neue Kultur des Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern entwickelt.

Allerdings: eine solche Aufgabenübertragung kann nicht allein oder vorrangig unter Einspargesichtspunkten erfolgen. Sie kann zu einem Rückgang des Einsatzes öffentlicher Mittel führen, wird aber oft auch zusätzliche Mittel erfordern. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich missbraucht, wenn sie als Ersatz für staatliche Sparmaßnahmen herhalten sollen.

Die Idee der Bürgerstadt basiert auf folgenden Voraussetzungen und Annahmen:

- Eine lebendige Demokratie ist auf das Engagement der Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen angewiesen. Der vom Grundgesetz geforderte demokratische und soziale Rechtsstaat besteht nicht nur aus den Wahlen zum parlamentarischen Repräsentativsystem, sondern verlangt Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten auf allen Ebenen des Alltags. Bürgerschaftliches Engagement trägt dazu bei, diesen **Partizipationsgedanken** des Grundgesetzes und der Landesverfassung einzulösen.

- Die Befriedigung individueller und gesellschaftlicher Bedürfnisse ist zunächst eine Angelegenheit der Bürgerinnen und Bürger dieser Gesellschaft. In ihre Entscheidung ist es gelegt, ob und wie sie ein Anliegen regulieren wollen, ob sie eine Aufgabe selbst oder durch den Staat ausführen lassen wollen. Aufgabe des Staates ist es auch, die Bürgerinnen und Bürger in den Fällen, in denen sie die Aufgaben selbst erfüllen wollen, dabei zu unterstützen, wenn und soweit sie diese Angelegenheiten nicht oder nicht ausreichend aus eigener Kraft regeln können. Besonders die Bedürfnisse nach Mitmenschlichkeit, gegenseitiger Anerkennung und solidarischem Zusammenleben lassen sich nicht durch staatliche oder kommunale Programme administrieren. Der Staat hat sich jedoch darum zu kümmern, wie solche Grundbedürfnisse menschlichen und gesellschaftlichen Zusammenlebens gestärkt und entwickelt werden können. Aber auch da, wo Anliegen der Menschen zu öffentlichen Dienstleistungen des Staates oder der Gemeinden geworden sind, muss es darum gehen, sie so zu gestalten und zu entwickeln, dass die Bürgerinnen und Bürger sie als nützlich und wirksam empfinden. Selbsthilfe und Ehrenamtlichkeit können die notwendige **öffentliche Daseinsvorsorge** nicht ersetzen. Sie können sie aber **ergänzen** und abrunden und ihr insoweit zu größerer Wirksamkeit verhelfen.

- Ehrenamtliches und anderes freiwilliges, bürgerschaftliches Engagement trägt - in einer pluralisierten und individualisierten Gesellschaft - zur Vernetzung sonst isolierter gesellschaftlicher Bereiche bei und es bringt Menschengruppen miteinander in Kontakt, die sich sonst kaum begegnen und wenig von den Lebensweisen der jeweiligen anderen Gruppen wissen. Es hat somit einen **sozialintegrativen Charakter.**

- Ehrenamtliche Tätigkeit wirkt auf die Gemeinschaft und den Einzelnen zurück, indem sie Solidarität, Nächstenliebe und Verantwortungsbereitschaft praktisch demonstriert, vorlebt und als **soziales Lernfeld** hilft, neue Formen des Zusammenwirkens zu erproben. Sie erweitert damit die Handlungsmöglichkeiten und Wertvorstellungen der einzelnen Menschen, die sich nicht mehr nur an rücksichtslosem Leistungsstreben orientieren, sondern am Gemeinschaftsinteresse einer humanen Gesellschaft.

- Unser Land braucht neben dem ökonomischen auch **kulturelles und soziales Kapital**. Dies entsteht in Lebenszusammenhängen, in denen Menschen die Chance haben, selbstbestimmt zu handeln und dadurch ihre Identität zu entwickeln.

Kurzum: die **Bürgerstadt ist ein Ziel**, das über die aktuelle Sanierungsphase Bremens hinausweist und eine Perspektive demokratischer Stadtentwicklung eröffnet.

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund schließen sich im Folgenden eine Bestandsaufnahme sowie Strategien und Maßnahmevorschläge an.

2.7.1.1 Politische Partizipation durch Beteiligung an Wahlen

Das aktive und passive Wahlrecht ist Grundbestandteil eines demokratischen Staates, aber immer weniger Bürger und Bürgerinnen machen von diesem Recht Gebrauch. Das allgemein zu beobachtende Phänomen der „Politik- bzw Parteienverdrossenheit“ lässt sich an der sinkenden Wahlbeteiligung und den rückläufigen Mitgliederzahlen der Parteien ablesen und ist bundesweit zu beobachten. Die „politische Gruppierung“ mit dem größten Zulauf ist inzwischen die „Partei der Nichtwähler“.

Bei **Bundestagswahlen** lag die Wahlbeteiligung im Land und in der Stadt Bremen bis 1987 immer über 80 % und erreichte 1972 in der Stadt Bremen mit 91,6 % ihren höchsten Stand. Dies galt – abgesehen von 1949 und 1987 – tendenziell auch für die Stadt Bremerhaven (höchster Wert 1972 mit 88,9 %), wobei die dortige Wahlbeteiligung aber im Durchschnitt immer 4 bis 5 Prozentpunkte unter derjenigen der Stadt Bremen blieb. Die erste Bundestagswahl nach der Wiedervereinigung Ende 1990 führte zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung um rund 6 Prozentpunkte (Land Bremen: 76,5 %). Abgesehen von der Bundestagswahl 1998, wo sich die Wahlbeteiligung im Lande Bremen auf 82,1 % erhöhte, sank sie bei der letzten Bundestagswahl 2005 mit 75,5 % auf den niedrigsten Stand seit 1949.

Eine ähnliche Entwicklung war bei den **Bürgerschaftswahlen (Landtag)** zu verzeichnen, wobei hier allerdings im Gegensatz zu den Bundestagswahlen die 90 %-Quote nie erreicht wurde. In der Stadt Bremen war die Wahlbeteiligung in den 1950er- und 1970er-Jahren mit 80 % bis 85 % am höchsten, während sie in Bremerhaven im gleichen Zeitraum bei 72 % bis 79 % lag. Bei den Bürgerschaftswahlen 1999 und 2003 sank die Wahlbeteiligung in der Stadt Bremen knapp unter 63 % und erreichte bei der letzten Wahl am 13. Mai 2007 mit 58,6 % den niedrigsten Stand seit Bestehen dieses Bundeslandes. In Bremerhaven sank die Wahlbeteiligung von 73 % (1983) auf 52 % (2007).

Diese negative Bilanz wird nur noch durch die „Nichtbeteiligung“ bei den **Europawahlen** übertroffen. Seit 1979 wird das Europäische Parlament alle 5 Jahre von den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern direkt gewählt, wobei die Wahlbeteiligung im Lande Bremen kontinuierlich abgenommen hat, und zwar von 66 % (1979) auf 37 % (2004). In der Stadt Bremen betrugen die Vergleichszahlen 67,8 % (1979) bzw. 38,2 % (2004), während sich die Situation in der Stadt Bremerhaven mit 60,3 % (1979) und 33,3 % (2004) noch extremer darstellte. Die sinkende Wahlbeteiligung bei den Europawahlen steht im Widerspruch zu den ständig erweiterten Befugnissen des Europäischen Parlaments und der Tatsache, dass die Wirtschafts-, Sozial-, Innen- und Rechtspolitik in den 27 EU-Mitgliedstaaten immer stärker durch die Rechtsakte der Europäischen Union dominiert werden.

Die **unterschiedliche Wahlbeteiligung** zeigt sich aber nicht nur auf den verschiedenen politischen Ebenen, wobei die Wähler und Wählerinnen durch den Grad der Wahlbeteiligung

dem jeweiligen Parlament sozusagen ein bestimmtes „politisches Gewicht“ zuweisen (Bundestag – Landtag – Europäisches Parlament), sondern sie variiert auch **von Stadtteil zu Stadtteil.**

Ein Blick auf die Wahlen in der Stadt Bremen seit den 1990er-Jahren zeigt z. B., dass der Stadtteil / Beiratsbereich Gröpelingen bei allen Wahlarten seit Jahrzehnten jeweils die niedrigste Wahlbeteiligung aufzuweisen hatte im Gegensatz zu den Ortsteilen / Beiratsbereichen Borgfeld und Oberneuland mit den höchsten Bremer Beteiligungsquoten:[240]

Tabelle 2.7.1: Wahlbeteiligung in Bremen – Ortsteile mit höchsten und niedrigsten Beteiligungsquoten

Wahltag	Stadt Bremen	Ortsteil 373 Tenever	Stadtteil 44 Gröpelingen	Ortsteil 351 Borgfeld	Ortsteil 361 Oberneuland
Europawahlen					
12.06.1994	53,7 %	43,5 %	45,2 %	61,8 %	65,3 %
13.06.1999	44,6 %	32,3 %	34,7 %	55,0 %	57,9 %
13.06.2004	38,2 %	26,2 %	26,4 %	53,1 %	50,0 %
Bundestagswahlen					
02.12.1990	77,7 %	65,6 %	70,6 %	85,8 %	86,9 %
16.10.1994	79,3 %	67,7 %	71,8 %	88,2 %	88,2 %
27.09.1998	82,7 %	74,6 %	76,2 %	89,5 %	89,3 %
22.09.2002	79,6 %	67,4 %	70,9 %	88,6 %	88,1 %
18.09.2005	76,2 %	60,7 %	65,3 %	89,1 %	85,8 %
Bürgerschaftswahlen (Landtag)					
29.09.1991	73,8 %	61,0 %	67,5 %	82,4 %	83,2 %
14.05.1995	70,4 %	55,5 %	62,4 %	82,1 %	83,2 %
06.06.1999	62,0 %	47,3 %	52,1 %	76,0 %	76,2 %
25.05.2003	62,9 %	49,6 %	51,3 %	78,3 %	75,5 %
13.05.2007	58,6 %	40,7 %	47,0 %	75,9 %	72,2 %

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Berechnungen.

Die rückläufige Wahlbeteiligung spiegelt sich auch in diesen Ortsteilen / Stadtteilen wider, allerdings auf unterschiedlichem Niveau, wobei die Differenz zur Stadt Bremen insgesamt jeweils rund 10 Prozentpunkte nach oben bzw. unten beträgt.

Nach den von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ermittelten Sozialindikatoren[241] und dem daraus resultierenden Benachteiligungsindex führen die Ortsteile Borgfeld und Oberneuland die Liste der am wenigsten benachteiligten Ortsteile an, während in der Gruppe der am meisten benachteiligten Ortsteile (OT) hinter dem „Spitzenreiter“ OT 373 Tenever (Stadtteil 37 Osterholz) auf den Plätzen 2 bis 4 drei Ortsteile aus dem Stadtteil 44 Gröpelingen (OT 442 Gröpelingen, OT 443 Ohlenhof, OT 441 Lindenhof) folgen. Die **Differenz** zwischen den genannten privilegierten Ortsteilen und den benachteiligten Ortsteilen **beträgt bei der Wahlbeteiligung rund 20 bis 25 Prozentpunkte**. Die genannten Gebiete weisen z. B. große Unterschiede hinsichtlich der Bildungsbeteiligung, der Erwerbs- und Einkommensverhältnisse sowie des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund auf, sie sind Gebiete mit einem hohen Anteil von Armutsbevölkerung.

[240] Die Ortsteile / Beiratsbereiche Blockland, Seehausen und Strom mit weniger als 1.000 Wahlberechtigten sind hier nicht berücksichtigt.

[241] Die Indikatoren sind dargestellt in der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 2.9.2008 (Bremische Bürgerschaft 2008–DS 17/521), dort Anlage 1.

Für die Beirätewahlen im Gebiet der Stadt Bremen wurde 2007 das aktive Wahlrecht für die 16- und 17-jährigen Deutschen und Unionsbürger eingeführt, sodass am 13. Mai **2007 erstmals 9.062 Jugendliche zur Kommunalwahl wahlberechtigt** waren. Die Wahlbeteiligung der Jugendlichen lag bei 44,3 %, während sie bei den 18- bis unter 21-Jährigen rund 48 % erreichte. Eine Sonderauswertung der Wählerverzeichnisse ergab, dass auch hier die Wahlbeteiligung der Jugendlichen aus den privilegierten Stadtteilen (z. B. Oberneuland mit 56,1 %) deutlich höher lag als bei den Jugendlichen z. B. aus Gröpelingen, die mit 32,2 % die niedrigste Wahlbeteiligung aller Beiratsbereiche aufwiesen.

Offensichtlich „erben" bzw. übernehmen die Jungwähler zum Teil das Wahlverhalten ihres sozialen Umfeldes. Hier sind vor allem die Schule und die außerschulische Jugendbildung gefordert, um junge Menschen möglichst früh für politische Themen zu interessieren und das entsprechende Wissen zu vermitteln.

2.7.1.2 Politische Partizipation durch Abstimmungen und Volksgesetzgebung

Politische Partizipation findet nicht nur durch Wahlen, sondern z. B. auch durch Volksentscheide statt. In der Bremischen Landesverfassung sind seit ihrer Konstitution direktdemokratische Verfahren vorgesehen, die sich am Vorbild der Weimarer Reichsverfassung orientieren.[242] Eine Konkretisierung erfuhren diese Regelungen im Jahre 1969 im Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid.

Volksentscheide beziehen sich auf Gesetzesvorhaben. Das Verfahren ist in Bremen zweistufig geregelt. Die erste Stufe stellt ein Volksbegehren dar, wobei eine 10 %ige (20 % bei Verfassungsänderungen) Zustimmung der Wahlberechtigten erfolgen muss.

In Abgrenzung hierzu ist in Bremen der Bürgerantrag als völlig eigenständiges Instrument geregelt. Der Bürgerantrag richtet sich auf das Verlangen der Befassung der Bürgerschaft mit gesellschaftlichen Themenstellungen.

2.7.1.3 Bürgerbeteiligung im Alltag

Beteiligung und Teilhabe in Gesellschaft und Politik sind gekennzeichnet von dem Widerspruch sinkender Wahlbeteiligung und der Erkenntnis, dass ein wachsendes bürgerschaftliches Engagement eine der Grundvoraussetzungen ist, dem abnehmenden sozialen Zusammenhalt gerade in städtischen Gesellschaften vorzubeugen. Politische Partizipation beschränkt sich aber nicht allein auf übergreifende politische Themen und verfassungsrechtlich vorgegebene Formen wie Wahlen oder Volksentscheide, sondern beginnt mit der Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes. Dies kann z. B. in gesetzlich reglementierten Formen (z. B. Bauleitplanung), durch offene Angebote von Politik und Verwaltung an die Bürgerinnen und Bürger (z. B. Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, Jugendforen oder Bürgergutachten) oder ‚bottom up' durch Selbstorganisation z. B. in Bürgerinitiativen erfolgen.

Diese Mitgestaltung ist eine direkte Wahrnehmung von Verwirklichungschancen. In solchen Partizipationschancen wird eine Grundvoraussetzung erkannt, dem abnehmenden sozialen Zusammenhalt gerade in städtischen Gesellschaften entgegenzuwirken.

[242] Dieser Text basiert auf dem Zwischenbericht des nichtständigen Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft vom 4.11.2008, Bremische Bürgerschaft 2008-DS 17/594.

Bremen hat mit beispielhaften Beteiligungsverfahren wie z. B. dem öffentlich aktiv begleiteten Umbau des Stadionbades[243] mehrfach ‚Leuchttürme' der Bürgerbeteiligung errichtet[244].

Wie solche Einzelprojekte dazu beitragen können, den oben dargestellten Anspruch der „Bürgerstadt" einzulösen, ist u. a. Gegenstand des sog. „Trialogs" gewesen, den die Bürgerstiftung Bremen auf Anregung des Senats im Jahr 2003 durchgeführt hat[245].

Bürgerbeteiligung in den Stadtteilen

Bürgerbeteiligung kann vor allem „vor Ort" wahrgenommen werden, in Wohnquartieren und Stadtteilen. Ortsämter und die direkt gewählten Beiräte spielen bei der Einbeziehung von Menschen in alltägliche politische Entscheidungen eine wichtige Rolle. Sie bieten eine Organisationsstruktur für demokratische Teilhabe, die in allen Stadtteilen vorhanden ist. Sie sind in der Stadtgesellschaft fest verankerte Institutionen, haben aber in der Vergangenheit nur zum Teil ihre Aufgabe als Sprachrohr der Bevölkerung vor Ort und Impulsgeber für künftige Entwicklungen wahrgenommen bzw. wahrnehmen können. In den letzten Jahren waren sie oftmals zusätzlich eingeschränkt, da sie - verbunden mit geringeren finanziellen Spielräumen der Ressorts und Behörden - kaum noch Möglichkeiten für die Umsetzung ihrer Beschlüsse gesehen haben.

Dabei sind es häufig die kleinen Dinge, die Anknüpfungspunkte zu Selbsthilfe und Teilhabe bieten: Selbstgestaltete Treffpunkte, Spielorte, aber auch Ereignisse, Feste, Flohmärkte, die zum Mitmachen anregen, sind häufig der Ausgangspunkt zu weiter reichenden Entwicklungen. Kinder- und Jugendbeteiligungsprojekte der Beiräte können hier die Entwicklung sehr befördern, wenn diese auch finanziert werden.

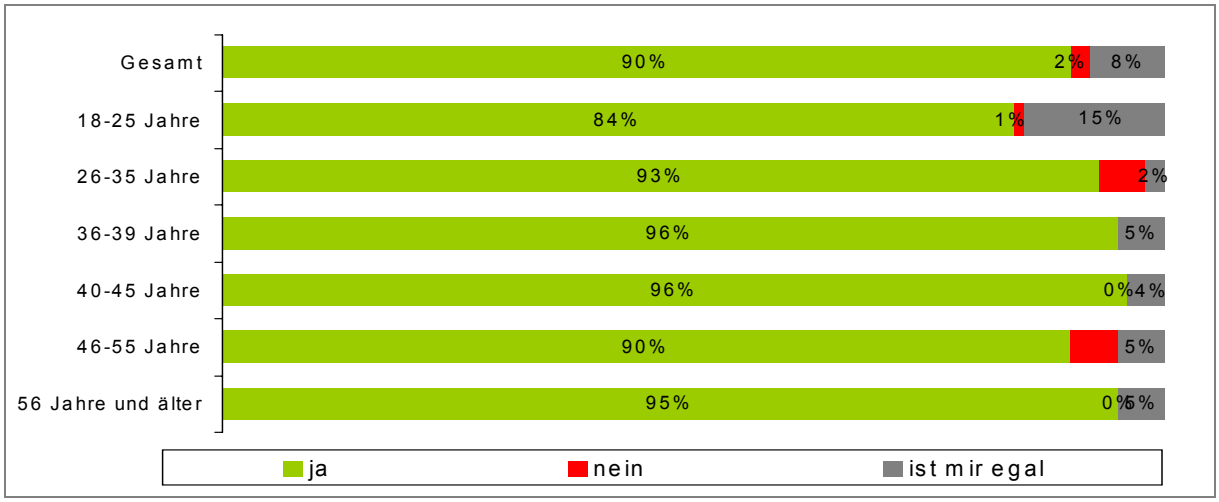
Derzeit liegt ein Vorschlag der Senatskanzlei zur **Ausweitung der Rechte der Beiräte** vor, der auch **Vorschläge zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung** z. B. durch Stadtteilkonferenzen, Stadtteilforen, Einwohnerversammlungen und Moderations- und Schlichtungsverfahren vorsieht.

Die Bereitschaft, an den lokalen Angelegenheiten mitzuwirken, ist groß, wie die Mitgliederbefragung der Arbeitnehmerkammer 2008[246] gezeigt hat:

- 90 % der Befragten sind für Mitwirkungsmöglichkeiten im Stadtteil (bei den Frauen sogar 94 % und bei den 26- bis 45-Jährigen 96 %).
- Für die Mitbestimmung über öffentliche Mittel („Bürgerhaushalt") sprechen sich 80 % aus, nur 13 % lehnen das als zu weitgehend ab.
- 44 % trauen sich die dafür notwendige Kompetenz ohne Weiteres zu (bei den Frauen sogar 47 % und bei den 46- bis 55-Jährigen 53 %). 45 % wünschen sich dafür eine zusätzliche Qualifizierung.
- Und dann konkret: 41 % wollen in Stadtteilkonferenzen mitarbeiten, 28 % eventuell, also abhängig vom zeitlichen Aufwand und von den Themen.
- Die biografische Situation bestimmt die Mitwirkungsbereitschaft: Bei den 18- bis 35-Jährigen liegt sie zwischen 45 und 42 %, dann sinkt sie deutlich und steigt bei der Generation 55plus wieder auf 43 %.

[243] Vgl. http://www.stadionbad.bremen.de
[244] Vgl. dazu die umfangreichen Berichte des Senats als Bürgerschafts-DS 15/79 S, 15/358 S, 16/79 S, 16/315 S und 16/544 S.
[245] Vgl. Bürgerstiftung Bremen 2002 und die Stellungnahme des Senats (Bremische Bürgerschaft 2004–DS 16/79 S).
[246] Vgl. die Presseerklärung der Arbeitnehmerkammer vom 13.11.2008 (Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-3).

Grafik 2.7.1: Bereitschaft zur Mitwirkung an Angelegenheiten des Stadtteils nach Altersgruppen



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-5, S. 16

Der Forderung nach stärkerer Bürgerbeteiligung wird oft entgegengehalten, dass sich hieran nur bestimmte, eher privilegierte Bevölkerungsgruppen beteiligen. In der Tat weisen alltägliche Erfahrungen und auch wissenschaftliche Untersuchungen darauf hin, dass die Beteiligung von Bürgern in Wohngebieten mit benachteiligenden Bedingungen nicht nur bei Wahlen (s. o.), sondern auch bei anderen Beteiligungsformen geringer ist als in anderen Stadtteilen. Dem soll u. a. durch die lokalen Beteiligungsformen im Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) entgegengewirkt werden. Dieses Programm sieht u. a. die Vergabe der für die Gebiete eingesetzten öffentlichen Mittel durch die Akteure im Gebiet, also vorrangig die Bewohnerinnen und Bewohner, vor. Diese Form der Beteiligung hat sich bewährt, wie durch eine externe Evaluation[247] bestätigt wurde. Sie ermöglicht Bewohnerbeteiligung auch in Gebieten mit benachteiligenden Bedingungen. Diese Beteiligungsformen sollten ausgeweitet und auch in anderen Stadtteilen eingeführt werden (vgl. dazu die Vorschläge zur Ausweitung des Programms WiN in Teil 4 des Berichts).

Ein entsprechendes Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ wird ebenfalls für Bremerhaven vorbereitet. Auch hier ist eine direkte Mitbestimmung der Akteure über die Mittelverwendung in den Stadtteilen vorgesehen.[248]

2.7.1.4 Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland

Entstehung und Popularität des Begriffs „Bürgerschaftliches Engagement“ stehen in engem Zusammenhang zur Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages.[249] Es geht um die Bürger und Bürgerinnen, die sich auf vielfältige Weise in die Belange unseres Gemeinwesen einbringen und so die Zukunft von Staat und Gesellschaft wesentlich mitbestimmen und prägen.

[247] Vgl. IFS / ForStaR 2004.
[248] Vgl. Nordsee-Zeitung vom 1.10.2008.
[249] Die Mitglieder der Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" haben mit dieser Begriffswahl eine ganz bewusste Entscheidung getroffen. Sie wollten den engen Zusammenhang von Engagement, Bürgerschaft und Bürgersinn deutlich machen.

Anlass zur Einberufung der Enquete-Kommission im Jahr 1999 waren soziologische Analysen, die eine weitere Individualisierung und Abwendung vom Gemeinwesen konstatierten.[250]

In Anlehnung an die Ergebnisse der Enquete Kommission wird bürgerschaftliches Engagement im Freiwilligensurvey definiert als[251]

- freiwillig,
- nicht auf materiellen Gewinn gerichtet,
- gemeinwohlorientiert,
- öffentlich bzw. im öffentlichen Raum stattfindend und
- in der Regel gemeinschaftlich bzw. kooperativ ausgeübt.

Bürgerschaftliches Engagement erzeugt

- soziales Kapital,
- demokratische Kompetenz,
- informelle Lernprozesse.

Die Ergebnisse des ersten Freiwilligensurvey von 1999[252] führten zu einer Erweiterung der wissenschaftlichen wie politischen Debatte über bürgerschaftliches Engagement in Deutschland. Einhergehend mit der Wahrnehmung der Vielfältigkeit und des Umfangs des Engagements wurde Engagementförderung als Handlungsfeld neu bestimmt, das über fiskalische Verbesserungen für ‚klassische' Ehrenamtsformen hinaus verstärkt Aspekte wie Infrastruktur und Qualifikation thematisiert.

Nachdem 2004 der zweite Freiwilligensurvey[253] erschien, ist festzuhalten, dass in Deutschland Engagement eine stabile Größe geworden ist. Gut ein Drittel der Deutschen engagieren sich bürgerschaftlich[254] in weitgehend gleichbleibenden Bereichen.

Weitere wichtige Ergebnisse der Surveys:

- Bürgerschaftliches Engagement hat sich intensiviert: Mehr als jeder Dritte Bundesbürger ist regelmäßig in einem breiten Spektrum von Tätigkeitsfeldern und –bereichen aktiv. Damit liegt Deutschland im oberen Mittelfeld vergleichbarer Länder.

- Männer engagieren sich häufiger als Frauen. Es ist davon auszugehen, dass dies zumindest zum Teil mit der Entlastung der Männer von Haus- und Familienarbeit zu erklären ist, die überwiegend Frauen leisten. In der ersten Welle des Freiwilligensurveys (1999) wurde deutlich, dass die gemeinschaftlichen Aktivitäten und das freiwillige Engagement von Frauen einen Zusammenhang mit dem Alter des jüngsten Kindes hatten. Frauen mit Kindern unter

---

[250] Insb. Robert Putnams Studie "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community" (Putnam 2000), in der dieser feststellt, dass die Tendenz zur Individualisierung und des Sich-Alleinunterhaltens in der amerikanischen Gesellschaft weit verbreitet ist. Und dies, so seine These, mit gravierenden Folgen für Gemeinwesen und Demokratie. Man investiere nicht mehr Zeit und Energie in gemeinschaftliche Belange, weder im geselligen noch in sozialen oder politischen Bereich, sondern man habe als postmoderner Mensch überhaupt kein Interesse mehr am Gemeinwesen. Auch in Deutschland wurde die Abwendung von einem sozialen Verantwortungsgefühl in der Bevölkerung befürchtet: So prägte der Münchner Soziologe Heiner Keupp den Begriff der "Gesellschaft der Ichlinge" (Keupp 2000).
[251] Vgl. Gensicke / Picot / Geiss 2005, S. 40.
[252] Vgl. BMFSFJ 2001-1.
[253] Vgl. Gensicke / Picot / Geiss 2005.
[254] Wobei es – ebenfalls weitgehend konstant – erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West, Süd und Nord sowie ländlichen Regionen und Städten gibt. So weisen Großstädte (> 500.000 EW) durchschnittlich nur eine Engagementquote von 25 % auf (vgl. prognos 2008-1, S. 23 ff).

drei Jahren waren deutlich weniger beteiligt, erst mit dem Eintritt ihrer Kinder in Kindergarten bzw. Schule wuchs ihre Beteiligung - vermutlich mit ehrenamtlichen Aktivitäten in diesen Bereichen einhergehend - auf ein hohes Niveau[255]. Bei Männern war dieser Zusammenhang nicht festzustellen. Im Survey des Jahres 2004 war dieser Geschlechterunterschied weniger ausgeprägt. Allerdings weisen Mütter mit Kindern unter zwei Jahren noch immer eine deutlich schwächere Beteiligung auf als Väter von Kindern dieses Alters.

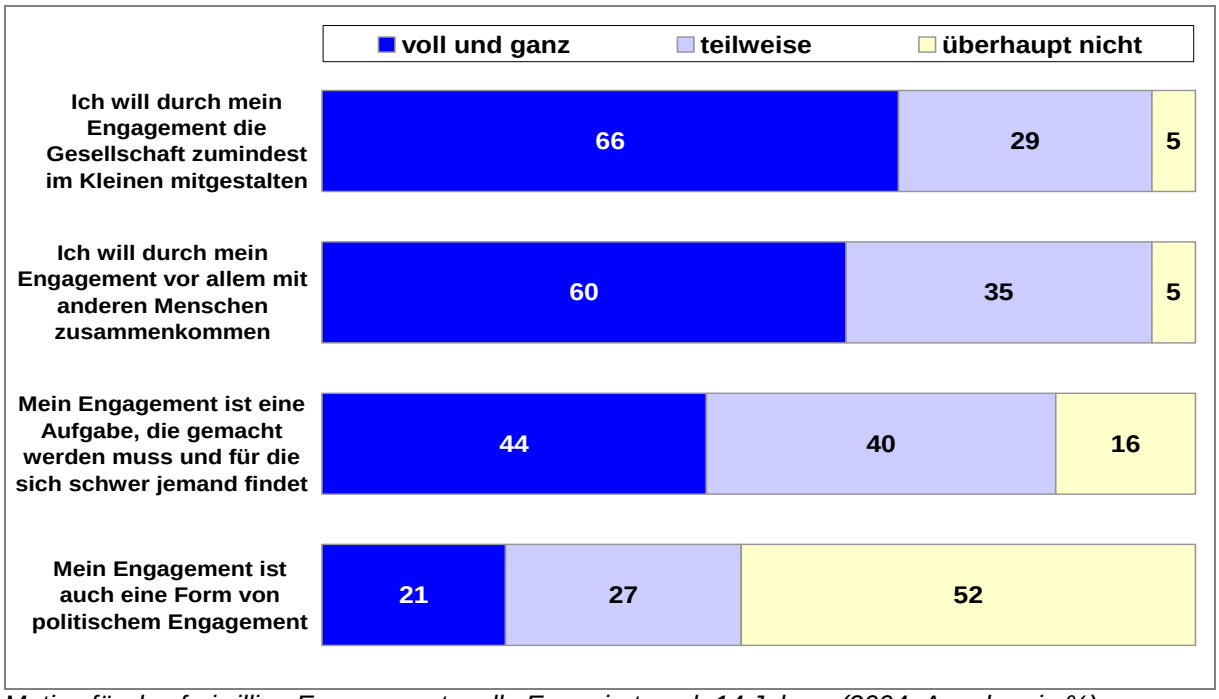
- Männer übernehmen häufiger als Frauen formale Funktionen. Bereits im Freiwilligensurvey 1999 zeigte sich, dass sowohl bei Wahlämtern als auch bei Leitungsfunktionen Männer einen deutlichen Vorsprung vor Frauen innehaben. Diese Geschlechterdifferenz hatte sich 2004 noch verstärkt. Dieser Unterschied kann sowohl auf einer Bevorzugung von Männern bei der Vergabe von Leitungsfunktionen beruhen als auch auf einem geringeren Interesse von Frauen, solche Funktionen zu übernehmen. Warum diese Geschlechterdiskrepanz zugenommen hat, ist ungeklärt.

- Es sind gerade diejenigen, die in der Gesellschaft hoch integriert sind und über einen großen Bekanntenkreis verfügen, die auch sehr aktiv mitmachen im bürgerschaftlichen Engagement. Während jene, die gesellschaftlich eher isoliert sind - wie etwa Arbeitslose, aber zu einem gewissen Teil auch Seniorinnen und Senioren - sich in geringerem Umfang bürgerschaftlich engagieren.

- Bürgerschaftliches Engagement ist bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus der Mittelschicht stärker ausgeprägt, während Jugendliche aus sog. Problemfamilien und ohne schulischen Abschluss sich nahezu überhaupt nicht engagieren. Ohne Zweifel trägt dies im Ergebnis zu einer weiteren Benachteiligung dieser Jugendlichen und jungen Erwachsenen bei. Denn gesellschaftliche und soziale Integration über Engagement und freiwillige Aktivität werden als Ausweis im Lebenslauf sowie als Lernfeld für sog. Soft Skills immer wichtiger.

[255] Zierau 2001, S. 53.

Grafik 2.7.2: Bürgerschaftliches Engagement als politische / gesellschaftliche Partizipation:



Motive für das freiwillige Engagement – alle Engagierten ab 14 Jahren (2004, Angaben in %)
Quelle: Gensicke / Picot / Geiss 2005, S. 27

95 % der Engagierten betrachten ihre freiwillige Tätigkeit zumindest teilweise als Mitgestaltung der Gesellschaft. Nur 48 % hingegen verstehen diese Mitgestaltung als eine Form politischen Engagements.

Die Engagementquote nach Alter und Geschlecht wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2.7.2: Freiwilliges Engagement nach Alter und Geschlecht

Altersklasse	männlich in %	weiblich in %	Alle in %
alle	37,9	31,6	34,3
16 bis unter 18 Jahre	36,8	29,7	33,6
18 bis unter 25 Jahre	32,9	27,0	30,4
25 bis unter 30 Jahre	35,1	23,1	28,6
30 bis unter 45 Jahre	40,3	35,1	37,2
45 bis unter 55 Jahre	42,7	38,7	40,4
55 bis unter 65 Jahre	40,2	33,1	36,0
65 Jahre und älter	31,7	22,3	26,1

Quelle: Prognos 2008, S. 9.

2.7.1.4.1 Bürgerschaftliches Engagement und Armut

Zwischen sozialer Lage und Engagement besteht ein deutlicher Zusammenhang. Die Chance, dass sich jemand bürgerschaftlich engagiert, der unter der Armutsrisikogrenze lebt, ist geringer als 24 %. Dem stehen rd. 34 % Engagierte mit Einkommen oberhalb der Armutsgrenze gegenüber.[256]

Kommt es zu einem „Abrutschen“ in die Armut, setzt häufig ein Prozess der Exklusion ein, der durch finanzielle Nöte und schwindende Möglichkeiten der Teilhabe am kulturellen Le-

[256] Vgl. Engels 2007, S. 33.

ben, den Verlust von Wohnqualität, eingeschränkte Möglichkeiten der Freizeitgestaltung etc. gekennzeichnet ist.

Gleichzeitig ist oftmals eine zunehmende Selbstisolation der Betroffenen zu beobachten. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die Betroffenen kommunikative Situationen versuchen zu vermeiden, in denen sie als „gesellschaftliche Verlierer“ dastehen könnten.

Ziel muss es daher sein, eine gesellschaftliche Partizipation der Betroffenen zu fördern aber auch zu fordern, um einerseits die mitbetroffenen Familien vor sozialer Isolation zu bewahren, andererseits eine Wiedereingliederung in das Arbeitsleben zu fördern. Denn Exklusionserscheinungen kann man nur durch Inklusionsbemühungen entgegentreten.

2.7.1.5 Bürgerschaftliches Engagement in Bremen

Ausmaß und Charakteristika des bürgerschaftliches Engagements werden nicht unmittelbar erfasst sondern anhand von Umfragen ermittelt. Dies war für Bremen bislang nur eingeschränkt möglich, da eine gesonderte Auswertung des Freiwilligensurveys erstmals für dessen 3. Welle 2009 geplant ist.

Laut einer kürzlich erschienenen Prognos-Umfrage unter den ab 16-Jährigen, die regionalisiert ausgewertet wurde[257], sind 22,0 % der Bremerinnen und Bremer und 28,4 % der Bremerhavenerinnen und Bremerhavener dieser Altersgruppe bürgerschaftlich engagiert[258], also ca. 104.000 Personen in Bremen und ca. 28.000 in Bremerhaven. Mit einem monatlichen Einsatz von ca. 23 Stunden pro Person leisten diese Engagierten freiwillige Arbeit im Umfang von ca. 37 Mio. Stunden jährlich.[259]

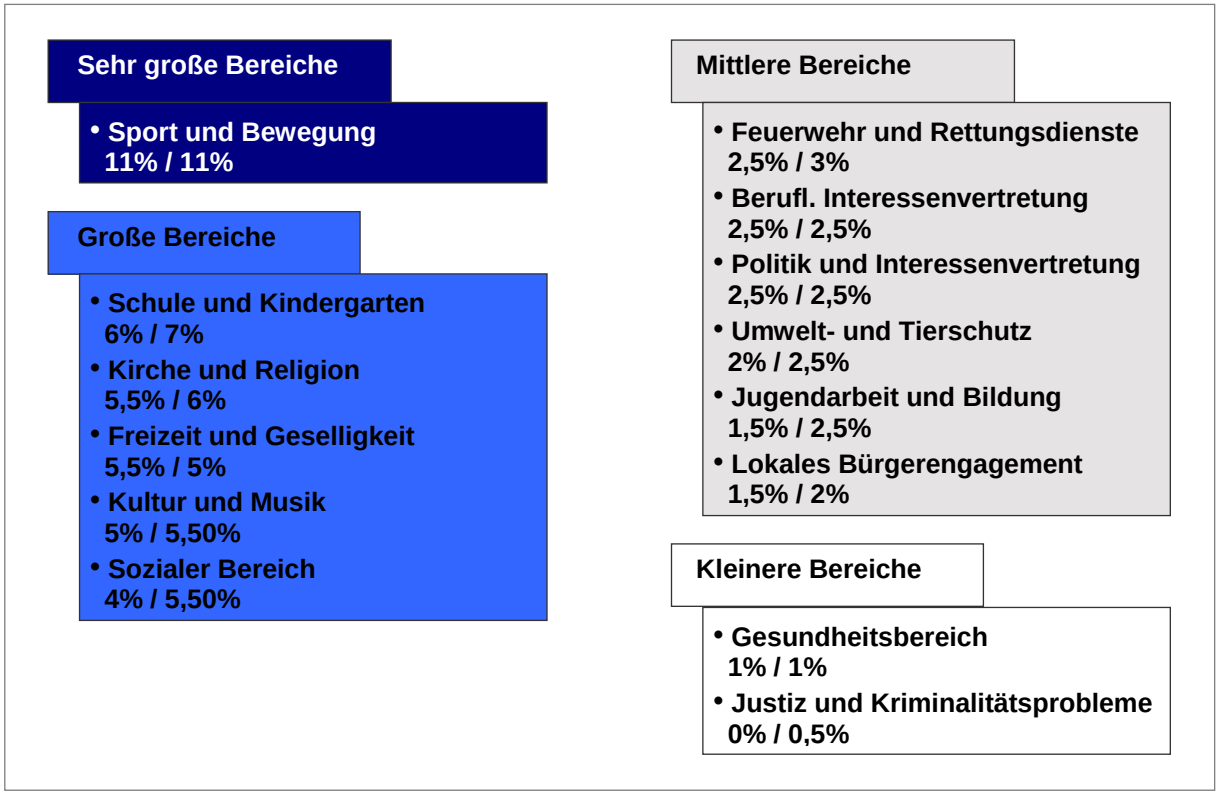
Mit den Freiwilligensurveys wurde erhoben, in welchen Themenbereichen und organisatorischen Formen diese freiwillige Arbeit geleistet wird. Favorit des Interesses ist der Bereich Sport und Bewegung, wie das nachfolgende Schaubild zeigt.

[257] „Engagementatlas 09“, Prognos 2008-1.

[258] Diese Quoten rangieren im unteren Bereich der für die Stadtgrößen typischen Werte. Niedrige Engagementquoten resultieren laut engagement atlas z. B. aus hoher Arbeitslosigkeit oder einer hohen Zahl von Single-Haushalten (vgl prognos 2008-1, S. 23 ff). Bremen weist dagegen unter allen Bundesländer den höchsten Wert beim zeitlichen Umfang des freiwilligen Engagements auf, so Prognos 2008-1, S. 15.

[259] Zum Vergleich: Die Erwerbsarbeitsstunden werden für Bremen auf 546 Mio/Jahr geschätzt. (Vgl. prognos 2008-1, S. 15).

Grafik 2.7.3: Engagement in verschiedenen Bereichen 1999 / 2004



Bevölkerung ab 14 Jahren (Mehrfachnennungen); Quelle: Gensicke / Picot / Geiss 2005, S. 26.

Den verbreiteten Organisationsstrukturen der größten Themenfelder entsprechend, findet mit 43 % der größte Teil des Engagements in Vereinen statt, gefolgt von kirchlichen bzw. religiösen Einrichtungen mit 15 %. Das Schlusslicht unter den im Survey erfassten Organisationsformen bilden Parteien / Gewerkschaften, die nur 5 % des Engagements binden.[260]

Eine weitere, wachsende Engagementform sind Stiftungen. Die Anzahl von Stiftungen im Bundesland Bremen zeigt eine stetige Zunahme von 144 im Jahr 1987 auf 283 im Jahr 2007. Dies kann als Beleg für eine zunehmende Verantwortlichkeit von Bürgerinnen und Bürgern für das Gemeinwohl Bremens genommen werden.[261]

[260] Vgl. Gensicke / Picot / Geiss 2005, S. 31.
[261] http://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/2007-12-31-Anzahl%20der%20Stiftungen.pdf

Weitere Daten sind aus der Statistik der Selbsthilfeförderung verfügbar.

Tabelle 2.7.2: Selbsthilfegruppen im Land Bremen 2007

	Selbsthilfegruppen in Bremen-Stadt	
	Schwerpunktbereich	**Anzahl geförderte Gruppen**
1	Gesundheit, Krankheit, Behinderung, Sucht:	71
2	Frauengruppen, -projekte und -initiativen:	45
3	Initiativen von Ausländerinnen und Ausländern:	76
4	Gruppe von Gefährdeten:	7
5	Ältere Menschen:	16
	Selbsthilfegruppen in Bremerhaven[262]	
	Schwerpunktbereich	**Anzahl geförderte Gruppen**
1	Behinderung:	46
2	Gesundheit:	12
3	Drogen / Suchthilfe:	n.e.

Quelle: SAFGJS

Die Hilfe zur Selbsthilfe ist ein Schwerpunkt bremischer Politik und wird seit vielen Jahren kontinuierlich gefördert. In ihr vereinen sich Bürgerschaftliches Engagement und persönliche Betroffenheit in unterschiedlichen Lebenslagen. Durch Hilfe zur Selbsthilfe wird eine selbstbestimmte Bewältigung krisenhafter Lebenslagen ermöglicht. In ihrer Außenwirkung bedeutet Selbsthilfe zugleich Partizipation: die Betroffenen gestalten den gesellschaftlichen Umgang mit einem Problem. Damit bietet Selbsthilfeförderung einen anderen - unterstützenden Maßnahmen grundsätzlich vorzulagernden - Weg dar, eigene Verwirklichungschancen zu verbessern bzw. wiederherzustellen.

Der Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe hat sich hauptsächlich in den Bereichen Gesundheit und Emanzipation entwickelt. Seine Anwendung in weiteren Lebenslagen, insbesondere Armutsproblematiken, bedarf der Etablierung neuer Formen.

Beispielhafter Querschnitt von Engagementprojekten in Bremen und Bremerhaven

- **Lesezeit.** Seit August 2005 betreut die Freiwilligen-Agentur Bremen[263] über 40 Engagierte, die Kindern in der Schule als Lesehelfer zur Seite stehen. An jetzt 22 Schulen sind diese für zwei bis drei Wochenstunden in einer Klasse anwesend und ziehen sich mit einzelnen Klassenmitgliedern zum Lesen zurück. „Lesezeit“ und die bremischen „Lesehelfer“ leisten damit auch einen stadtteilüberschreitenden Transfer, um Kinder aus einkommensschwächeren Schichten vor schulischen Ausgrenzungen zu bewahren.

- Einen allgemeineren Ansatz verfolgt "**Balu und Du**", ein ehrenamtliches Mentor ("Balu") - Programm, das Kinder im Grundschulalter fördert. Die Kinder ("Moglis") sollen neben Familie und Schule eine weitere Chance erhalten, sich ihren positiven Anlangen gemäß zu entwickeln und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.[264]

- Es gibt mehrere **Bibliotheken-Fördervereine**, z. B. „Buche“ in Hemelingen, „Buchhorn“ in Horn-Lehe, in denen Ehrenamtliche die Organisation übernehmen.

[262] Bremerhavener Topf – Zusammenschluss aller Selbsthilfegruppen aus den Bereichen Soziales, Jugend, Familie und Frauen, Gesundheit und ältere Menschen.
[263] Gefördert aus Mitteln des Bundesfamilienministeriums.
[264] www.balu-und-du.de

- Im "**BSS Bremer Senior Service**" helfen Bremer Seniorinnen und Senioren bei Existenzgründungen.

- Das „**frauenzimmer**" der Inneren Mission ist ein niedrigschwelliger Treffpunkt und Aufenthaltsort für wohnungslose Frauen. Es besteht die Möglichkeit, günstig zu essen und zu trinken, sich zu duschen, die Wäsche zu waschen, Telefonate zu erledigen und sich auszuruhen. Geschulte ehrenamtliche Ansprechpartnerinnen sind vor Ort, um die Besucherinnen bei Bedarf zu beraten oder Freizeitangebote zu machen.

- „**Kids in die Clubs**", ein Projekt der Bremer Sportjugend (BSJ), versucht möglichst vielen Kindern aus einkommensschwachen Familien die Möglichkeit zu eröffnen, an Sportangeboten der Vereine teilzunehmen. Die Voraussetzung für die Förderung im Rahmen des Projektes ist eine Bedürftigkeitsprüfung, die vom BSJ auf ehrenamtlicher Basis durchgeführt wird. Die Förderung erfolgt vorerst für ein Jahr.[265]

Die Industrie- und Handelskammer Bremerhaven hat mit „**BeneFit**" ein ähnliches, von der lokalen Wirtschaft finanziertes Programm initiiert.

- **Grundversorgungsergänzungen.** Die zahlreichen, oft kirchlichen Projekte zur Versorgung einkommensschwacher oder obdachloser Menschen insbesondere mit Lebensmitteln können hier nicht vollständig aufgeführt werden. Ihre Spannweite reicht von den Tafeln, mit stark regulierten Verfahren und aktuellen Standorten in zwei Bremer Stadtteilen sowie (eigenständig) in Bremerhaven über die „MahlZeit" des Balladins Superior Hotel und der Heilig-Geist-Kirche bis zu Einzelinitiativen wie dem Bremer Suppen-Express.

- **Verein Rückenwind** für Leher Kinder. "Zeitreiche", also Rentner und Erwerbslose, kümmern sich um die Kinder des Stadtteils Lehe in Bremerhaven. Die Kinder bekommen Aufmerksamkeit und Geborgenheit, es finden Freizeitaktivitäten statt sowie Mittagessen. Unterstützt werden sie dabei von In-Jobbern, ABM-Kräften und einer Erzieherin.

- „**Anti-Rost**" beim BEW (Betreuungs- und Erholungswerk e. V.) in Bremerhaven. Seniorinnen oder Senioren, die in ihrem gewohnten Umfeld verbleiben wollen, können Anti-Rost-Ehrenamtliche anfordern. Diese übernehmen Kleinstreparaturen wie Austauschen von Glühbirnen, Reparieren von tropfenden Wasserhähnen oder das Auswechseln von Telefonbatterien, die früher Kinder oder Partner ausführten.

- **Arbeitsloseninitiativen.** Betreuung, Beratung und Schulung von Arbeitslosen und ihren Angehörigen wird von mehreren Stellen unterschiedlicher Trägerschaft geleistet. Beispielhaft etwa die „Aktionsgemeinschaft arbeitsloser Bürger" in Bremen (agab).[266]

- **Ältestenräte** der städtischen Seniorentreffpunkte Bremerhaven und bei Begegnungsstätten in der Stadt Bremen. Es erfolgt eine ehrenamtliche Bewirtschaftung der Treffpunkte für ein kostenfreies Angebot für Senioren und günstige Preise bei Getränken.

[265] Die Mittel stammen aus Spenden / Sponsoring, vgl. http://www.bremer-sportjugend.de/45.0.html
[266] http://www.agab.de/start.php

• Besonders hervorzuheben ist das Projekt „Armut & Reichtum in Bremen“, das Menschen in den Kirchengemeinden der Bremischen Evangelischen Kirche bei ehrenamtlichen Aktivitäten zur gerechten Verteilung von Reichtum und gegen Armut und Ausgrenzung finanziell und mit Rat unterstützt, z. B. bei Tauschbörsen.[267]

2.7.1.6 Maßnahmen und Handlungsfelder

Maßnahmen zur Förderung von Engagement

Die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements ist sowohl auf Bundesebene als auch in vielen Ländern und Kommunen zum Politikfeld geworden, da Engagement nicht voraussetzungsfrei ist und insbesondere förderliche Rahmenbedingungen benötigt.

Mit Landesregelungen zum Versicherungsschutz engagierter Personen, der Einrichtung koordinierender Stellen oder dem Gesetz zur weiteren Förderung Bürgerschaftlichen Engagements sind hier in den letzten Jahren bereits Verbesserungen erfolgt, die insbesondere den Bereich Freiwilligenarbeit / Ehrenamt betreffen. Bremen hat in den vergangenen Jahren die Freiwilligenagentur Bremen und den „Runden Tisch Freiwilligenarbeit“ gefördert und zahlreiche Formen der Förderung und Anerkennung von Engagement entwickelt wie den Bremer Freiwilligentag, den „Day of Caring“ und unterschiedliche Informationsmedien.[268]

Freiwilliges Engagement ist zwar nicht in Geld darzustellen, dennoch muss es gesehen und gewürdigt werden. Die Einführung einer Ehrenamtskarte[269] würde allen Engagierten die verdiente Belohnung geben und sie weiterhin dazu ermutigen, ihre so wichtige Aufgabe wahrzunehmen.

Im Kontext von Armut und Reichtum besteht eine wesentliche Zukunftsaufgabe der Engagementpolitik darin, **innovative Formen zu entwickeln, die partizipationsfernen Schichten neue Zugänge ins Engagement und insbesondere zur politischen Partizipation eröffnen – und damit größere Verwirklichungschancen.**

Ebenso bedarf das karitative Engagement wohlhabender Bevölkerungsgruppen weiterer unterstützender und lenkender Strukturen, um als sozialer Ausgleich wirksam zu werden. Dies umfasst Armutsprävention genauso wie Minderung von Armutsfolgen.

Eine besondere Bedeutung können in diesem Kontext ortsteilübergreifende Projekte haben, die das „Auseinanderdriften“ von Quartieren vermeiden. Solche „Brückenprojekte“ können z. B. zwischen Institutionen wie Kindergärten, Schulen und Senioreneinrichtungen entstehen, aber auch zwischen Gruppen in den Stadtteilen.[270]

Die Förderung von Eigenaktivität und Selbstverantwortung von jungen Menschen ist ein vorrangiges und zentrales Ziel der gesamten Kinder- und Jugendförderung in Bremen und Bremerhaven. Die Träger und Einrichtungen der Kinder- und Jugendförderung bieten einen sozialpädagogisch arrangierten Rahmen für selbstbestimmtes Handeln junger Menschen. Bei der Ausgestaltung von Partizipationsangeboten wird darauf geachtet, dass keine jungen

---

[267] Einzelheiten unter www.kirche-bremen.de/armut-reichtum.php

[268] Vgl. www.soziales.bremen.de und www.buergerengagement.bremen.de. Eine regelmäßige Information bietet der dort verfügbare Newsletter.

[269] Ehrenamtskarten werden in verschiedenen Formen bereits in einigen Kommunen und Bundesländern herausgegeben. Sie honorieren regelmäßiges Engagement durch Vergünstigungen, die von ermäßigten Theaterplätzen bis zu „Bonbons“ wie gesponsorten Sonntagsbrötchen reichen. Bsp. Niedersachsen: http://www.freiwilligenserver.de/index.cfm?uuid=832E4D9C1164488FAA013E607F05924D

[270] Eine mögliche Form ist das Projekt „Expedition Stadt“ der Arbeitnehmerkammer Bremen: http://www.arbeitnehmerkammer.de/veranstaltungen/arbeit-und-politik/2008.10.30-expedition-stadt.html

Menschen wegen ihres Geschlechtes, ihres Bildungsstandes, ihrer sozialen oder ökonomischen Situation oder ihrer Sprachkenntnisse davon ausgeschlossen werden. Vielmehr richten sich Beteiligungsformen der Jugendarbeit speziell auch an solche jungen Menschen, die in den üblichen Formen eher ausgeschlossen bleiben.

Maßnahmen zur Förderung politischer Partizipation

Das Ziel einer Bürgerstadt erfordert, dass professionelle Politik und Verwaltung Kompetenzen und Macht abgeben. Sollen aktive Bürger nur „Lückenbüßer" sein, fühlen sie sich missbraucht und werden ihr Engagement schnell beenden. Sie müssen daher als Partner ernst genommen werden, ihnen müssen Formen auch der politischen Partizipation ermöglicht werden. Dies erfordert vom Senat und den politischen Parteien auch ein aktives Zugehen auf neue, eher formale Formen wie z. B. Bürgerentscheide. Vorrangig müssen aber vielfältige, problemnahe und praktische Beteiligungsformen gefunden werden.

Um dem Leitbild einer Bürgerstadt näher zu kommen, sind jedoch veränderte Sicht- und Handlungsweisen aller Beteiligten notwendig:

- Die **Verwaltung** sollte erkennen, dass auch ein hoher Grad an Fachkenntnis nicht automatisch zu Maßnahmen und Problemlösungen führt, die dem Bedarf entsprechen, situationsadäquat sind und akzeptiert werden. Vielmehr sollte sie ihren Fach- und Sachverstand den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik zur Verfügung stellen, alternative Entscheidungsmöglichkeiten aufzeigen und dann gemeinsam mit den anderen Beteiligten nach Lösungen suchen.

- Die **Politik** sollte erkennen, dass auch die allgemeine demokratische Legitimation durch Wahlen nicht in jeder konkreten Lage zur richtigen Entscheidung führt. Vielmehr sollte sie versuchen, auch einzelne Maßnahmen vorab mit den Beteiligten zu erörtern, um Gemeinwohl und Gruppeninteressen in einen Ausgleich zu bringen.

- Die **Bürgerinnen und Bürger** sollten erkennen, dass eine nur kommentierende „Zuschauerdemokratie" nicht dazu führt, unsere Städte lebenswert zu gestalten. Vielmehr ist es notwendig, sich in die einzelnen Themen einzumischen, Interessen transparent zu formulieren, notfalls auch selbst mit anzupacken.

Dies sind keine neuen Erkenntnisse. Und: sie werden von einzelnen Akteuren auch jetzt schon in der Praxis berücksichtigt. Aber das Konzept der Bürgerstadt macht die vielfältigen Projekte zum Prinzip, das an allen geeigneten Stellen zur Grundlage werden soll.

Zur **Förderung der Beteiligung an Wahlen** reichen Informationskampagnen nicht aus. Wichtig ist einerseits die direkte Ansprache von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in altersgerechten Formen. Beteiligungsprojekte im Alltag schaffen gute Voraussetzung auch für allgemeinpolitische Partizipation. Außerdem sind gezielte Maßnahmen in Gebieten mit geringer Wahlbeteiligung notwendig.

Folgende Maßnahmebereiche werden zur Entwicklung von **politisch bezogenem bürgerschaftlichem Engagement** benannt. Sie knüpfen an die Vorschläge der Bürgerstiftung Bremen an, die bereits im Jahr 2002 im Rahmen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens entwickelt wurden.[271]

[271] Vgl. Bürgerstiftung Bremen 2002. Weitere Vorschläge wurden im Jahr 2006 in Rahmen eines „Bürgerforums" erarbeitet, vgl. Bürgerstiftung Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen 2008.

⇨ Frühzeitigere Information und breitere Beteiligung der Bevölkerung zu Fragen der gesamtstädtischen Planung und Entwicklung (Anhörungsbeteiligung, Entscheidungsbeteiligung, Verfahrensbeteiligung, Gestaltungsbeteiligung), Durchführung von Foren / Bürgergutachten / Runden Tischen, Erprobung des Modells „Bürgerhaushalt“ bei der Vergabe von Globalmitteln.

⇨ Entwicklung der Beteiligungsmöglichkeiten im Stadtteil durch Stärkung der Informationsrechte von Beiräten und Öffentlichkeit über beabsichtigtes Handeln der Behörden und Ressorts im Stadtteil, z. B. durch gemeinsame Planungskonferenzen mit den Beiräten und Ortsämtern, Ausweisung von Stadtteilbudgets, lokale Beteiligungsformen.

⇨ Angebote zur Qualifizierung von Ehrenamtlichen sowie für Hauptamtliche zur professionellen Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit (z. B. durch Einrichtung einer virtuellen bremischen Freiwilligenakademie, in der alle Angebote und Module, die bereits bei unterschiedlichen Trägern vom paritätischen Bildungswerk, über die Freiwilligenagentur bis hin zur VHS existieren, dargestellt und angeboten werden).

⇨ Schaffung geeigneter Orte für bürgerschaftliches Engagement, z. B. Quartierszentren, Weiterentwicklung und Öffnung von Schulen.

⇨ Schaffung von mehr Möglichkeiten zur Übernahme von Verantwortung und zur Selbstorganisation durch die Bürgerinnen und Bürger, z. B. Patenschaften für Spielplätze, Stadtteilbereiche, Gedenkstätten oder Mitwirkung in Bibliotheken, Museen, Sportstätten und anderen öffentlichen Einrichtungen; gleichzeitig Übertragung von Mitsprachemöglichkeiten.

„Bei der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an die Bürgerinnen und Bürger sind aber die verschiedenen Bedarfe, Möglichkeiten und Probleme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und Stadtteile zu berücksichtigen. Benachteiligte Gruppen brauchen gezielte Förderung. Die städtische Unterstützung muss entsprechend differenziert und an die spezifische Situation angepasst erfolgen.“[272]

2.7.2 Kulturelle Partizipation

Zu einem umfassenden Verständnis gesellschaftlicher Teilhabe gehört auch der Bereich der Kultur im weiteren Sinne; sowohl die eigene Mitwirkung an kulturellen Aktivitäten wie Chören und Theatergruppen als auch die Teilnahme an kulturellen Aktivitäten und Angeboten als Zuschauerin und Zuschauer. Inwieweit alle Schichten der Gesellschaft Zugang zu kulturellen Angeboten haben, ist ein Indikator für gesellschaftliche Integration und Teilhabe.

Der Masterplan für die Kulturentwicklung Bremens 2006-2011[273] geht dabei von folgenden Grundsätzen aus:

- „Kultur kann identitäts- und integrationsfördernde Wirkung entfalten: Die Begegnung und Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur ist eine Chance zur individuellen Persönlichkeitsentwicklung genauso wie zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. (...) Die Auseinandersetzung mit Kultur eröffnet Zugänge zur eigenen kulturellen Herkunft, zu einer sich rapide

[272] Wortlaut der Abschlusserklärung des Trialogs „Memorandum - Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt“, Bürgerstiftung Bremen 2002, S. 5.
[273] Vgl. SK 2006-1.

verändernden Welt und bietet Reflektionsflächen für eine kontinuierliche Erneuerung des gesellschaftlichen Zusammenhalts."[274]

- „Kulturelle Bildung vermittelt wichtige Kompetenzen für diese Prozesse. Dabei zielt Bremen besonders auf ein breites Angebot an kulturellen Inhalten und Lernangeboten für unterschiedliche Altersgruppen sowie den offenen Zugang zu Information und Bildung als wichtige Stützen für den Prozess des lebenslangen Lernens, sowohl im allgemeinen als auch im kulturellen Kontext. Die Förderung von kultureller Bildung mit Breitenwirkung hat deshalb für Bremen besondere Bedeutung."[275]

- „Für die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und sozialen Milieus werden die Chancen zur Teilnahme am kulturellen Leben so weit gefächert und so gerecht wie möglich gewährleistet. Chancengleichheit wird zum Beispiel durch differenzierte Preisgestaltung oder durch eine angemessen wohnortnah nutzbare kulturelle Infrastruktur ermöglicht. Chancengleichheit erfordert, dass Kulturinstitutionen ihre Angebote und Zugangsbedingungen zielgruppenspezifisch und zielgruppengerecht entwickeln."[276]

Die langfristigen strategischen Leitlinien des Masterplans sind in der Koalitionsvereinbarung für die derzeit laufende Legislaturperiode mit dem Schwerpunkt der Kinder- und Jugendkulturarbeit im Rahmen eines ressortübergreifenden Ansatzes zur Intensivierung der kulturellen Bildung konkretisiert worden. Der Senator für Kultur setzt hierbei sowohl in den Projekten der kulturellen Stadtteilarbeit als auch der künstlerisch orientierten Kulturpädagogik einen eindeutigen Schwerpunkt in der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Ebenso wird in der Förderung der Kultur von Migrantinnen und Migranten jährlich ein Programmschwerpunkt für Kinder und Jugendliche mit Workshops in den Schulen gesetzt. Alle geförderten Projekte werden in der Regel für die Kinder kostenfrei angeboten.

Auch kontinuierliche Kursangebote der Einrichtungen in besonders benachteiligten Stadtteilen werden zu sehr geringen Gebühren angeboten, oft verbunden mit einem Mittagstisch. Es liegt im Selbstverständnis der Stadtteilkultureinrichtungen, aktiv gestaltend der Problematik von Armut und Ausgrenzung entgegen zu arbeiten. Künstlerinnen und Künstler haben in den Stadtteilen als Kooperationspartner von Kindergärten und Schulen, in denen Kinder in der Breite angesprochen werden können, eine hohe Bedeutung. Mehr und mehr gewinnen diese Einrichtungen ambitionierte Künstlerinnen und Künstler für die Kinder- und Jugendkulturarbeit in den Quartieren, denn es bedarf sehr starker und wirkungsvoller künstlerischer Impulse, damit Kinder Vertrauen in ihre eigene Ausdrucksfähigkeit auch in einem möglicherweise anregungsarmen familiären Umfeld entwickeln können. Außerdem sind Stadtteilkultureinrichtungen zunehmend Vermittler und Bindeglieder zu großen Kultureinrichtungen und ihren Veranstaltungen, die ohne eine gezielte Hinführung für viele Kinder und Jugendliche unerschlossen bleiben.

Zunehmend gelingt es kulturellen Trägern, zusätzlich zu den Förderungen aus den Senatsressorts (abgestimmt zwischen den Ressorts Bildung, Soziales und Kultur), Drittmittel zu akquirieren, indem sie in unterschiedlichen nationalen Programmen (z. B. Kulturstiftung der Länder) und Wettbewerben, in den Ortsamtsbeiräten und im WiN-Programm[277], sowie bei gesellschaftspolitisch engagierten Sponsoren erfolgreich Finanzierungspartner finden, um

[274] Ebenda, S. 25.
[275] Ebenda, S. 25.
[276] Ebenda, S. 26.
[277] Vgl. näher Teil 4 dieses Berichts.

insbesondere in besonders benachteiligten Stadtteilen ein nachhaltiges und kostenfreies Kulturangebot ermöglichen zu können. Beispielhaft für die Arbeit in besonders benachteiligten Quartieren soll hier sowohl im Hinblick künstlerischer Innovationskraft als auch der Vernetzung sowie Mittelakquisition und Teilnahme an überregionalen Förderprogrammen die Initiative ‚Kultur vor Ort' in Gröpelingen genannt werden, die mit ihrem Projekt ‚Doing it' diesjähriger Preisträger von ‚Kinder zum Olymp'[278] geworden ist, ebenso wie Quartier gGmbH mit einem stadtweit vernetzten Kinderkulturprojekt, das für den Deutschen Kinderpreis 2008 nominiert ist.

Für die Angebotsseite z. B. der **Museen** ist der kostenfreie Eintritt für Kinder unter sechs Jahren sowie für Arbeitslose und Sozialtransferempfangenden die Regel. Darüber hinaus gibt es eintrittsfreie Familiensonntage und kostenfreie Führungen für Schülerinnen und Schüler, die in der Regel durch die jeweiligen Fördervereine der Museen bezahlt werden.

Beispielhaft für alle musealen, kulturellen und kulturpädagogischen Einrichtungen der kulturellen Bildung kann das Überseemuseum angeführt werden. Vor allem Schulklassen sowie Kinder- und Jugendgruppen gehören zu seinen Besuchern. Da diese Gruppen immer in Begleitung von Erziehern und Lehrern ins Haus kommen, werden sie mit Fortbildungsprogrammen angesprochen (jüngste Besucher ab drei Jahre). Auf ein Zusammenspiel zwischen dem Angebot des Überseemuseums und den Lehrplänen wird besonderer Wert gelegt. Das Überseemuseum setzt auf die nachhaltige Förderung und Fortbildung von Multiplikatoren im Bereich Bildung und Soziales, die mit Kindern, Schülern und Jugendlichen das Überseemuseum besuchen. In Zusammenarbeit mit der SAFGJS wird zum dritten Mal ein ganzjähriges Kindergartenprojekt durchgeführt, in dem in 2008 / 09 zwanzig Erzieherinnen und Erzieher von acht Bremer Kindergarteneinrichtungen in vier Modulen nachhaltig fortgebildet und die Kinder unter dem Thema „Musikalische Weltreise" bei ihren Besuchen aktiv das Museum erleben. Dieses Projekt ist für Erzieherinnen und Kinder kostenfrei.

In Kooperation mit der Bremer Schuloffensive werden Projekte für Schulklassen von der ersten bis zur dreizehnten Klasse kostengünstig mit interessanten interaktiven Angeboten ermöglicht. Das Überseemuseum führt in diesem Schuljahr allein 20 Projekte mit 200 Besuchen von insgesamt 20 Schulklassen durch (ca. 4.000 Einzelbesuche). Für Jugendliche gibt es besondere Angebote, die teilweise auch auf Jugendliche mit Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Um die Attraktivität für Migrantinnen und Migranten zu steigern, werden z. B. im Schaumagazin Sammlungen aus ihren Herkunftsländern präsentiert. Seit 2005 wird das interkulturelle Jugendprojekt „Forschen in eigener Sache – FIES" durchgeführt, in dem bis jetzt ca. 700 Jugendliche kostenfrei jeweils 30 Besuche im Überseemuseum absolvierten. Dieses Projekt ist bis zum Sommer 2009 durch mehrere Stiftungen finanziert. Die Nachfrage nach derartigen Projekten übersteigt derzeit das Angebot, so dass Angebotserweiterungen evaluiert werden. Kooperationen zwischen Stadtteilprojekten und dem Überseemuseum sind geplant, die mit entsprechender Förderung für die Besucher kostengünstige, intergenerative Angebote im Freizeitbereich ermöglichen sollen.

Eine weiteres Beispiel für das sozial sensible Angebotsverhalten von Einrichtungen der kulturellen Bildung ist die **Musikschule Bremen**. Damit sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche im Land Bremen ihre Angebote wahrnehmen können, sieht die Musikschule in ihrer Unterrichts- und Entgeltordnung eine Ermäßigung des Unterrichtsentgelts aus sozialen

[278] Darstellung von Projekt und Wettbewerb unter:
http://www.wettbewerb-kulturstiftung.de/show_project_short.aspx?id=3352

Gründen vor.[279] Eine wichtige Funktion zur Stärkung von weitreichenden Angeboten der kulturellen Teilhabe hat insbesondere auch die **Volkshochschule**, die nahezu flächendeckend lokal spezifische kostengünstige sowie kostenfreie Angebote ermöglicht. Durch vier Regionalstellen der Volkshochschule ist gewährleistet, dass eine wohnortnahe, die konkreten materiellen und sozialen Lebensbedingungen der Bevölkerung berücksichtigende Programmplanung und -evaluation erfolgt.[280]

Für nachhaltige und gegenüber dem Bedarf stabile Erfolgsmodelle ist eine verlässliche Perspektive wünschenswert, die in den Zielvereinbarungen der Einrichtungen als konkrete, zu erbringende Leistungen zukünftig im Rahmen der einzelnen Haushaltsjahre verankert werden müssen. Differenziertere Leistungsdaten zur kulturellen Teilhabe unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen liegen zurzeit nur als allgemeine Leistungskennzahlen „Besuche / Teilnehmer“ in den unterjährigen Controllingberichten zum Produktplan Kultur vor.

Ein weiterer Beitrag zu kultureller Teilhabe wird auf Stadtteilebene durch das bereits erwähnte **Programm WiN / Soziale Stadt** geleistet. Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen der Stadt und ihrer Quartiere sind nicht allein durch städtebauliche, verkehrs-, wohnungs-, sozial- und wirtschaftspolitische Strategien geprägt. Lebendigkeit und Identität der Stadtteile beruhen vor allem auf der Vielfalt ihres kulturellen Lebens. In vielen Programmgebieten von WiN / Soziale Stadt spiegelt sich in hohem Maße die multikulturelle Gesellschaft wider; dort leben Menschen mit sehr unterschiedlichem kulturellem, sozialem und religiösem Hintergrund. Dabei bildet Stadtteilkultur zum einen das Bindeglied zwischen den verschiedenen Kulturen, sie entwickelt sich zum anderen aber gerade erst durch die Mannigfaltigkeit kultureller Milieus.

Kreativität steht im Spannungsfeld von Begrenzung und Freiheit, Defiziten und Potenzialen, insbesondere dann, wenn sich verschiedene Akteure zusammenfinden und neue Allianzen bilden. Mit kulturellen Aktivitäten kann die kulturelle Topografie von Quartieren - die speziellen, unverwechselbaren Eigenarten, die jeden Stadtteil durch seine Entstehungsgeschichte, die dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner, die Bauten und öffentlichen Räume charakterisieren - entdeckt oder zurückgewonnen werden. Aufgabe der kommunalen Kulturpolitik ist es vor allem, hierbei die Moderationsaufgabe wahrzunehmen. Über Kunst- und Kulturprojekte lassen sich sonst nur schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen in die Entwicklung einbinden. Nicht Sprachkenntnisse und intellektuelle Fähigkeiten, sondern die Bereitschaft, sich spontan auf Neues einzulassen, und das Potenzial, Phantasie und Kreativität herauszufordern, sind bei der Planung und Durchführung solcher Projekte gefragt. Wichtig ist es, sich nicht nur kognitiv und über Sprache mit der Lebenswelt auseinander zu setzen, sondern nonverbal und handlungsorientiert zu agieren. Am ehesten gelingt Motivierung dort, wo einzelne Bevölkerungsgruppen direkt angesprochen werden und an ihre alltägliche Lebenssituation angeknüpft wird. Gemeinsame Aktivitäten wie die Ausrichtung eines Stadtteilfestes, Theateraufführungen, Musikveranstaltungen, der in freiwilligem Engagement gestaltete Kinderspielplatz oder Schulhof fördern die Beteiligung, stärken das Selbstwertgefühl und erhöhen das Zugehörigkeitsgefühl zu dem Gebiet.[281]

---

[279] Familien mit Sozialermäßigungen erhalten 20 % oder 70 % Nachlass (Zeitraum: 1.8.07 bis 31.7.08 = 116 Familien); Familien mit automatischer Familienermäßigung 10 % oder 15 % Nachlass (Zeitraum: 1.8.07 bis 31.7.08 = 186 Familien).

[280] Vgl. Leitbild und Teilnahmebedingungen im Programmheft Herbst/Winter 2008 der Bremer Volkshochschule.

[281] Ein gelungenes Beispiel für Jugendkulturprojekte (in diesem Fall auch außerhalb der WiN-Förderung ist das Jugendkulturprojekt „Express Yourself“, das von der Weserterrassen-Stiftung initiiert und inzwischen zweimal durchgeführt wurde (vgl. www.express-yourself.info).

Inwieweit kulturelle Aktivitäten in den WiN-Gebieten einen breiten Raum einnehmen, entscheiden die Akteure „vor Ort“ in Stadtteilgremien. Aufgabe der städtischen Kulturpolitik in beiden Städten ist es, Anknüpfungspunkte und Kooperationen mit weiteren kulturellen Aktivitäten zu ermöglichen.

Ein positives Beispiel ist die Ansiedlung des Übungssaales der Deutschen Kammerphilharmonie in Bremen-Tenever in der Gesamtschule Ost.[282] Begonnen hat diese Zusammenarbeit mit der Gesamtschule Ost mit dem Projekt "Dance4Life". Dabei brachte das Orchester im November 2006 zusammen mit den Schülern der Gesamtschule die Tanzproduktion "Das Treffen" in der Choreographie von Royston Maldoom zur Aufführung[283]. Ein verheißungsvoller Start für eine ganz neue Partnerschaft von Schule und Orchester. Musiker, Schüler und Lehrer sind sehr gespannt, wohin sie diese Verbindung führen wird und was für konkrete weitere Projekte sich gemeinsam entwickeln lassen.

Um die kulturelle Teilhabe für alle auf der Grundlage von gesicherten Erfahrungen und empirisch validen Daten zu ermöglichen, haben die Bürgerschaftsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen am 8. Mai 2008 einen Antrag[284] an die Bremische Bürgerschaft gestellt, der von folgenden Grundannahmen ausgeht:

"Finanziell schwächer gestellten gesellschaftlichen Gruppen ist die Teilnahme am Kulturleben zu ermöglichen. Mangelnde kulturelle Teilhabe ist sowohl Folge als auch Ausdruck von Armut und insbesondere in einer Großstadt ein fühlbares Zeichen von Ausgrenzung. Um dem nachhaltig entgegenwirken zu können, ist es notwendig, allen Bürgerinnen und Bürgern Bremens – unabhängig vom Alter, Einkommen und Wohnort – Zugangsmöglichkeiten zu kulturellen Angeboten zu eröffnen. Insbesondere Kindern und Jugendlichen darf die Partizipation an altersgerechten kulturellen (Bildungs-)Angeboten nicht verwehrt bleiben. Um dieses Ziel zu verfolgen, bedarf es einer Gesamtstrategie, die die Erfahrungen mit bisherigen Vergünstigungen bei Eintrittspreisen in Bremer Theatern, Museen und sonstigen Veranstaltungsorten einbezieht, die bestandene Nachfrage bewertet und Verknüpfungen verschiedenster Angebote überprüft (z. B. mit der BSAG). Zu berücksichtigen sind dabei auch Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Kulturticket, das Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen mit entsprechendem Nachweis ermöglicht, in einem begrenzten Zeitraum vor Vorstellungsbeginn im Preis deutlich reduzierte Eintrittskarten zu erwerben."

Die Bürgerschaft fordert dazu den Senat auf,

- "zu prüfen, mit welchen Maßnahmen und Angeboten die kulturelle Teilhabe von sozial schwächer gestellten Personen – von jung bis alt – erreicht werden kann,

- zu prüfen, wie mit den gegebenenfalls daraus entstehenden Mindereinnahmen der Kultureinrichtungen umgegangen werden kann,

- mit öffentlich geförderten Kultureinrichtungen in Verhandlungen mit dem Ziel einzutreten, ein Kulturticket analog dem Berliner Modell des Restkartenverkaufs einzuführen. Dieses soll zunächst auf vier Jahre befristet werden und dann auf seine Akzeptanz und Auswirkungen auf die Einrichtungen überprüft werden,

[282] Vgl. http://www.kammerphilharmonie.com/Die_Kammer-Philharmonie.html und http://www.schule.bremen.de/schulen/gso/index1.html
[283] Maldoom ist zuletzt durch die Zusammenarbeit mit den Berliner Philharmonikern unter Sir Simon Rattle bekannt geworden, die in dem erfolgreichen Kinofilm ›Rhythm is it!‹ dokumentiert ist.
[284] Bremische Bürgerschaft 2008-DS 17/217 S.

• der Stadtbürgerschaft über die Ergebnisse der Prüfungen und Verhandlungen innerhalb von sechs Monaten Bericht zu erstatten und darzulegen, wie die Zugangsbarrieren für die kulturelle Teilhabe aller Bremerinnen und Bremer abzubauen sind."[285]

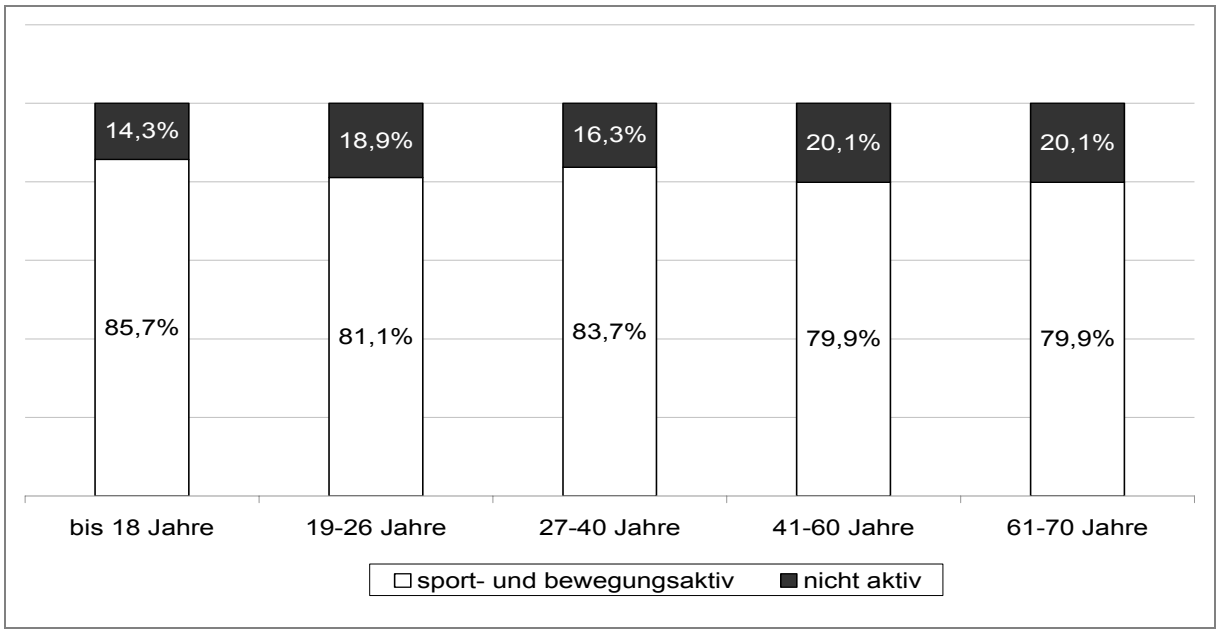
Dieser Antrag ist am 11.09.2008 von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen worden.

2.7.3 Partizipation durch Sport

Die Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe am aktiven Sport ist ein wichtiges Element einer humanen Gesellschaft. Sport dient dem Menschen zur bewegungs- und körperorientierten ganzheitlichen Entwicklung der Persönlichkeit und strebt Gesundheit in physischer, psychischer und sozialer Hinsicht an. Sportausübung ist keine Frage des Alters, sondern ist generationsübergreifend. Daher ist es von Bedeutung, Sportangebote beginnend vom Kleinkind bis zu Senioren vorzuhalten. Insbesondere für Kinder und Jugendliche stellt der Sportverein, in Ergänzung zu Familie und Schule, ein wesentliches Element zum Erlernen sozialer Kompetenz dar. Der Seniorensport orientiert sich an den Bedürfnissen älterer Menschen und hat zum Ziel, die natürlichen Alterungsvorgänge zu verzögern. Er bedeutet Abwehr gegen Passivität, Einsamkeit und Resignation und bietet die Chance, neue Kräfte für ein erfülltes Leben freizusetzen.

Im Rahmen der vom Senator für Inneres und Sport beauftragten Erhebung zu den „Grundlagen der Sportentwicklung in Bremen“ in den Jahren 2002 / 2003 wurde auch die nachstehend dargestellte Sport- und Bewegungsaktivität nach Altersgruppen ermittelt.

Grafik 2.7.4: Sport und Bewegungsaktivität nach Altersgruppen



Quelle: Grundlagen der Sportentwicklung in Bremen (Hübner / Wulf 2004)

Bemerkenswert ist, dass altersspezifisch nur geringe Unterschiede im Sport- und Bewegungsengagement festzustellen sind. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die vergleichsweise hohen Aktivitätsquoten keine Hinweise über die Regelmäßigkeit und Intensität oder über den Zeitumfang der Sport- und Bewegungsaktivitäten beinhalten.

[285] Ebenda S. 1.

Ebenfalls nur geringe Unterschiede sind bei einer geschlechtsspezifischen Betrachtung feststellbar.

Tabelle 2.7.3: Sportaktivität nach Geschlecht

	Sportaktivenquote (in %)			
Geschlecht	sport- / bewegungsaktiv		Nicht sport- bzw. bewegungsaktiv	
	insgesamt	mind. 1x pro Woche	insgesamt	mind. 1x pro Woche
männlich	81,4	68,6	18,6	31,4
weiblich	81,9	69,5	18,1	30,5

Quelle: Grundlagen der Sportentwicklung in Bremen (Hübner / Wulf 2004)

Rund 160.000 Bürgerinnen und Bürger in mehr als 440 Vereinen des Landessportbundes Bremen treiben vereinsgebundenen Sport. Sport wird aber nicht nur in Vereinen, sondern auch individuell oder in kommerziellen Sportstätten (z. B. Fitnessstudios) ausgeübt.

In unserer multikulturellen Gesellschaft ist der Sport ein wichtiger Faktor bei der Zusammenführung und Integration von Menschen unterschiedlicher Herkunft und Sprache. Das Projekt „**Integration durch Sport**“ des Deutschen Olympischen Sportbundes, das in Bremen durch den Landessportbund erfolgreich umgesetzt wird, leistet einen wertvollen Beitrag. Die Vermittlung sozialer Ziele und Aspekte der Gewaltprävention sind wichtige Komponenten der Integrationsarbeit. Für eine langfristige Integration bietet der Sport mit seinen weitreichenden individuellen Chancen und sozialen Möglichkeiten ein wichtiges Handlungsfeld. Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit in Sport und Bewegung auf das Erleben, Erfahren und Verstehen des Selbst und des Anderen. Integration ist ein wechselseitiger Prozess, der nur dann erfolgreich sein kann, wenn auf Seiten der einheimischen Bevölkerung die noch vorhandenen Vorurteile weiter abgebaut werden und sich Migrantinnen und Migranten in kultureller Hinsicht praktisch aufgeschlossen zeigen und ein interkulturelles Zusammenleben als Bereicherung verstehen.

Aus den geschilderten Aspekten wird deutlich, dass einer Ausgrenzung von Armut bedrohter Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere von Kindern, an der Teilhabe am Sport aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten entgegen gewirkt werden muss.

Das **Projekt „Kids in die Clubs“** der Bremer Sportjugend leistet in diesem Sinne einen wertvollen Beitrag. Für das im September 2005 gestartete Projekt konnten bisher mit Spendenmitteln mehr als 500 Kinder gefördert werden, denen in gut 50 Sportvereinen eine befristete Mitgliedschaft ermöglicht wurde. Die Förderung gilt für ein Jahr. Zwei Drittel der Kinder haben nach Darstellung der Sportjugend einen Migrationshintergrund und ungefähr gleich viele Kinder kommen aus Familien mit einem Elternteil. Diese Projekte gilt es zu verstetigen und nach Möglichkeit auszubauen.

Integrationsarbeit bedarf der Unterstützung durch Politik und privates Engagement. Der Senator für Inneres und Sport beabsichtigt daher, zum Jahr 2010 einen Integrationsfond einzurichten, in dem Gelder von der EU, nationale und bremische Mittel gebündelt werden. Aus diesem Fond sollen Projekte finanziert werden, die die Zusammenarbeit von Sportvereinen mit Schulen, die Kooperation von Sportvereinen mit Bildungs- und sozialen Einrichtungen, ganz besonders aber die Integration junger Migrantinnen und Migranten fördern (z. B. durch zielgruppengerechte Angebote, Einbindung in verantwortliche Vereinsarbeit).

3. Die Auswirkungen von Armut und Benachteiligung auf gesellschaftliche Gruppen

3.1. Kinder und ihre Lebensbedingungen in Bremen

Die aktuelle öffentliche und politische Debatte über die Situation der Kinder in Deutschland entzündet sich an polarisierten Argumentationen. Seit vielen Jahren wird die wachsende und sich verfestigende Kinderarmut als „Skandal" für ein reiches Land wie Deutschland beklagt. Positiv hervorgehoben wird hingegen, dass - im Gegensatz zu den Problemen einer Minderheit von 20 bis 25 % der Kinder - die große Mehrheit gesünder, klüger, gewaltfreier, sicherer, vermögender und in größerer Harmonie mit ihren Eltern als je zuvor groß werde. Trotz steigender Scheidungsraten, so zeigen die statistischen Werte, leben fast 75 % der Kinder in einer klassischen Kleinfamilie mit Mutter, Vater und einem Geschwisterkind.

In den vielfältigen Alltagsrealitäten von Kindern, aber auch in der kaum noch übersehbaren Zahl von Expertisen und wissenschaftlichen Untersuchungen lassen sich für beide Positionen Beispiele finden. Auch der Bezug auf scheinbar objektive Zahlen und Prozentwerte trägt nicht unbedingt zur Aufklärung über die unterschiedlichen Realitäten von Kindern bei. So kann der Hinweis auf Kinderarmut als eine Randerscheinung nicht überzeugen, weil es sich um Millionen von Kindern handelt. Durch die großen regionalen Unterschiede in Deutschland stimmt die These der „Randerscheinung" wohl für die süddeutschen Bundesländer, für viele norddeutsche und ostdeutsche Regionen aber nicht. In einigen norddeutschen und auch ostdeutschen Großstädten lebt bereits fast jedes dritte Kind mit einem Armutsrisiko und in einigen ihrer sogenannten benachteiligten Stadtquartiere sind sie keine Minderheit mehr. Gerade die beiden Großstädte Bremen und Bremerhaven gehören zu den am stärksten durch Kinder- und Bildungsarmut betroffenen Städte in Deutschland.

3.1.1 Kindeswohl und soziale Lage

1989 verabschiedete die Vollversammlung der Vereinten Nationen den bisher umfassendsten internationalen Vertrag über Kinderrechte. Die UN-Konvention über die *Rechte der Kinder* fordert von den Unterzeichnerländern, zu denen auch Deutschland gehört, die Vorrangstellung des Kindeswohls und maximale Investitionen in die Zukunft der Kinder. Ob eine Gesellschaft für die Zukunft gut gerüstet ist, hängt nicht allein von der Frage ab, ob es in Zukunft genügend Kinder gibt, die hinreichende Mittel für die Alterssicherung erwirtschaften oder als qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen[286]. Es geht auch darum, welche **Verwirklichungschancen** eine Gesellschaft ihren Kindern bietet: Hinsichtlich ihrer Gesundheit, ihrer materiellen Sicherheit, dem Ausmaß der Risiken, mit denen sie im Alltag konfrontiert sind, ihrer Chancen auf eine gute Erziehung und Bildung, ihres Wohlbefindens sowie sich als Teil der Familie und der Gesellschaft zu verstehen. Im Mittelpunkt eines solchen Ansatzes stehen das **Kindeswohl** und die **Bedürfnisse** der Kinder sowie eine zielgerichtete, nachhaltige **Kinderpolitik**. Um Fortschritte bei der Verwirklichung des Kindeswohls zu erreichen und diese auch ernsthaft beurteilen zu können, müsse ein transparenter und kontinuierlicher Monitoring-Prozess stattfinden[287]. Aus diesem Grund veröffentlichte UNICEF im Februar 2007

[286] Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) hat z. B. ermittelt, dass sich die Mittel für einen Ausbau frühkindlicher Betreuung und Bildung langfristig mit einer Rendite von 8 % verzinsen, vgl. IW-2008.
[287] Pais 2008, S. 222.

eine erste internationale Vergleichsstudie[288] über das Wohlbefinden der Kinder in 21 entwickelten Industrienationen.

Die UNICEF-Studie[289] bietet einen internationalen Ländervergleich zur sozialen Lage und zum Wohlergehen von Kindern. Zusätzliche Analysen ermöglichen auch einen innerdeutschen Vergleich der 16 Bundesländer. Dadurch lässt sich die Situation der Kinder im Land Bremen sowohl international als auch national vergleichend einordnen. Die Studie geht in methodischer Hinsicht über bisherige Vergleichsuntersuchungen hinaus. Solche Untersuchungen konzentrieren sich überwiegend auf einen zentralen Aspekt von Kindheit wie zum Beispiel die Bildungsstandards (PISA, IGLU, TIMESS usw.) oder die Betroffenheit durch materielle Armut. Die UNICEF-Studie erweitert diese eindimensionalen Betrachtungsweisen und berücksichtigt insgesamt sechs Schlüsselaspekte[290] kindlicher Entwicklung:

- materielles Wohlbefinden,
- Gesundheit und Sicherheit,
- Bildung,
- Beziehungen zur Familie und Freundschaften,
- Verhalten und Risiken sowie
- die subjektive Einschätzung des Wohlbefindens der Kinder.

Erst durch eine Kombination und Verknüpfung dieser sechs Schlüsselaspekte eröffnet sich ein umfassendes Verständnis von kindlichem Wohlergehen.

Auf dieser empirischen Grundlage erreicht Deutschland bei keinem der sechs Schlüsselaspekte einen der vorderen Ränge und insgesamt Platz 11 von 21 Ländern. Die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich und Österreich schneiden noch schlechter ab, wohingegen die skandinavischen Länder, Spanien, die Schweiz und die Niederlande bessere Ergebnisse erzielen.

Erklärungsbedürftig ist die deutliche Tendenz, dass vor allem große und bevölkerungsreiche Länder wie die Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und auch Deutschland eher schlecht abschneiden. Eine Vermutung ist, dass kleinere Länder mit fünf, neun oder elf Millionen Einwohnern eher interne soziale Differenzen ausgleichen, als große, heterogene Länder. Regionale Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsweisen tragen auch in Deutschland zu den erheblichen Gegensätzen zwischen Nord- und Süddeutschland sowie zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern bei.

Regionale Vergleiche, wie sie die UNICEF-Studie für die 16 deutschen Bundesländer bietet, ermöglichen eine öffentliche Debatte über politische Alternativen. Im föderalen deutschen Sozialstaat bestimmen zwar die sozialen Sicherungssysteme des Bundes ganz wesentlich zentrale Rahmenbedingungen für die materielle und gesundheitliche Lage von Familien mit Kindern. Ihr konkretes Lebensumfeld wird aber maßgeblich durch die Politik der Länder und der Kommunen bestimmt. Sie legen zum Beispiel eigene Standards in der Kinderbetreuung fest, in der Bildung, in der sozialen Arbeit, der Beschäftigungsförderung und der Wohnungspolitik.

---

[288] UNICEF 2007-1. Es handelt sich um eine Weiterentwicklung einer Initiative, die darauf abzielt, die Indikatoren für das Wohlbefinden von Kindern zu erweitern, welche unter der EU-Agenda für soziale Eingliederung berücksichtigt werden.
[289] Vgl. Bertram 2008.
[290] Die UNICEF-Studie beruht auf Daten zu 40 verschiedenen Indikatoren aus internationalen Studien wie PISA, HBSC (Health Behaviour in School-age Children) und Untersuchungen auf Länderebene.

3.1.2 Bremer Kinder im Ländervergleich

3.1.2.1 Strukturdaten

Im Jahr 2006 lebten rund 55.000 Kinder in der Stadt Bremen Stadt sowie rund 12.000 Kinder in Bremerhaven. Insgesamt waren das für Land Bremen rund 67.000 Kinder. Ihre räumliche Verteilung über die Stadtgebiete ist jedoch sehr unterschiedlich, wie ein Blick auf die Stadtteile in der Stadt Bremen zeigt. Dargestellt sind nicht alle Stadtteile, sondern diejenigen mit den höchsten und den geringsten Werten, differenziert nach Altersgruppen und Migrationshintergrund.

Tabelle 3.1.1: Anzahl und Anteil von Kindern unter 18 Jahren in Bremer Stadtteilen

Stadtteil	0 – 6 Jahre		6-18 Jahre		unter 18 Jahre mit Migrationshintergrund	
	abs	%	Abs	%	abs	%
Gröpelingen	2253	6,5	4387	12,6	3891	59
Huchting	1739	5,9	3681	12,5	2916	54
Obervieland	1802	5,1	4680	13,2	2825	43
Blumenthal	1676	5,2	4333	13,5	2603	43
Hemelingen	2116	5,1	4826	11,6	3123	45
Osterholz	2018	5,3	5164	13,6	4696	65
Mitte	514	3,1	854	5,1	610	44
Woltmershausen	655	4,8	1488	10,8	826	39
Östliche Vorstadt	1222	4,1	2255	7,6	1023	29
Horn –Lehe	954	3,9	2256	9,3	1018	32
Findorff	993	3,8	2214	8,5	944	29
Bremen gesamt	26294	4,8	58926	10,8	38107	45

Quelle: StaLa 2007

Die meisten Kinder leben in den Stadtteilen Gröpelingen, Huchting, Obervieland, Blumenthal, Hemelingen und Osterholz. In diesen Stadtteilen ist auch die Zahl der Kinder unter 18 Jahren mit einem Migrationshintergrund vergleichsweise hoch, insbesondere in Gröpelingen, Huchting und Osterholz.[291]

3.1.2.2 Ländervergleich

Für die deutschen Bundesländer existieren derzeit noch nicht für alle sechs UNICEF-Schlüsselaspekte der kindlichen Entwicklung entsprechende Datengrundlagen (s.o.). Insofern können für den jetzt folgenden Bundesländervergleich lediglich drei dieser Schwerpunkte näher behandelt werden – materielles Wohlbefinden, Gesundheit sowie Bildung und Frühförderung.[292]

3.1.2.2.1 Materielles Wohlergehen der Kinder und Familien

Um das **materielle Wohlergehen** beurteilen zu können, wird üblicherweise die Höhe des jeweils verfügbaren Einkommens der Familien ermittelt[293].

[291] Die Haushaltssituation wird noch gezeigt.

[292] Die referierten Daten weichen teilweise von den vorherigen Daten aus Teil 1 dieses Berichtes ab. Wegen der internationalen und nationalen Vergleichsmöglichkeiten werden hier die Ergebnisse der UNICEF-Studie zugrunde gelegt und mit Bremer Befunden ergänzt.

[293] In der empirischen Forschung hat sich neben dem „harten“ Faktor der materiellen Einkommensarmut noch ein weiterer, eher „weicher“ Faktor etabliert. Gemessen wird damit eine mögliche Vorbildfunktion der Eltern hinsichtlich ihrer eigenen Teilhabe am Erwerbsleben. Damit ist gemeint, ob zumindest ein Elternteil ins Berufsleben integriert ist und damit verbundene Zeitstrukturen, Prioritätensetzungen und Umgangsweisen vorlebt.

Im Bundesländervergleich lag Bremen mit einem Anteil von 19,6 % bei den einkommensarmen Haushalten mit Kindern etwa gleich auf mit den ostdeutschen Bundesländern Thüringen und Sachsen. Schlechtere Werte kennzeichneten lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Werden bei diesem Vergleich auch die Unterschiede zwischen Flächenländern und den Stadtstaaten berücksichtigt, verbessert sich die Bremer Position nicht. Sowohl Hamburg (14,8 %) als auch Berlin erzielen bessere Werte (15,8 %).

Tabelle 3.1.2: Materielles Wohlergehen von Kindern in ausgewählten Bundesländern

Bundesland	Anteil Kinder (0-17) in einkommensarmen Haushalten in %	Anteil der Haushalte mit Kindern ohne erwerbstätige Eltern in %
Baden –Württemberg	6,7	4,7
Bayern	7,6	4,2
Hamburg	14,8	12,6
Berlin	15,8	15,8
Thüringen	19,2	8,1
Bremen	19,6	16,5
Sachsen	19,6	10,5
Mecklenburg-Vorpommern	20,9	11,9
Sachsen-Anhalt	21,0	12,5

Quelle: Bertram 2008, S. 64-67

Der überdurchschnittlich hohe Anteil von Kindern in einkommensarmen Haushalten in Bremen wird durch den zweiten Aspekt, die fehlende Erwerbstätigkeit der Elternteile, noch verstärkt. Bei diesem zweiten Aspekt schneiden die ostdeutschen Bundesländer, bedingt durch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit, besser ab. Bremen (16,5 %) ist knapp vor Berlin (15,8 %) durch den höchsten Wert gekennzeichnet, gefolgt von Hamburg (12,6 %) und Sachsen-Anhalt (12,5 %). Dieser in den Stadtstaaten auffällig hohe Anteil von Haushalten, in denen kein Elternteil einer formellen Erwerbstätigkeit nachgeht, ist neben den materiellen Auswirkungen eine zusätzliche Einschränkung für die Entwicklungschancen der Kinder[294] .

Bringt man die Entwicklung der materiellen Grundlage der Kinder und ihrer Familien in Bremen in eine Zeitreihe**, so ist keine Verbesserung, sondern eine weitere Zunahme des materiellen Armutsrisikos festzustellen.** Wie beabsichtigt, konnte auch durch die neuen Instrumente der Arbeitsmarktreform seit 2005 die Zahl der Erwerbstätigen während des Konjunkturaufschwungs in Bremen erhöht werden (vgl. Teil 2.3). Trotz dieser förderlichen Rahmenbedingungen gelang es jedoch nicht, mit Hilfe der neuen Grundsicherung (SGB II) und dem Sozialgeld für Kinder deren Armutsrisiko nennenswert zu senken. Seit den Arbeitsmarktgesetzen hat sich die Situation von Kindern arbeitsloser Eltern - statistisch gesehen - verschlechtert.

Damals erfolgte die Neugestaltung der Regelsätze im SGB II auch mit einer am Arbeitsmarkt ausgerichteten Zielsetzung. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sollte gegenüber dem Sozialleistungsbezug finanziell attraktiv bleiben. Durch diese Verengung auf Arbeitsmarkt- und Kosteneffekte gerieten die direkt damit verbundenen sozialen, familiären und bildungsspezifischen Auswirkungen in den Hintergrund. Für die betroffenen Kinder bedeutet diese politische Prioritätensetzung seit jetzt fast drei Jahren erhebliche Einschränkungen in einer Phase, in der zentrale emotionale, soziale und kognitive Weichen für den weiteren Lebens- und Bildungsweg gestellt werden.

[294] Vgl. Bertram 2008, S. 66.

Tabelle 3.1.3: Entwicklung von Bedarfsgemeinschaften gesamt und mit Kindern unter 15 Jahren

Stadt	12/2005	12/2006	12/2007	Differenz 2005-2007
Bremen Bedarfsgemeinschaften (BG) insgesamt	42.697	40.413	38.840	- 3.857
BG mit Kindern u. 15 Jahre abs. und Anteil	12.301 (28,8)	12.511 (31,0)	12.202 (31,4)	- 99
Bremerhaven Bedarfsgemeinschaften (BG) insgesamt	12.791	12.002	11.654	- 1.137
BG mit Kindern u. 15 Jahre abs. und Anteil	3.737 (29,2)	3.747 (31,2)	3.656 (31,4)	- 81

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II

Tabelle 3.1.4: Entwicklung SGB II-Leistungsempfänger unter 15 Jahren

Stadt	12/2005	12/2006	12/2007	Differenz 2005-2007
Bremen Leistungsempfänger insgesamt	76.130	76.753	74.359	- 1.771
Darunter: Kindern unter 15 Jahre SGB II – Quote (an allen Kindern unter 15)	20.542 (27,0) 28,7	20.905 (27,2) 29,6	20.408 (27,4) 29,4	- 134
Bremerhaven Leistungsempfänger insgesamt.	23.510	23.447	22.849	- 661
Darunter: Kindern unter 15 Jahre SGB II – Quote (an allen Kindern unter 15)	6.411 (27,3) 39,0	6.351 (27,1) 39,6	6.283 (27,5) 40,2	- 128

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II

Im Zeitraum von 2005 -2007 ging die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in Bremen (-3.857) und Bremerhaven (-1.137) zurück, wie auch die Zahl der Leistungsempfänger insgesamt (Bremen: -1771, Bremerhaven: -661). **Von diesem positiven Gesamttrend profitierten jedoch die Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und auch die Kinder selbst nicht**. Ihre Gesamtzahl blieb auf hohem Niveau nahezu gleich bzw. reduzierte sich lediglich um 99 in Bremen und um 81 in Bremerhaven. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern an allen Bedarfsgemeinschaften erhöhte sich dadurch von 28,8 auf 31,4 % in Bremen, und von 29,2 auf 31,4 % in Bremerhaven.

Noch deutlicher zeigt sich die Benachteiligung von Kindern und ihren Familien gegenüber anderen Transferempfängerinnen und -empfängern anhand des leichten Anstiegs der SGB II Quoten (s. Tabelle 3.1.4). Es handelt sich dabei um jene Kinder, die von Sozialgeld leben, zu allen anderen Kindern dieser Altersgruppe. **Von allen im Bundesland Bremen lebenden Kindern unter 15 Jahren, erhielten danach am Ende des Jahres 2007 fast 30 % in der Stadt Bremen und 40 % in Bremerhaven Sozialgeld.**

Zur angemessenen Höhe des Sozialgeldes ist eine bundesweite Debatte entstanden. Der paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) kommt in einer aktuellen Expertise zu dem Ergebnis, dass die Regelsätze um 20 %, auf 254 € und 321 € angehoben werden müssten. Erst durch einen solchen Betrag könne das Existenzminimum von Kindern gesichert werden. Diese Aufstockung wäre aber nur unter der Voraussetzung hinreichend, dass zusätzlich wieder einmalige Leistungen bei besonderen Bedarfssituationen erfolgen.[295]

Der Senat hat sich mehrfach für die Ermittlung eines kinderspezifischen Regelsatzes - auch im Bundesrat - eingesetzt. Das Hessische Landessozialgericht hat jüngst auf der Grundlage von vier unabhängigen Gutachten festgestellt, dass die Regelsätze dem Gleichheitsgebot,

[295] Vgl. DPWV 2008-1.

dem besonderen Schutz der Familie (laut Grundgesetz) und der Menschenwürde widersprechen. Entscheiden wird jetzt das Bundesverfassungsgericht[296].

3.1.2.2.2 Stadt- und Ortsteilbezug

Bezieht man diese stadtweite überdurchschnittlich hohe SGB II Abhängigkeit von Familien mit Kindern auf Stadt- und Ortsteile, so ergeben sich teilweise weit höhere Werte und Verschiebungen. Derartige Angaben liegen jedoch lediglich für die Stadt Bremen vor. Im Stadtteilvergleich reichen die Quoten derjenigen Kinder, die Sozialgeld erhalten, von 9,3 % im Stadtteil Schwachhausen bis 46,6 % im Stadtteil Gröpelingen.[297] Im Ortsteilvergleich reichen diese Quoten von 1,8 % im Ortsteil Borgfeld bis 60,7 % im Ortsteil Tenever (vgl. dazu auch Teil 4). Angesichts dieser weit verbreiteten Sozialgeld-Abhängigkeit vieler Kinder in Bremen ist die oben skizzierte Debatte, ob der Regelsatz für Kinder (unter 15 Jahre) von 211 € und für Jugendliche von 281 € bedarfsgerecht ist, von hoher Bedeutung.

3.1.3 Gesundheit von Kindern

Im Vergleich zu anderen Europäischen Ländern sind die Ausgaben für den Gesundheitsbereich in Deutschland relativ hoch. Es ist auffällig, dass Deutschland trotz dieser überdurchschnittlichen Investitionen bei einigen „harten“ Indikatoren, wie z. B. der Säuglingssterblichkeit, im EU-Ländervergleich mittelmäßig abschneidet.[298] Länder wie Finnland, Schweden, Norwegen und Frankreich, aber auch Polen und Portugal, erreichen bei geringeren Aufwändungen bessere oder zumindest ähnliche Ergebnisse.

Auch wenn die untersuchten Länder bei der Säuglingssterblichkeit mit 3 -5 Todesfällen auf 1.000 lebend geborene Kinder (im ersten Lebensjahr) relativ dicht beieinander liegen, gibt es dennoch signifikante Auffälligkeiten. International gehören die USA und Ungarn zu den Nationen, die mit Abstand die höchste Säuglingssterblichkeit aufweisen (7 Todesfälle auf 1000 Kinder).

Auch in der Stadt Bremen unterscheiden sich die Säuglingssterblichkeitsraten. In den privilegierten östlichen Ortsteilen liegt die Säuglingssterblichkeit nahe des nationalen Durchschnitts von 4,5 pro 1.000, in Hochhausgebieten wie Tenever jedoch bei 11 Todesfällen pro 1.000 Kinder.[299]

Bremer Gesundheitsuntersuchungsergebnisse (vgl. Teil 2.6) belegen gesundheitliche Folgen aufgrund unterschiedlicher Lebensverhältnisse in allen Altersstufen. Die Säuglingssterblichkeitsraten in Bremen geben Hinweise darauf, dass auch der Zugang zum Leben an sich dadurch geprägt ist.

Bestimmend für die Gesundheit eines Menschen sind neben seiner genetischen Anlage das bereits im Kindesalter erworbene Gesundheitsverhalten, gesundheitsbezogene Einstellungen, frühe Störungen und Erkrankungen sowie schädigende Umwelt- und Arbeitsbelastungen.[300] Gemäß einer Untersuchung auf Bundesebene - dem Kinder- und Jugendgesundheitssurvey des Robert-Koch Instituts von 2003 – 2006 - befinden sich nur ein Drittel der Kinder aus Familien mit niedrigem Sozialstatus bei guter bis sehr guter körperlicher Gesund-

[296] Zur Reduzierung der finanziellen Kinderarmut gibt es zahlreiche weitere Vorschläge. Vgl. Böcker 2008, Steffen 2007 und Parität Bremen 2006.
[297] Vgl. Schröder 2007, S. 6.
[298] Vgl. Bertram 2008, S. 52.
[299] Vgl. GAB 2007-1, S. 16.
[300] Vgl. hierzu und zu den folgenden Daten auf Bundesebene: Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 85.

heit, während bei einem mittleren bis hohen Sozialstatus 40 % der Kinder positive Gesundheitsbewertungen haben. Ausgelöst bzw. verstärkt werden die negativen Befunde benachteiligter Kinder sowohl durch ungünstiges eigenes Gesundheitsverhalten als auch durch schädliche Einflüsse ihres sozialen Umfeldes. Diese Kinder und Jugendlichen treiben seltener Sport, haben einen höheren Medienkonsum, weisen Defizite in der Motorik auf, ernähren sich schlechter und haben häufiger Essstörungen. Das Risiko, psychisch oder verhaltensauffällig zu werden, ist bei benachteiligten Kindern um das 3,8 fache höher als bei anderen Kindern. Auch von Unfällen sind benachteiligte Kinder 1,5 bis 2mal häufiger betroffen.

In Bremen werden seit vielen Jahren bei den Schuleingangsuntersuchungen gesundheitsbezogene Angaben erhoben und aufbereitet. Dadurch liegen auch für die weitere Entwicklung von Kindern Daten zur Gesundheitssituation vor. Aufgrund veränderter Erhebungsmethoden während der letzten Jahre lassen sich für einige Aspekte jedoch lediglich Entwicklungen bis zum Jahr 2002 zeigen, bei anderen Aspekten bis zum Jahr 2005.

Anhand der hier vorliegenden Zahlen sind drei Entwicklungstrends in der Stadt Bremen erkennbar.

Zum einen handelt es sich bei den negativ betroffenen Gruppen um begrenzte Minderheiten. Die städtischen Durchschnitte liegen bei allen vier Aspekten zwischen ca. 10 - 20 % aller Kinder. Das heißt, 80 - 90 % aller Kinder in Bremen zeigen bei den ärztlichen Untersuchungen vor der Einschulung kaum Auffälligkeiten.

Zweitens zeigen einige Gesundheitsindikatoren, sowohl im Durchschnitt als auch in den privilegierten und benachteiligten Ortsteilen, keine Verbesserung sondern eine Verschlechterung. Das gilt bei den motorischen Auffälligkeiten ebenfalls für privilegierte Stadtteile.[301]

Bei dem Aspekt des Übergewichts hat sich die Situation allgemein leicht verbessert. Bei diesem Indikator steht aber der allgemeinen Verbesserung eine deutliche Verschlechterung der Kinder in benachteiligten Stadtteilen gegenüber.[302]

Tabelle 3.1.5: Gesundheitliche Entwicklung Bremer Kinder in den Stadtteilen [303]

Stadt Bremen	**1998 in %**	**2002 in %**	**2005 in %**
Übergewicht bei Schulanfängern			
alle Stadtteile	11,0	10,2	10,5
in privilegierten Stadtteilen	8,7	7,3	7,6
in benachteiligten Stadtteilen	**11,7**	**14,2**	**13,6**
Sprachauffälligkeiten bei Schulanfängern			
alle Stadtteile	16,8	18,6	
in privilegierten Stadtteilen	17,8	16,9	
in benachteiligten Stadtteilen	**15,5**	**22,7**	
Motorische Auffälligkeiten bei Schulanfängern			
alle Stadtteile	15,2	20,4	
in privilegierten Stadtteilen	15,3	19,1	
in benachteiligten Stadtteilen	**18,0**	**24,1**	

Quelle: Gefährdete Kindheit 2007, Kommunale Gesundheitsberichterstattung des Bremer Gesundheitsamtes.

[301] Erklärungsbedürftig sind die teilweise überdurchschnittlichen Ausgangswerte in privilegierten Stadtteilen.
[302] Lt. GAB leben 26 % der Bremer Kinder in benachteiligten und 32 % in privilegierten Wohnvierteln. (GAB 2007-1, S. 19).
[303] Die Abweichungen der Werte von privilegierten und benachteiligten Stadtteilen oberhalb von Durchschnittswerten sind durch die Bildung einer mittleren Gebietskategorie begründet, deren Werte in diesen Fällen dann weit unterhalb des Städtischen Durchschnitts liegen, z. B. bei „Motorische Auffälligkeiten“.

Diese Befunde verweisen nicht allein auf **zunehmende gesundheitliche Problematiken bei den materiell benachteiligten Kindern, dort** aber **in einem besonders hohen Maße.** Insbesondere für Kinder von Alleinerziehenden und Migranten – bei letzteren insbesondere bei Jungen - werden hohe Werte bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen festgestellt. Meist ist es ein Drittel der Kinder in den genannten Gruppen, die entwicklungsauffällig, -verzögert oder -gestört sind. Sprachliche Verständigungsschwierigkeiten verstärken gesundheitliche Beeinträchtigungen noch, so dass von einer kumulativen gesundheitlichen und sozialen Benachteiligung bereits im Alter von 6 Jahren ausgegangen werden muss.

Weil sich für die gesundheitliche Entwicklung relevante Erfahrungen und Verhaltensweisen bereits in den frühen Kindheitsphasen herausbilden und festigen, sind verstärkte Anstrengungen und Investitionen in die Gesundheit von Kindern insgesamt erforderlich. Dabei sollte jedoch zwischen Maßnahmen zur frühen Prävention und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung unterschieden werden.

Maßnahmen zur frühen Prävention zielen auf die Vorsorge gegen Krankheiten bei Kleinkindern. Dazu gehören die klassischen Vorsorgeuntersuchungen U1 - U11, Zahnprophylaxe und Zahnbehandlungen sowie die Verbesserung des Impfstatus. Im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung des Kindeswohls hat das Senatsressort SAFGJS das Projekt „Tipp-Tapp – Gesund ins Leben“ initiiert, das in 13 besonders benachteiligten Ortsteilen eingesetzt wird. Ziel ist es, alle neugeborenen Kinder im häuslichen Umfeld durch Kinderkrankenschwestern besuchen zu lassen und Eltern Beratung zur Säuglingspflege anzubieten. Erreicht werden dadurch rd. 25 % aller neugeborenen Säuglinge.

3.1.4 Bildungschancen der Kinder

Die deutsche Öffentlichkeit und die (Bildungs-) Politik müssen sich seit der „PISA-Studie“[304] mit vergleichsweise schlechten Ergebnissen auseinandersetzen. Die Leistungen der deutschen Schülerinnen und Schüler im Alter von 15 Jahren liegen im internationalen Vergleich im unteren Drittel. Wie im Teil 3.1.2.1 „Materielles Wohlbefinden“ ausgeführt, bedeuten die insgesamt mittelmäßigen Leistungsergebnisse der deutschen Schülerinnen und Schüler keineswegs, dass sie gleichmäßig schwache Schulleistungen in allen Bundesländern aufweisen. Bayern und Baden-Württemberg befinden sich auch bei diesen internationalen Vergleichen in der Spitzengruppe, aber auch Sachsen, mit einem anders strukturierten, zweigliedrigen Schulsystem. Bedenklich sind wiederum die unterdurchschnittlichen Ergebnisse der nördlichen und der nordwestlichen Bundesländer, wie Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen.

Weitere Erkenntnisse zum Leistungsniveau von Schulkindern liefert die internationale Vergleichsuntersuchung zur Kompetenz von Grundschülern in der 4. Klasse im Lesen und in Mathematik.[305] Im Lesen platzierten sich die deutschen Grundschülerinnen und -schüler im oberen Drittel der untersuchten Staaten. Lediglich Schweden, die Niederlande und Großbritannien erzielten bessere Ergebnisse. Auch bei dieser Untersuchung erreichen diejenigen Bundesländer, die bei PISA gut abgeschnitten haben, gute Ergebnisse. Bremen kann jedoch ebenso wie in der PISA-Studie keine befriedigenden Ergebnisse aufweisen und liegt hinter allen anderen Bundesländern.

[304] Vgl. Baumert u. a. 2003.
[305] Vgl. Bos u. a. 2003, 2004, 2005.

Das im internationalen Vergleich bessere Abschneiden der Grundschulen beim Lesen hat eine Diskussion um die Frage angestoßen, warum die vorhandenen Potentiale der Grundschüler, in den weiterführenden Schulen nicht entsprechend ausgebaut werden können.[306] Gerade Kinder aus materiell benachteiligten Familien oder mit einem Migrationshintergrund finden offenbar durch die Aufgliederung in Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien keine förderlichen Lernbedingungen vor. Doch auch die Schülerinnen und Schüler mit guten Schulleistungen können im Rahmen der Dreigliedrigkeit ihre Potentiale nicht optimal entfalten.

Die deutsche Bildungsforschung betont, dass **nicht nur Schulstrukturfragen** eine Bedeutung haben, **sondern auch** die **Qualität** der einzelnen Schulen. Sie wird zwar maßgeblich von der materiellen Ressourcenausstattung und der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler bestimmt, aber ebenso vom sozialen Klima oder dem Ethos einer Schule[307.] Danach haben die Schule und die Lehrer mehr Einfluss auf die weitere Schullaufbahn von Kindern als häufig angenommen wird, was besonders auf den Umgang mit sogenannten Risikoschülern und - schülerinnen[308] zutrifft. Lehrer können gerade für diese Schüler eine Art kompensatorische Funktion als Lernhelfer, verlässliche Bezugsperson und unterstützende Erwachsene haben[309]. Außerdem können die Beziehungen und Bindungen, die Lehrerinnen und Lehrer an einer Schule miteinander pflegen, Vorbildcharakter für Schüler haben[310.] Die Schule kann gerade für Risikoschüler und – schülerinnen eine anders strukturierte Lebens- und Lernwelt bieten als deren oft belasteter Familienalltag.

Diese wichtigen Kompensationsfunktionen fehlen aber gerade an manchen Sekundarschulen in problembelasteten Stadtgebieten. Einzelne Lehrer oder sogar ganze Schulen können es im Alltag nicht mehr schaffen, funktionierende Routinen und förderliche Lernsituationen herzustellen. Schulen mit einer derartigen „negativen Schulkultur“[311] benötigen vielfältige Unterstützungen von außen, um eine dem Lernen förderliche Schulkultur neu zu entwickeln. Bei der notwendigen Unterstützung von außen besteht jedoch das Dilemma, dass die Qualität der sozialen Beziehungen in der Schule nicht direkt durch Anweisungen oder Unterstützungen von außen gesteuert werden können[312].

Wie groß die Bildungs- und Qualifikationsdefizite gerade bei den gering qualifizierten Bevölkerungsgruppen sind, zeigt sich besonders deutlich am Bildungsstand in den Stadtstaaten und Großstädten (vgl. 2.4.1.1). Bezogen auf die Bevölkerungsgruppe der 25 - 65Jährigen war Bremen im Jahr 2006 das Bundesland mit dem höchsten Anteil von Personen **ohne einen allgemeinbildenden Schulabschluss (5,8 %)** und **ohne einen beruflichen Bildungsabschluss (27,3 %)**. In Berlin ist der Anteil der Personen ohne einen allgemeinbildenden Schulabschluss (5,8 %) zwar genauso hoch wie in Bremen, der Anteil der Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss ist jedoch geringer (21,7 %). In Hamburg ist sowohl der Anteil der Personen ohne einen allgemeinbildenden Abschluss geringer (5,2 %), als auch der Anteil mit einem beruflichen Bildungsabschluss (24,2 %). Dieses geringe Bildungsniveau bei einem Teil der Bevölkerung verbessert sich jedoch viel zu langsam, da auch mit den nachfolgenden Jahrgängen von Schulabgängern eine große Zahl ohne hinreichende Bildungsabschlüsse

[306] Vgl. Bertram 2008, S. 45.
[307] Vgl. Rutter u. a. 1980.
[308] Als Risikoschüler/innen gelten alle Personen ohne allgemeinbildenden Schulabschluss oder ohne beruflichen Bildungsabschluss.
[309] Vgl. Schiff / Tartar 2003.
[310] Vgl. Opp 2007, S. 237.
[311] Vgl. DuFour, Burnett 2002.
[312] Vgl. Opp 2007, S. 230.

und Qualifikationen die Schulen beenden. In Bremen verlassen etwa 9 % aller 15 - 17Jährigen als sogenannte „Schulabbrecher“ jedes Jahr die Schule ohne einen Hauptschulabschluss (vgl. dazu näher Teil 2.4).

Diese Situation in den Stadtstaaten wird durch die empirischen Resultate der PISA - Studien und die Diskussion um Bildungsarmut[313] erhärtet. Danach verlässt sogar knapp ein Viertel der Schülerinnen und Schüler mit unzureichenden Kompetenzen und Zertifikaten die Schule und hat dadurch entsprechend schlechtere Erwerbs- und Zukunftschancen. Die Bildungs- und Schulforschung ist sich weitgehend einig, dass diese **Bildungsarmut institutionell und pädagogisch**[314] **erzeugt ist**, und nicht auf unterschiedlichen kognitiven Fähigkeiten beruht. „Das deutsche Bildungssystem ist so angelegt, dass es viele Kinder nicht mitkommen lässt, insbesondere Migrantenkinder sowie Kinder aus bildungsschwachen Familien“[315].

Als **bildungsarm** gelten Menschen ohne ein „Zertifikat“, mit dem sie Basisqualifikationen nachweisen können (Hauptschulabschluss, Berufsbildender Abschluss bzw. eine berufliche Ausbildung). In **Deutschland verlassen jedes Jahr rund 10 % der Schüler (ca. 220.000)** die Schule ohne ausreichende Ausbildungsreife. Seit 1992 (7,6 %) ist die sogenannte „Bildungsarmut“ von Jugendlichen sogar noch gewachsen.[316] Außerdem verlassen 80.000 bis 90.000 Jugendliche jedes Jahr die Schule ohne Schulabschluss[317]. Von den Schulabbrecherinnen und Schulabbrechern sind zwei Drittel Jungen.

Durch die PISA - Untersuchungen liegen vergleichbare Erkenntnisse über **Kompetenzarmut** vor. Danach erreichen **23 % der Schülerinnen und Schüler in Deutschland im Alter von 15 Jahren** lediglich ein Kompetenzniveau wie es für den Leistungsstand am Ende der Grundschule üblich ist (Kompetenzstufe eins). Im Bundesland **Bremen**[318] **erreichen sogar 36 % der 15-Jährigen nur Grundschulniveau oder darunter.** Eine bedeutende Ursache für diese Problematik wird seit dem „Zwölften Kinder- und Jugendbericht“ in der immer noch bestehenden Unterscheidung zwischen Phasen der Betreuung (Elternhaus, Krippe), Erziehung (Elternhaus, Kindergarten) und Bildung (Schule) gesehen. Diese Vorstellung von spezialisierten Institutionen, die für bestimmte Phasen der kindlichen Entwicklung zuständig sind, steht im Gegensatz zu den Vorstellungen der UN-Konvention zu den Kinderrechten und dem Konzept des kindlichen Wohlbefindens[319]. Denn Kinder erleben ihren Lebensraum und sich darin als „Ganzes“ und nicht in spezifische Bereiche mit unterschiedlichen Funktionen zerlegt.

---

[313] Vgl. Allmendinger, J., Leibfried, S. (2003). Aus Politik und Zeitgeschichte (B 21-22/20).
[314] Vgl. Vester 2008-1.
[315] Vgl. Allmendinger 2006, S. 16
[316] Vgl. Holtappels 2004
[317] Vgl. Klein 2005
[318] Die Stadt Bremen liegt im Vergleich mit ähnlichen Großstädten deutlich (45 Punkte) unterhalb der mittleren Werte in diesen Großstädten. Außerdem ist auch die Leistungsstreuung („Spreizung“) übermäßig groß. Die „Risikogruppe“ (unter Kompetenzstufe I) in Bremen mit 12 % 2,5mal größer als in den Vergleichsstädten (4,8 %). Aber auch die Spitzengruppe (Stufe V) ist mit 4,8 % nicht mal halb so groß wie in den anderen Großstädten (10,1 %). Der Anteil der „Nichtleser“ (Lesen als die zentrale Schlüsselkompetenz) liegt in Bremen mit 41 % deutlich über dem Mittel der Großstädte mit 34 %.
[319] Vgl. Bertram 2008, S. 47.

Die moderne Entwicklungspsychologie[320] und Neurobiologie[321] betonen zudem, wie sehr es bei der intellektuellen Entwicklung auf die **Frühförderung** ankomme. Damit ist nicht gemeint, dass Kinder gleich zu Beginn der Schulzeit Basisqualifikationen „eingetrichtert" bekommen oder bereits die Krippen- oder Kindergartenzeit zu einer Vorschule werden soll. Es geht vielmehr darum, dass Kinder als Entdecker ihrer Welt, diese gleichzeitig mit allen Sinnen körperlich, sozial, emotional und kognitiv erleben und nicht aufgeteilt in unterschiedliche Funktionen.

3.1.4.1 Frühförderung und frühkindliche Bildung[322]

Zu den materiellen Einschränkungen werden bei unzureichenden vorschulischen Förder- und Bildungsmöglichkeiten insbesondere die Chancen derjenigen Kinder kumulativ beeinträchtigt, in deren Familien keine förderlichen Lebens- und Lernbedingungen herrschen. Dieser Erkenntnis folgt seit einiger Zeit ein Prozess des gesellschaftlichen und politischen Umdenkens. Favorisiert wird derzeit eine veränderte Balance der Verantwortungsteilung zwischen den Familien einerseits sowie öffentlichen und privaten Angeboten anderseits (Kinder-, Jugend-, Familienhilfe, Kindertagesbetreuung). Vor allem durch den Ausbau von frühkindlichen Betreuungs- und Bildungsangeboten soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert sowie eine bessere Förderung von Kindern aus materiell benachteiligten Familien erreicht werden.

Schulärztliche Untersuchungen im Jahr 2001 in Bremen ergaben, dass 5 % aller Kinder kein Kindertagesheim (KTH) besucht hatten. Bei Familien mit einem Migrationshintergrund waren es fast doppelt so viele Kinder (8,9 %). Nach Einschätzung der Schulärzte[323] brachten lediglich 75 % der Jungen und 83 % der Mädchen hinreichende Voraussetzungen für einen unproblematischen Einstieg in die erste Grundschulklasse mit.

Im **Land Bremen** gab es 1998 für **6,8 % der unter dreijährigen Kinder** einen Platz in einer Krabbelgruppe und weniger als 100 Krippenplätze, insgesamt 1.290 Betreuungsplätze. Bis zum Jahr 2002 erfolgte im Land Bremen ein Ausbau auf insgesamt 1.700 Plätze.

In der **Stadt Bremen** waren im Jahr 2007 für insgesamt 13.332 **Kinder im Alter unter drei Jahre** 976 Betreuungsplätze ausgewiesen. Das entspricht einer **Betreuungsquote von 7,3 %.** Der überwiegende Teil dieser Plätze (508) wird in Krabbelgruppen und Spielkreisen angeboten, die fast ausschließlich durch Elternvereine organisiert werden. Für 56 Kinder unter drei Jahren gibt es einen Platz in einem Kindertagesheim der Stadt oder von freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Etwa 400 Kinder werden aktuell in der sogenannten Kindertagespflege durch „Tagesmütter" betreut. Diese Tagesmütter besitzen eine offizielle Tagespflegeerlaubnis und haben einen entsprechenden Qualifizierungskurs absolviert.

[320] Vgl. Pauen 2006.
[321] Vgl. Fuhrer 2005.
[322] Zur Frühförderung von Kindern mit Behinderung vgl. Teil 3.3.
[323] GAB 2007-1, S. 27 f.

Tabelle 3.1.6: Betreuungsplätze für unter 3 jährige Kinder in der Stadt Bremen 2007

Betreuungsarten für unter 3 jährige Kinder	Anz.der Plätze
Betreuungsplätze ohne Tagespflege	**564**
davon: Elternvereine: Krabbelgruppe, Spielkreise	508
davon: Kindertagesheime (städtische und freie Träger)	56
Tagespflege „Tagesmütter“ mit offizieller Tagespflegeerlaubnis	**412**
Betreuungsplätze insgesamt	**976**

Quellen: Datenbank der Senatorischen Behörde für Soziales (2007) sowie PiB – Pflegekinder in Bremen gGmbH.

Die Betreuungsquote von 7,3 % im Jahr 2007 wird seitens des Ressorts Soziales als zu gering bewertet[324]. (Berlin: 32 %, Hamburg: 12 %). In Planung ist daher ein Ausbau bis zum Jahr 2013. Er soll zu zwei Dritteln (67 %) in Einrichtungen und zu einem Drittel in der Tagespflege erfolgen.

Eine andere Situation ergibt sich für **Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren**. Sie haben einen gesetzlichen Anspruch auf einen Platz in einem Kindertagesheim für mindestens 4 Stunden.

Tabelle 3.1.7: Betreuungsplätze für 3-6 jährige Kinder in der Stadt Bremen (2002–2007)

Betreuungsumfang	2002		2004		2006		2007	
	Platzzahl	%	Platzzahl	%	Platzzahl	%	Platzzahl	%
unter 3 Std.							497	3,8
4/5 Std. ohne Essen	5.637	39,4	5.039	35,6	4.060	30,4	3.669	32,5
5 Std. mit Essen					724	5,4	575	4,5
6 Std. mit Essen	5.017	35,0	5.540	39,1	5.370	40,2	4.829	37,6
7 Stunden mit Essen					544	4,7	628	4,9
Ganztags mit Essen	3.662	25,6	3.587	25,3	2.660	19,9	2.650	20,6
Insgesamt	14.316	100	14.166	100	13.358	100	12.848	100

Quellen für die Stadt Bremen: Vorlage für die 21. Sitzung des Jugendhilfeausschusses (29.11.2005) sowie Zahlen des Amtes für soziale Dienste (2006) und der Senatorischen Behörde für Soziales (2007).

Die Zahlen der Tabelle zeigen einen Rückgang um insgesamt 1.468 Plätze zwischen den Jahren 2002 (14.316) und 2007 (12.848) in der Altersgruppe der 3-6Jährigen. Dieser Abbau von Betreuungsplätzen erfolgte aufgrund der Kopplung der Betreuungsplätze mit der Anzahl von Kindern. In Zeiten rückläufiger Kinderzahlen erfolgen dementsprechende Platzreduktionen. Die Zahlen der Tabelle verdeutlichen außerdem eine Umschichtung der vorhandenen Betreuungsplätze hinsichtlich der Betreuungs*zeiten*. Die klassische Vormittagsbetreuung ohne Mittagessen (4 oder 5 Stunden) hat erheblich abgenommen, leicht rückläufig ist ebenfalls eine Betreuungszeit von 6 Stunden mit Mittagessen. Der starke Abbau von ganztägigen Betreuungsplätzen um über 1.000 Plätze ist im Jahr 2007 gestoppt worden und wurde teilweise mit einem Angebotsausbau von 7 Stunden mit Mittagessen kompensiert.

Für die Altersgruppe der 3-6-Jährigen strebt die Stadt Bremen in den nächsten Jahren einen Betreuungsplatz für jedes Kind von insgesamt sechs Stunden mit Mittagessen an, wenn dies bei den Eltern aufgrund einer Berufstätigkeit erforderlich ist.

Für die Frage nach den Bildungs-, Förder- und Sprachmöglichkeiten im Vorschulalter sind neben der quantitativen Gesamtstruktur des Platzangebotes vor allem auch die Gesamtbesuchszeiten in Kindertagesheimen (KTH) von Bedeutung (ein, zwei oder drei Jahre). Gerade bei Kindern mit Entwicklungsverzögerungen oder aus Familien, in denen im Alltag kaum

[324] Ressortstrategie 2003.

Deutsch gesprochen wird, genügt es häufig nicht, wenn sie lediglich im letzten Jahr vor der Schule ein Kindertagesheim besuchen. Kinder, die zwei oder drei Jahre ein KTH besuchen, verfügen über sozialere Umgangsformen mit gleichaltrigen Kindern sowie über bessere motorische, sprachliche und kognitive Leistungsstandards. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der Kinder und ihren Anteil an allen Kindern in Bremen bezogen auf die jeweilige Altersgruppe, die ein Kindertagesheim oder eine freie Kindergruppe besuchen.

Tabelle 3.1.8: Deutsche und ausländische Kinder in Kindertagesheimen in Bremen Stadt nach Alter und Betreuungsquote 2007

Alter	Kinder Gesamt	Kindergarten kinder Gesamt/Quote	deutsche Kinder Gesamt	deutsche Kindergartenkinder Gesamt/Quote	ausl. Kinder Gesamt
3 Jahre	4.273	1.009 (23,6)	3.502	801 (22,9)	771
4 Jahre	4.337	3.391 (78,2)	3.719	2.384 (70,3)	618
5 Jahre	4.284	4.136 (96,5)	3.569	2.785 (78,0)	715
6 Jahre	4.445	4.313 (97,0)	3.843	2.927 (76,2)	602
Gesamt	**17.339**	**12.849 (74,1)**	**14.633**	**8.897 (60,8)**	**2.706**

Quelle: für die Stadt Bremen: Senatorische Behörde für Soziales (2007).

Von den insgesamt 17.339 Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren in der Stadt Bremen besuchen die fünf- und sechsjährigen Kinder nahezu alle ein Kindertagesheim (96,5 % -97 %). Vergleichsweise niedrig ist die Zahl der Kinder, die bereits mit drei Jahren in einem Kindertagesheim betreut werden (23,6 %). Immerhin besteht bereits in diesem Alter ein gesetzlicher Anspruch auf Kindertagesbetreuung von zumindest 4 Stunden pro Tag. Im Alter von 4 Jahren besuchen 78 % der Kinder ein Kindertagesheim, fast 1.000 Kinder (21,8 %) werden außerhalb von Einrichtungen betreut.

Schwierig ist die Datenlage zur Situation der Betreuung von Kindern mit einer anderen Staatsbürgerschaft bzw. Migrationshintergrund.[325] Zurzeit kann daher keine Betreuungsquote für Kinder mit Migrationshintergrund ausgewiesen werden. Trotz dieser Darstellungsprobleme bei einer differenzierten Betrachtung der Kindergartenkinder mit deutscher und ausländischer Staatsbürgerschaft zeigt sich dennoch eine klare Tendenz.

In der Stadt Bremen ist das **quantitative Angebot frühkindlicher Betreuung** für unter dreijährige Kinder derzeit noch **unzureichend**. Vor allem bei den dreijährigen Kindern, aber auch bei den Vierjährigen, müssten aus Gründen einer besseren Frühförderung und Bildung Anreize für die Betreuung von Kindern in Kindertagesheimen gegeben werden. Die Teilhabechancen dieser Kinder sind oft schon am Anfang der Schulzeit gefährdet. Entwicklungsunterschiede von zwei bis drei Jahren zwischen den Kindern sind in vielen Grundschulklassen keine Seltenheit. Insbesondere Kinder aus einkommensarmen Familien oder aus Familien mit einem Migrationshintergrund, die überdurchschnittlich häufig kein Kindertagesheim besuchen bzw. nur für ein Jahr, benötigen Frühförderung. Dadurch könnte bei diesen Kindern, deren Förderbedarf besonders hoch ist, frühzeitig mit Förder-, Sprach- und Bildungsangeboten begonnen werden.

[325] Das hängt damit zusammen, dass die Erhebung der entsprechenden Zahlen in den Kindertagesheimen der Stadt und der freien Träger der Wohlfahrtspflege nach einer anderen Systematik erfolgt als in den Elterninitiativen und Spielkreisen. Bei der Feststellung der Staatsbürgerschaft der Kinder scheint außerdem in einigen Einrichtungen nicht genau zwischen ausländischen Kindern und deutschen Kindern mit einem Migrationshintergrund unterschieden zu werden.

3.1.5 Lebenslaufperspektive und Stärkung der Kinder

Die bisherige Analyse zur Situation von Kindern in Bremen mithilfe von Konzepten des Kindeswohls und der sozialen Lage, eröffnet Aussagen zur Situation der jeweils gebildeten Gruppen von Kindern anhand ausgewählter Indikatoren. Auf dieser Grundlage lassen sich keine Aussagen über konkrete Lebensverläufe von Kindern machen und über jene Einflussfaktoren, die zu positiven oder negativen Entwicklungen beitragen. Die AWO-ISS-Studie[326] leistet dies und ist daher wissenschaftlich und auch politisch von besonderer Bedeutung. In dieser Studie wurden zwischen 1997 und 2005 die Lebensverläufe armer und nicht-armer Kinder zu mehreren Zeitpunkten vergleichend untersucht.

Deutlich wird darin, wie stark die **sozioökonomische Situation der Familien die Entwicklung der Kinder beeinflusst**. Je früher, je schutzloser und je länger Kinder einer Armutssituation ausgesetzt sind, umso gravierender sind die späteren Auswirkungen[327]. Entwicklungseinschränkungen, die sich bereits im Vorschulalter herausbilden, verfestigen sich massiv in der Grundschulzeit. Je gefestigter hingegen die Situation der Familie, desto gesicherter sind die Lebens- und Entwicklungsbedingungen der Kinder. Bereits im Vorschulalter sind die Lebenslagen der Kinder sehr unterschiedlich und ihre weiteren Lebenswege eingegrenzt. Trotz dieser Vorprägungen zeigt sich aber auch, dass Einkommensarmut *nicht* zwangsläufig zu Beeinträchtigungen führt, da etwa ein Viertel dieser Kinder keinerlei Auffälligkeiten zeigte. Auch ein (geringer) Teil der Kinder, die in gesichertem Wohlstand aufwachsen zeigen solche Auffälligkeiten. Starke Differenzen gibt es ebenso im kulturellen und sozialen Bereich. Arme Kinder haben weitaus weniger allgemeine und altersgemäße Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten, z. B. durch Vereinsmitgliedschaften, durch zusätzliche Kurse oder Veranstaltungen außerhalb der Familie und der Schule. Kindern aus einkommensarmen Familien werden durch diese Lebensbedingungen Möglichkeiten zum Erwerb sozialer Kompetenzen vorenthalten.

Trotz der Feststellung, dass **Einkommensarmut nicht zwangsläufig zu Beeinträchtigungen führen muss**, verlaufen die Lebenswege in Armut lebender Kinder überwiegend negativ. Bei den nicht-armen Kindern dominieren gefestigte, positive Entwicklungsverläufe.

Allerdings ist auch eine relativ hohe Dynamik zwischen den verschiedenen Lebenslagen festzustellen. Mehr als die Hälfte der Kinder wechselte zwischen den Erhebungszeitpunkten (1999 und 2004) zwischen Phasen der Armut sowie des prekären und gesicherten Wohlstands.

Die AWO-ISS-Studie belegt zudem auch die **Existenz von Schutzfaktoren** („Resilienz“[328]). Dazu wird das alltägliche (positive) Bewältigungshandeln der Eltern und eventueller Geschwister gezählt, eine gelingende, bewusst geförderte stabile Beziehung zu einer Bezugsperson oder auch die soziale Integration in Peergroups der Nachbarschaft, der Kindertagesbetreuung oder der Schule. Bei derartigen Schutzmechanismen handelt es sich aber nicht allein um individuell erworbene Kompetenzen oder um „Selbstheilungskräfte“ von Familien oder Nachbarschaften. Solche Schutzmechanismen entwickeln sich vielmehr durch eine bewusste soziale Förderung bzw. Stärkung der Kinder sowie durch die Veränderung von

[326] Vgl. Holz, G., u. a. (2003); Holz, G., u. a. (2006).
[327] Vgl. Holz 2006-1, S. 4.
[328] Unter Resilienz kann die die psychische Widerstandsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen gegenüber biologischen, psychischen und psychosozialen Entwicklungsrisiken verstanden werden (Wustermann 2004, 2005; vgl. auch Opp / Fingerle 2007-1).

„Rahmenbedingungen“ (Entlastung belasteter Familien, Angebote der Kinderbetreuung, Förderstrategie in Schulen).

Nachweislich können durch Veränderungen solcher Rahmenbedingungen des kindlichen Aufwachsens unmittelbare Wirkungen auf die Lebenslage und das Bewältigungshandeln festgestellt werden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse gelten Präventionskonzepte zur *Stärkung und Förderung* von Kindern als erfolgversprechende Strategien. Derartige Strategien versuchen gesundheitliche Aspekte (im Sinne von Salutogenese[329]) mit der Stärkung von Kindern und ihrer Widerstandskraft („Resilienz“) zu kombinieren und entsprechend des „Setting-Ansatzes“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO) stadtteilorientiert und gekoppelt an „settings“ wie Kindertagesstätten und Schulen umzusetzen. Dazu müssen ressortübergreifende, integrierte Handlungskonzepte entwickelt und umgesetzt werden.

3.1.6 Strategien und Maßnahmen zur Förderung von Kindern in Bremen

Die **Bundesregierung** nennt für die laufende Legislaturperiode (2005-2009) unter dem Leitgedanken, Deutschland brauche „mehr Kinder in den Familien und mehr Familie in der Gesellschaft“ drei kinder-, jugend- und familienpolitische Prioritäten.

- Unterstützung von Eltern in der Familiengründungsphase (Tagesbetreuungsausbaugesetz, Elterngeldgesetz),
- Stärkung des Zusammenhalts der Generationen (Bundesmodellprogramm „Mehrgenerationenhäuser“),
- höhere Aufmerksamkeit für Kinder, die auf der „Schattenseite“ des Lebens geboren werden. Armut und Ausgrenzung bei Kindern und Jugendlichen wird in ihrer Programmatik grundsätzlich als wichtiges Problem anerkannt.

In der konkreten Umsetzung sind prioritär vorgesehen:

- der Ausbau von Kinderkrippen und Tagespflegeangeboten für Kinder unter drei Jahren, um Kinder früh in ihrer Entwicklung zu fördern und Eltern, insbesondere alleinerziehenden Müttern, bessere Voraussetzungen für eine Erwerbstätigkeit zu schaffen,
- die „Weiterentwicklung des Kinderzuschlages“ und eine Erhöhung des Kindergeldes zur Bekämpfung kinderbedingter materieller Armut,
- das Bundesmodellprogramm „Soziale Frühwarnsysteme“, um Kindern zu helfen, die unter schwierigen Bedingungen aufwachsen müssen.

Maßnahmen und Strategien auf Landes- und kommunaler Ebene

Bezogen auf die Gesamtgruppe von Kindern in einkommensarmen Familien in Bremen lassen sich Empfehlungen und Zielsetzungen in den Bereichen der Kindertagesbetreuung sowie der Kinder- und Familienförderung aussprechen[330].

[329] Das salutogenetische Konzept nach Aron Antonovsky zielt nicht auf die übliche Ausrichtung der Medizin an Krankheiten / Risikofaktoren, sondern betont die präventive Stärkung der Gesundheitsressourcen.
[330] Die Ausführungen werden in der Schlussfassung des Berichts ergänzt.

Maßnahmen für alleinerziehende Eltern

⇨ Bereitstellung von **flexiblen Betreuungsplätzen** (Einrichtung oder Tagespflege) für Kinder von alleinerziehenden Elternteilen auch vor Arbeits- oder Qualifizierungsaufnahme.

⇨ Unterstützung von Elternteilen bei der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und Haushaltsführung. Häufig gibt es für die alleinerziehenden Elternteile wenig Entlastungsmöglichkeiten durch andere Familienmitglieder. Das bedeutet, dass sie vielen Anforderungen bezogen auf ihre Kinder allein gegenüber stehen. Nachvollziehbar kann dies zu Überforderungen führen und dann zu nicht angemessenen Verhaltensweisen gegenüber den Kindern. Einrichtungen sollten sich zunehmend zu **Unterstützungszentren,** insbesondere für alleinerziehende Eltern entwickeln. Dies kann das Angebot sonntägliche Freizeitgestaltung mit anderen Kindern und Eltern bedeuten oder eine gemeinsame Ferienfreizeit. Konzeptionelle Ansätze wie bei den Häusern der Familie, Mütterzentren, Familienzentren (Kita) und Quartierzentren sind auszuweiten und den Lebenslagen von Kindern und arbeitenden Müttern und Vätern anzupassen.

⇨ Stärkung der Teilhabechancen von Kindern in alleinerziehenden Familien. Unabhängig davon, ob Elternteile erwerbstätig sind, kann es Kindern in diesen „Kleinstfamilien“ an der Nähe zu anderen wichtigen Erwachsenen fehlen. Die durch **positive Nähe zu einem „erfolgreichen“ Erwachsenen** entwickelbare Aspiration zu einem Kompetenzerwerb („das will ich auch können“) kann möglicherweise konstruiert werden, durch Paten, durch Freunde. Programme wie „Big Brother Big Sister“ beinhalten einen Ansatz, der dies für Kinder leisten soll. Kinder können ihren Erfahrungshorizont erweitern, sich neue Kompetenzen aneignen und Modellen nachstreben. Mütter und Väter erfahren eine Entlastung.

Maßnahmen für Kinder mit Migrationshintergrund

⇨ Bildungsferne und Ressourcenarmut sollten Anlass sein, Eltern anzuregen sehr früh auf die öffentlichen Betreuungs- und Bildungssysteme zuzugehen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Zur Verstärkung der Teilhabechancen von Kindern mit familiären Migrationshintergrund sollte die Teilnahmerate dieser Kinder durch **gezielte Werbemaßnahmen** (outreach) erhöht werden.

⇨ Erfolgsversprechend sind **Spielkreisangebote** für unter 3 jährige Kinder in Kindertagesstätten, die speziell auf die Bedürfnisse von Familien mit Migrationshintergrund eingehen. Diese Kinder wechseln dann erfahrungsgemäß als 3-Jährige in den Kindergarten. Die Möglichkeiten von Förderung ihrer Entwicklung werden dadurch verstärkt.

⇨ Vor dem Hintergrund einer Mehrsprachigkeit vieler Kinder mit Migrationshintergrund, der interkultureller Verschiedenheit in den Ansprüchen an öffentliche Bildungsangebote und in der Wertschätzung von frühkindlicher Bildung ergibt sich die Notwendigkeit von fachlichen Bildungs- und Erziehungsansätzen, mit denen zielgerichtet, kompensatorisch entwicklungsgemäße Aneignung von Fähigkeiten, Wissen und Kompetenzen gelingen kann. In Folge müssen Einrichtungen mit einer hohen Anzahl von Kindern mit Migrationshintergrund eine qualifizierte Personalausstattung erhalten, mit der diese anspruchsvolle Arbeit geleistet werden kann und zum Anderen sollten empirisch fundierte Konzepte zum Einsatz kommen. Ein kompensatorischer Bildungs- und Erziehungsansatz in Einrichtungen zieht auch verstärkte Anstrengungen für die **Arbeit mit Eltern** nach sich.

⇨ Weitere Möglichkeiten der Stärkung der sozialen Inklusion und Verbesserung der Bildungschancen liegen in der Teilnahme von Kindern mit Migrationshintergrund bei Ferienfreizeit- und **Ferienbetreuungsangeboten** sowie bei Erholungsmaßnahmen. Sechswöchige Sommerferien ohne die Möglichkeit in der deutschen Sprache gefordert und gefördert zu werden und der Verbleib in eher anregungsarmen Umgebungen, machen den Neueinstieg in Kindergarten und Schule schwierig. Gezielte Ferienprogramme und eine Ausweitung von Ferienerholungsmaßnahmen für einkommensschwache Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund könnten hier kompensatorisch wirken.

Gesundheitliche Maßnahmen für Kinder und Jugendliche in Bremen

⇨ Entwicklung eines integrierten Gesundheitsförderkonzeptes insbesondere für risikobelastete Stadtteile durch konsequente **Vernetzung und Kooperation** mit Einbezug der Hauptakteure aus Jugendhilfe, Gesundheit und Bildung

⇨ Förderung der Kindergesundheit durch **Prävention** z. B. Projekt TippTapp - Gesund ins Leben. Das Ziel des Projektes ist es, einen frühen, systematischen und dennoch ressourcenschonenden Zugang zur Zielgruppe der Risikofamilien zu etablieren.

⇨ Verstärkung der Arbeit der **Familienhebammen**. Schwerpunkt des Projekts ist die Beratung und Unterstützung von Schwangeren und Müttern mit Säuglingen mit hohem sozialmedizinischen oder psychosozialen Hilfebedarf. Die Betreuung erfolgt vorwiegend über Hausbesuche.

⇨ Das **Bremische Kindeswohlgesetz**. Ziel des Gesetzes ist es, über die Erhöhung der Verbindlichkeit der Einladungen die Inanspruchnahme der Früherkennungsuntersuchungen zu erhöhen und in Verbindung mit einer entsprechenden Ausrichtung der einzelnen Vorsorgeuntersuchungen sowie Erhöhung der Sensibilität der untersuchenden Ärzte Vernachlässigung und Kindesmisshandlung früher und zuverlässiger zu erkennen.

⇨ Schwache **Kinder stark machen** - Risiko und „Resilienz“. Das *Bremer Gesundheitsamt (GAB)* betont, dass sich ungeachtet ihrer sozialen Benachteiligung viele Kinder trotz des Zusammentreffens mehrerer Risikofaktoren erstaunlich positiv entwickeln und eine hohe Kompetenz erlangen. Die Kraft dieser Kinder, die trotz risikoreicher Lebensbedingungen eine gute Entwicklung ermöglicht, wird Resilienz genannt.

⇨ Landesarbeitsgemeinschaft der **Jugendzahnpflege** (LAJB). Von den langjährigen umfangreichen Aktivitäten der LAJB in beiden Stadtgemeinden profitieren sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche im Sinne einer Verbesserung der Zahngesundheit.

⇨ Nationaler Aktionsplan (NAP). „**Prävention** von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten“. Der NAP wurde am 25. Juni 2008 vom Bundeskabinett verabschiedet. Die im Aktionsplan identifizierten 5 Handlungsfelder zielen auf

- eine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand,
- Bildung und Information über Ernährung, Bewegung und Gesundheit,
- Bewegung im Alltag,
- Impulse für die Forschung.

Die auch für Bremen langfristig ausgerichtete Planung und Teilhabe an dem NAP kann geeignet sein, die sozialen Chancen im Spannungsfeld zwischen Armut und Gesundheit zu erhöhen. Entsprechende Projekte sind in Bremen in Vorbereitung und weiter zu entwickeln.

Maßnahmen in Bremerhaven

Auch das **Gesundheitsamt** in Bremerhaven sieht einen Fokus in der Unterstützung von Kindern und Familien ab Geburt:

⇨ Eltern Fähigkeiten vermitteln (z. B. in Familienzentren, Kitas, Schulen). Vorrangig geht es hierbei um Erziehungskompetenzen, Wissen über normale kindliche Bedürfnisse, normale kindliche Entwicklung, Essen kochen, Hygiene, Umgang mit Geld, Vernetzung mit anderen Eltern, Wo kann ich mir Hilfe holen?

⇨ Kindern eine entwicklungsförderndes Umfeld und ein Sicherheitsnetz bieten

⇨ Verpflichtenden kostenlosen Kita-Besuch einführen

⇨ Gebundene Ganztagsschulen aufbauen

⇨ Kita und Schulen als Lebensorte zur Stärkung der Lebenskompetenz

⇨ Täglich eine Stunde Bewegung

⇨ Gemeinsamer kostenloser Mittagstisch für alle Kinder in den Kindertagesstätten und in der Schule

⇨ Unterrichtsfach „Lebenskompetenz / Gesundheitswissen“ (Kommunikation, soziale Kompetenz, Ernährung, Kochen, Hygiene)

⇨ Stärkere, verbindlichere Einbeziehung der Eltern.

3.2 Junge Menschen

3.2.1 Lebenslagen Junger Menschen

Das Jugendalter schließt unmittelbar an die Kindheitsphase an und beginnt mit dem 14. Lebensjahr. Der Status als Jugendlicher endet formell mit dem Datum der Volljährigkeit. Bei Personen von 18 bis 21 Jahren spricht man von Jungen Volljährigen, die bei Fortsetzung der typischen Lebenslage von Jugendlichen (u. a. Bindung an das Elternhaus, Fortsetzung der schulischen Ausbildung) ebenfalls zu den Jungen Menschen gerechnet werden und auch Anspruch auf Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) haben.

Tabelle 3.2.1: Jugendeinwohner im Land Bremen am 31.12.2007

	Bremen			**Bremerhaven**		
Altersgruppe	**insgesamt**	männlich	weiblich	**insgesamt**	männlich	weiblich
10-<15	**24.100**	12.445	11.655	**5.502**	2.838	2.664
15-<18	**15.492**	8.038	7.454	**4.018**	2.021	1.997
18-<20	**11.609**	5.754	5.855	**2.888**	1.457	1.431

Quelle: Statisches Landesamt Bremen

Die Gesamtzahl Junger Menschen und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung gehen zurück (vgl. Teil 2.1). Der Anteil von Jungen Menschen mit Migrationshintergrund beträgt ca. 40 % und steigt weiter an.

Die Lebenslage von Jungen Menschen ist zunächst wie die der Kinder von der Situation der Familie abgeleitet. Ebenso hat die Schule eine wesentliche Bedeutung; im Jugendalter erfolgt außerdem der Übergang von der Schule in den Beruf (siehe unten Teil 3.2.2) bzw. in eine weiterführende Ausbildung (Studium u. ä.). In der Jugendphase nimmt der Stellenwert des Umgangs mit Gleichaltrigen zu, der für die Entwicklung förderlich oder abträglich sein kann[331] (hierzu Teile 3.2.3 und 3.2.4). Die Mitwirkung an gesellschaftlichen Entscheidungen erfährt durch das Wahlrecht eine formelle Qualität, ist aber nicht darauf zu beschränken (Teil 3.2.5).

Materielle Armut im Jugendalter

Armut bei Jugendlichen ist - wie bei Kindern - im Land Bremen kein marginales Phänomen. Vielmehr weisen die unter 18-Jährigen im Vergleich zu anderen Altersgruppen die höchste Armutsbetroffenheit auf. Jugendarmut, wie auch Kinderarmut, kann dabei nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Benachteiligung von Familien gesehen werden. Arme Jugendliche sind gezwungen, ihre Sozialisation unter (deutlich) erschwerten Bedingungen zu bewältigen. Die allgemeinen Entwicklungsaufgaben in der Kinder- und Jugendphase sind unter diesen Voraussetzungen schwerer zu bewerkstelligen. Dies führt im weiteren Lebensverlauf unter anderem dazu, dass arme Kinder und Jugendliche im Vergleich zu anderen (materiell besser gestellten) mit Blick auf erreichte Schul- und Berufsabschlüsse deutlich schlechter abschneiden.[332] Subjektiv erlangt dabei finanzielle Armut schon ab dem Grundschulalter insofern an Bedeutung, als sich arme Kinder oft nicht dazugehörig und ausgeschlossen fühlen. Mit zunehmendem Alter steigt der Druck, sich an vorherrschende Konsummuster anzupassen, gewinnt also Armut als Ressourcenmangel für Jugendliche an Bedeutung.

[331] Vgl. Deutscher Verein 2002, S. 507.
[332] Vgl. auch Teil 2.4 "Chancen durch Bildung".

Die Zahl der 15- bis 18-Jährigen im Leistungsbezug des SGB II ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 3.2.2: Leistungsempfänger nach dem SGB II im Alter von 15 bis unter 18 Jahren

	Dezember 2006	Mai 2007
LE insgesamt	100.200	100.259
davon Bremen	76.753	76.729
davon Bremerhaven	23.447	23.530
LE 15-unter 18 J. insgesamt	4.614	4.680
davon Bremen	3.464	3.540
davon Bremerhaven	1.150	1.140

Quelle: SAFGJS 2008-1

Der Anteil dieser Altersgruppe an den Leistungsempfängern insgesamt beträgt also rund 5 %, 23,9 % dieser Altersgruppe erhält Leistungen. Eine Aufgliederung nach den beiden Städten enthält die folgende Tabelle:

Tabelle 3.2.3: Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II im Alter von 15 bis unter 18 Jahren an der altersgleichen Bevölkerung

	Anteil LE	Leistungsempfänger	Bevölkerung
Land Bremen:	23,9 %	4.680	19.510.
Stadt Bremen:	22,9 %	3.540	15.492.
Bremerhaven:	28,4 %	1.140	4.018.

Quelle: SAFGJS 2008-1

Die Jungen Menschen liegen damit oberhalb der durchschnittlichen SGB II-Quote in Bremen (17,1 %) und Bremerhaven (25,1 %).

Einschränkung von Teilhabe

Die gesellschaftliche Teilhabe von jungen Menschen hängt nicht allein von ihrer materiellen Lage ab. Eine Gefahr der Marginalisierung von Jungen Menschen, die Verfestigung und Vererbung der familiären Armut sowie das Scheitern beim Übergang ins Berufsleben droht vor allem dann, wenn zur materiellen Mangellage der Familie problematische Sozialisationsbedingungen im Elternhaus hinzukommen, die Schule und der Arbeitsmarkt ausgrenzend wirken und eine Einbindung in destruktive Cliquen-Zusammenhänge stattfindet.

Eine Kumulation benachteiligender Bedingungen ist in bestimmten Gebieten zu beobachten (vgl. näher Teil 4). In solchen Quartieren Bremens und Bremerhavens wächst ein großer Teil der Jugendlichen unter Lebensbedingungen auf, in denen sie alltäglich eine „Normalität“ erfahren, die durch materielle Armut der Eltern und Arbeitslosigkeit, teilweise Apathie und Resignation, gesundheitliche Einschränkungen, instabile oder gescheiterte Familien, Ausgrenzung und möglicherweise sogar Gewalt oder Vernachlässigung geprägt ist. „Normal“ heißen für diese Jugendlichen solche sozialen Verhältnisse, die sie selbst als nicht außergewöhnlich erleben und die ihnen im Alltagshandeln ohne großen Orientierungsaufwand als verlässliche Grundlage dienen. Jugendliche in Armutslebenslagen erleben eine abweichende gesellschaftliche Normalität. Sie wachsen meist in Wohnquartieren auf, die relativ weit von "Mittelschicht-Normalität" abweichen. An deren Normen werden sie aber gemessen. Ihr Scheitern in dieser Normalität ist angebahnt, die Weitergabe von sozialer Ausgrenzung von Generation zu Generation ist vorgezeichnet. Angesichts der Medienpräsenz, die eine ganz andere durch Konsum und Wohlstand geprägte bunte Welt vermittelt, erleben Jugendliche stets gleichzeitig, dass sie daran nicht so teilhaben können, wie sie es wünschen. Die Einschränkung der Teilhabe an den materiellen und immateriellen Ressourcen der Gesellschaft begrenzt insgesamt die Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen für eine selbstbestimmte Entwick-

lung, die Einpassung in die gesellschaftlichen Normen und Werte sowie die soziale Positionierung im späteren Berufsleben. Dies gilt besonders für (arme) Kinder und Jugendliche ohne deutschen Pass. Unter diesen Umständen ist es keine Überraschung, dass das Verhalten vieler Jugendlicher in Armutslebenslagen Misstrauen und geringes Selbstwertgefühl aufweist.[333] Die von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen reagieren in unterschiedlicher Weise auf diese Ausgrenzungs- und Mangelerfahrungen. Oft versuchen sie, die familiäre Armut zu verheimlichen, viele ziehen sich zurück. Andere versuchen, sich offensiv die ihnen verweigerte Anerkennung zu verschaffen.

3.2.2 Jugendliche im Übergang Schule - Beruf

3.2.2.1 Ausgangslage

Im Land Bremen verlassen jährlich über 7000 Schülerinnen und Schüler die Schulen. Im Jahr 2006 waren es ca. 7.360, im Jahr 2007 ca. 7.200.

Tabelle 3.2.4: Schulentlassene in Bremen nach Abschlüssen 2007

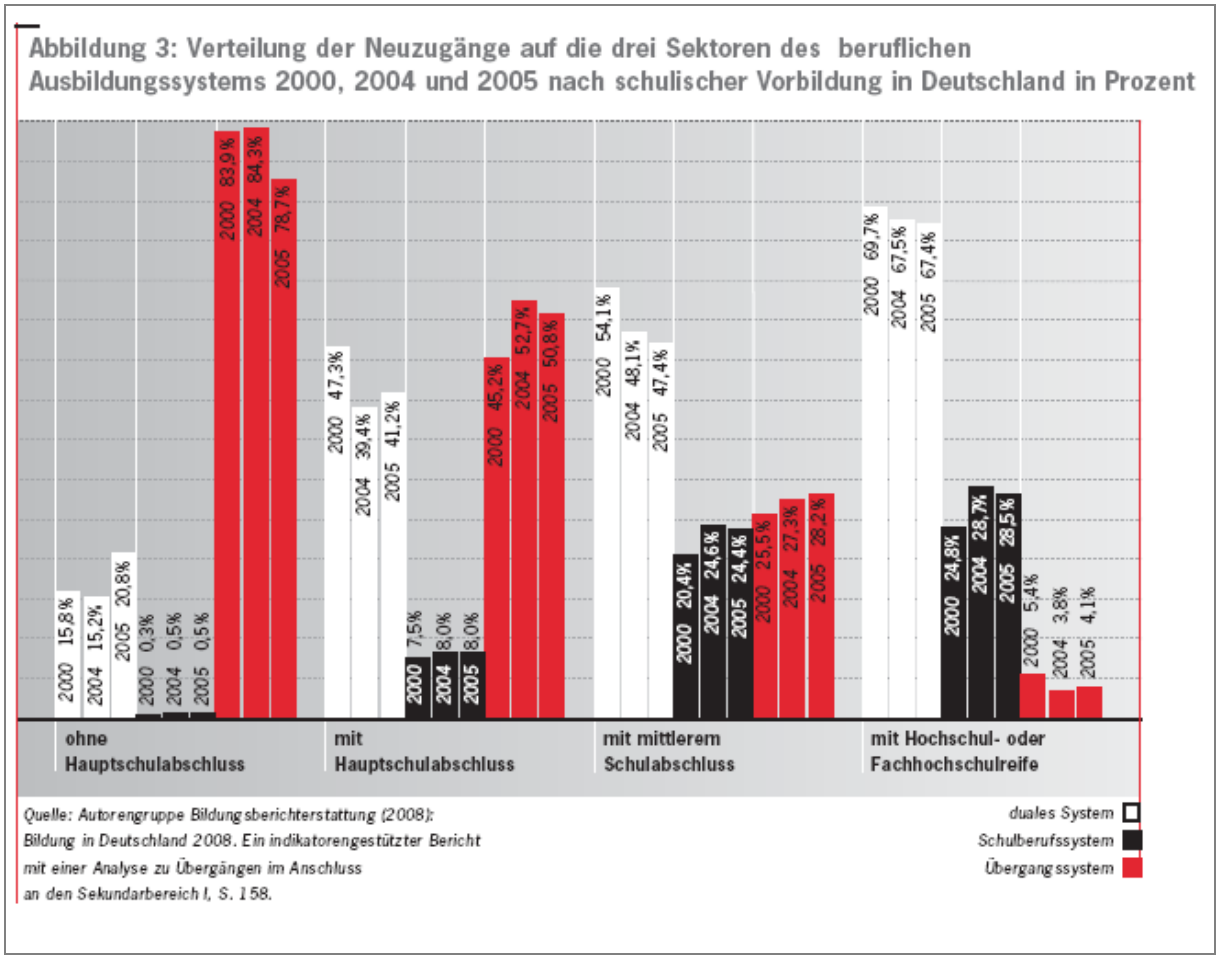
Abschluss	Land Bremen			Stadt Bremen			Bremerhaven		
	insges.	weiblich	männl.	insges.	weiblich	männl.	Insges.	weiblich	männl.
ohne Hauptschulabschluss	593	218	375	443	168	275	150	50	100
mit (erweitertem) Hauptschulabschluss	1666	699	967	1295	537	758	371	162	209
mit Realschulabschluss	2546	1235	1311	2055	987	1068	491	248	243
mit (Fach-) Hochschulreife	2417	1336	1081	1882	1014	868	535	322	213
insgesamt	7222	3488	3734	5675	2706	2969	1547	782	765

Quelle: Senator für Bildung und Wissenschaft

In Kapitel 2.4 wurde gezeigt, dass durch das Bildungssystem im Land Bremen eine Entkoppelung des schulischen Erfolgs von der sozialen Ausgangslage im Elternhaus oft nicht erreicht wird. In Deutschland besteht außerdem ein starker Zusammenhang zwischen schulischem Erfolg und weiterem beruflichen Werdegang. In den vergangenen Jahren ist das sog. Übergangssystem beim Übergang Schule-Beruf in Deutschland immer bedeutsamer geworden. Viele Jugendliche beginnen nach der Schule nicht eine Ausbildung, sondern eine Maßnahme im sog. Übergangssystem. Das betrifft insbesondere Jugendliche mit niedrigeren Schulabschlüssen.

[333] Vgl. Strohmeier / Kersting 2003-1, S. 238 f.

Grafik 3.2.1: Neuzugänge des beruflichen Ausbildungssystems



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 19.

Im sog. Übergangssystem gibt es eine Reihe von schulischen und außerschulischen Maßnahmen, durch die versucht wird, im Anschluss an die Schule eine berufliche Ausbildung im dualen System oder eine Berufstätigkeit zu ermöglichen. Oft geht es auch darum, die Wartezeit für ausbildungsfähige Jugendliche, die durch die ungenügende Anzahl von Ausbildungsplätzen nicht zum Zuge kommen konnten, sinnvoll zu überbrücken.

Im jüngsten Armutsbericht der Arbeitnehmerkammer Bremen wird davon ausgegangen, dass im Land Bremen eine ähnliche Verteilung auf die Sektoren des beruflichen Ausbildungssystems erfolgt, wie in der Übersicht oben.[334] Das hieße, ca. 80 % der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss, ca. 50 % der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss und noch weit über 25 % der Jugendlichen mit Realschulabschluss durchlaufen zunächst das sog. Übergangssystem. Das bedeutet auch, dass jedes Jahr viele sog. Altbewerber Ausbildungsmöglichkeiten suchen. In 2007 sollen allein die Altbewerber im Land Bremen ca. 3000 junge Frauen und Männer auf dem Ausbildungsmarkt ausgemacht haben.[335] Außerdem verzeichnet das Land Bremen auch bei Auszubildenden einige Tausend Einpendler. Im Ergebnis „…steht für alle maximal etwas mehr als ein halber Platz pro Bewerber/in zur Verfügung. Der oben beschriebene Druck auf diejenigen, die die schlechtesten Chancen im alljährlichen Auswahlverfahren haben, entwickelt sich damit gewaltig.“[336] Idealerweise sollten natürlich

[334] Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 19.
[335] Vgl. ebenda, S. 36.
[336] Ebenda, S. 36.

alle Schulentlassenen eine Berufsausbildung erhalten, schon weil das Arbeitslosigkeitsrisiko und damit das Armutsrisiko auch für junge Arbeitsanbieter ohne Berufsausbildung sehr hoch ist. Zukünftig wird die Nachfrage nach Bewerbern ohne Qualifikationen weiter sinken. Gering qualifizierten Arbeitsanbietern drohen zunehmend prekäre Arbeitsverhältnisse, Arbeitslosigkeit und Armut.

An berufsbildenden Schulen in Bremen gibt es für sog. benachteiligte Jugendliche die **Berufsfachschulen**, die zum Teil berufsvorbereitend (ohne Berufsabschluss) ausgerichtet sind. Hierzu gehören z. B. die Berufsfachschulen für Technik, für hauswirtschaftliche Dienstleistungen, für das Nahrungsgewerbe und für Gesundheit. Im Rahmen dieser Bildungsgänge besteht für die Jugendlichen auch die Möglichkeit, einen höheren allgemeinbildenden Abschluss zu erwerben. Weiterhin werden Berufsfachschulbildungsgänge angeboten, die zu einem Berufsabschluss führen. Das sind u. a. die Berufsfachschule für Fremdsprachen in Wirtschaft und Verwaltung und die Berufsfachschule für Kinderpflege.

Ausbildungsvorbereitende Bildungsgänge (AVBG) wenden sich an schulpflichtige Jugendliche, die das allgemeinbildende Schulwesen ohne Abschluss verlassen oder mit einem so schlechten Hauptschulabschluss (einfache Berufsbildungsreife), dass sie geringe Chancen auf einen Ausbildungsplatz im dualen System haben. In diesem Bereich ist auch häufig besondere Sprachförderung nötig, die ebenfalls angeboten wird. Hier finden sich auch Schulverweigerer des allgemeinbildenden Systems wieder, die zunächst wieder an regelmäßigen Schulbesuch herangeführt werden müssen.

Ein Teil der Jugendlichen im sog. **Übergangssystem** erreicht einen höherwertigen allgemeinbildenden Abschluss oder wird an sog. "Ausbildungsreife" auch im Sinne von sog. Sekundärtugenden herangeführt. In allen oben aufgeführten Bildungsgängen der berufsbildenden Schulen sind Betriebspraktika verpflichtend. In nicht wenigen Fällen münden diese in "erfreuliche Abbrüche" des Bildungsgangs, weil ein Ausbildungsvertrag abgeschlossen wird. Dennoch ist die Übergangsquote von Schülern und Schülerinnen aus dem Übergangssystem zu niedrig. Trotz großer Anstrengungen und Inkaufnahme von Warteschleifen bekommen zu viele Jugendliche keine reelle Chance auf einen adäquaten Ausbildungsplatz. Das hat fatale Folgen für ihre Motivation. Hier stellt sich die Frage nach Anschlussgarantien, die aber nur zusammen mit der privaten Wirtschaft abschließend zu klären ist. Es wird sogar moniert, das sog. Übergangssystem verdiene seinen Namen nicht, weil: „Für fast zwei Drittel seiner Absolventen und Absolventinnen eröffnen die Maßnahmen wenig berufliche Perspektiven, stattdessen aber hohe Risiken auf dem regulären Arbeitsmarkt.“[337]

Jugendliche mit Migrationshintergrund und deren Elternhäuser haben häufig ein von Traditionen der Herkunftsländer geprägtes Bild über betriebliche Ausbildung. Vollschulische Angebote wie z. B. die Berufsfachschulen werden gegenüber dualen Ausbildungsplätzen teilweise bevorzugt. In Regionen mit hohen Migrantenanteilen sind Migrantinnen und Migranten im Übergangsystem stark überrepräsentiert und im dualen Berufsausbildungssystem stark unterrepräsentiert: "Nur ein gutes Drittel (ausländischer Jugendlicher) mündete im Jahr 2006 in eine voll qualifizierende Ausbildung im dualen System oder im Schulberufssystem ein."[338] Bei gleichem Leistungsniveau haben Jugendliche mit Migrationshintergrund deutlich geringere Chancen auf einen Ausbildungsplatz. "Daraus lässt sich kein anderer Schluss ziehen, als

[337] Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 10.
[338] Ebenda, S. 43.

dass ein Migrationshintergrund für sich genommen bei der Suche nach einer betrieblichen Ausbildung bereits ein Nachteil ist und ethnische Diskriminierungen vorliegen."[339]

Wenn vom "Ausbildungsmarkt" gesprochen wird, was nicht unproblematisch ist[340], muss festgestellt werden, dass dieser sog. Markt in den vergangenen Jahren nicht im Gleichgewicht war, und zwar in erster Linie zum Nachteil junger Arbeitsanbieter. Die Diskussion über die Ursachen verläuft "klassisch". Märkte sind definiert als Institutionen mit mindestens zwei Seiten, nämlich Angebot und Nachfrage. Mit Erreichen dieses Fortschritts in ökonomischer Theorie setzten auch unmittelbar Diskussionen ein, welche Marktseite jeweils für Ungleichgewichte ursächlich sei. Von daher nicht ungewöhnlich, betonen Wirtschaftsvertreter die zu geringen Qualifikationen von Ausbildungsplatzbewerbern, suchen die Ursache also eher auf der Angebotsseite im "Ausbildungsmarkt". Verständlicherweise fühlen sich viele Jugendliche zu Unrecht beschuldigt, denn für das Schulsystem und das Übergangssystem, das mittlerweile viele durchlaufen, damit sie in eine Berufsausbildung münden, sind sie nicht verantwortlich. In jedem Fall ist es zu einfach und irreführend, die Ursache nur auf einer Marktseite zu suchen. Es muss darum gehen, tatsächlich genügend Berufsausbildungsplätze in den verschiedenen Berufsausbildungssektoren einzurichten und Schnittstellen an der sog. ersten Schwelle Schule-Beruf verbindlich fest zu legen. Schließlich müssen Schulen Kinder und Jugendliche an diese Schnittstellen heran führen und alle Jugendlichen eine verbindliche Berufsausbildungsperspektive bekommen.

3.2.2.2 Maßnahmen des Landes Bremen für den Übergang Schule-Beruf

Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft hat im Oktober 2008 einen Schulentwicklungsplan vorgelegt[341]. Dort werden Entwicklungsaufträge ausgeführt, die bildungs- und schulpolitische Reaktionen auf die bremischen Ergebnisse internationaler Vergleichsuntersuchungen, insbesondere der PISA-Studien, darstellen und mit denen vorrangig die kritische Kopplung von Sozial- und Migrationsstatus und Bildungserfolg verringert werden soll. Dazu wurde ein Fachausschuss „Schulentwicklung“ eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, „…eine Bestandsaufnahme des Bremischen Schulsystems vorzunehmen und Vorschläge zu entwickeln und zu beraten, wie die Qualität und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Schulen und des Schulsystems weiter verbessert werden können.“ Mit der Umsetzung des Schulentwicklungsplans ist beabsichtigt, langfristig das bestehende gegliederte Schulsystem zugunsten einer „Schule für alle Kinder“ abzuschaffen. Dies soll in der Form Flächen deckender Ganztagsschulen geschehen, in denen Kinder und Jugendliche gemeinsam lernen und leben, so dass herkunftsbedingte Benachteiligungen durch Schulbildung zumindest vermindert werden können.

Es gibt mittlerweile eine Vielfalt von Maßnahmen und auch struktureller **Veränderungen im Bereich schulischer Berufsorientierung**, die geeignet sind, Schülerinnen und Schüler auf den Übergang von der Schule in den Beruf besser als bisher vorzubereiten:

1) Verstärkte **Praxis- u. Berufsorientierung vor allem in den beiden Abschlussklassen der Sekundarstufe I**[342] mit dem Abschluss der (erweiterten) Berufsbildungsreife und in

[339] Ebenda, S. 45.
[340] Wie schon die Übersicht oben zeigt - obwohl sie Hochschulen und Universitäten gar nicht enthält - erfolgt berufliche Bildung zu erheblichen Anteilen in staatlichen Sektoren. Selbst Ausbildungsverträge im dualen System sind öffentlich reguliert.
[341] Vgl. SBW 2008-1.
[342] Vgl. auch die entsprechenden Forderungen der Handelskammer Bremen (Handelskammer Bremen 2008, S. 9).

schulischen Maßnahmen der Ausbildungs- u. Berufsvorbereitung. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die hohe Zahl von Jugendlichen, die ohne Bildungsabschluss die Schule verlassen, die sich in berufsvorbereitenden Maßnahmen befinden und denen trotzdem der Übergang nicht gelingt. Dazu kommen Jugendliche, die wegen mangelnder Ausbildungsfähigkeit oder falscher Berufswahl die Ausbildung abbrechen. Im Fokus der Verbesserung der Situation hinsichtlich Ausbildungs- und Berufsbildungsreife bzw. realistischer Berufswahlentscheidungen dieser Zielgruppe steht das sogenannte Praxislernen in **betrieblichen Praktika bzw. Werkstattphasen**; Instrumente der Praxisphase sollen einen weit höheren Stellenwert erhalten und im Hinblick auf Verbesserungspotenziale überprüft werden.

2) Um dem Ziel einer Verringerung der Quote der Schülerinnen und Schüler ohne Abschluss des allgemeinbildenden Systems näher zu kommen, wird es ab dem Schuljahr 2010/2011 einen **Bildungsgang Werkschule** an berufsbildenden Schulen geben. Der geplante neue Bildungsgang Werkschule ist ausgerichtet auf Schülerinnen und Schüler, bei denen ein handlungsorientierter Unterrichtsansatz unter besonderer Berücksichtigung der Arbeits- und Berufsorientierung geeigneter für das Erreichen der (Erweiterten) Berufsbildungsreife und für die Einmündung in das Erwerbsleben ist. Der Bildungsgang steht allen Schülerinnen und Schülern ab Klasse 9 offen.

Die Sicherung der Berufswahlkompetenz, Festigung psychosozialer Stabilität, der Erwerb und die Verbesserung der Grundfertigkeiten, das Erlangen der Ausbildungsfähigkeit und die Vermittlung einer beruflichen Grundbildung sind das Ziel für diese Schülerinnen und Schüler. Den Kern der Werkschule bilden die Werkstätten in den beruflichen Schulen. In ihr sind die Herstellung von Waren und die Gestaltung von Dienstleistungen möglich. Produkte und Dienstleistungen der Werkschule erfüllen professionelle Qualitätsansprüche und sollen marktfähig sein. Der Schulalltag orientiert sich am gewerblichen Arbeitstag und entspricht damit einem Ganztagsschulbetrieb von 8 Uhr bis 16 Uhr.

Ziel des Bildungsganges ist der Erwerb der Erweiterten Berufsbildungsreife. Die Absolventen sollen in der Lage sein, eine Ausbildung im dualen System zu absolvieren. Es ist in Planung, Schülerinnen und Schülern dieses Bildungsganges bei entsprechenden Leistungen einen Ausbildungsplatz über die Bremer Ausbildungsgesellschaft (ABiG) in Kombination mit Ausbildungsplätzen der privaten Wirtschaft anzubieten. Mit einem bestimmten Notenbild wird am Ende der Klassenstufe 10 die (einfache) Berufsbildungsreife erreicht.

3) Das **Projekt „Schule macht sich stark**“ (Laufzeit 2004 bis 2009) unterstützt Schulen, die sowohl bezüglich der äußeren Bedingungen in einer kritischen Lage sind (überproportionaler Anteil von Migrantinnen und Migranten, bildungsferne Elternhäuser, schwierige sozialökonomische Lage) als auch im Inneren Krisensymptome zeigen (schwache Lernergebnisse, eine hohe Zahl von Schülerinnen und Schülern, die die Schule ohne Abschluss verlassen, Gewalttaten u. v. m.). Das Programm verfolgt das Ziel, dass alle Schülerinnen und Schüler qualifizierte Schulabschlüsse erreichen und selbstbewusst und verantwortlich Lernen und Leben gestalten. Den Schulen werden Untersuchungen der Lernausgangslage, systematische Fortbildungsprogramme, Coaching und regelmäßige Evaluation angeboten. Sie müssen ihrerseits die Bereitschaft zu grundsätzlichen Veränderungsmaßnahmen erklären und im Verlauf des Projekts praktisch nachweisen.

4) Im Zentrum des geplanten Projektes „ABO für die Zukunft“ steht das **„betriebliche Praktikum“**, das quantitativ mit höheren Zeitanteilen und qualitativ mit anspruchsvollen Zielsetzungen der Beförderung der Ausbildungsreife und der „richtigen“ Berufswahlentscheidung in

den Durchführungsbestimmungen der Schulbehörde für die beiden Abschlussklassen der Sekundarstufe I, aber auch in Bildungsgängen der berufsbildenden Schulen (Sek. IIb) beschrieben wird. Der Anspruch besteht darin, ein nach Arbeitsschritten/ Arbeitspaketen systematisiertes und in der Schulpraxis erprobtes und qualitativ ausgewertetes „Modell" eines Betriebspraktikums vorzulegen. Dieses „Modell" soll gewährleisten, dass Betriebspraktika systematisiert und nach einheitlichen Standards flexibel an die jeweilige Schülergruppe angepasst, vorbereitet, durchgeführt und selbst evaluiert/ ausgewertet werden können.

5) Bremen hat im Jahr 2007 das Modellprojekt „Perspektive Ausbildung" initiiert, mit dem zunächst 40 Hauptschülerinnen und -schüler, beginnend ab Klasse 9, zu einem Berufsabschluss geführt werden sollen. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Vorhabens ist die Bereitschaft von Unternehmen im Land Bremen, sich für Hauptschülerinnen und Hauptschüler zu engagieren, indem sie die interessierten Schüler begleiten sowie Betriebspraktikums- und Ausbildungsplätze für Hauptschüler zur Verfügung stellen. Eine Kooperation mit den künftigen Standorten der Werkschule ist vorgesehen.

6) Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit und Ausbildung in Bremen und Bremerhaven wurde für die 2. Jugendkonferenz am 29.03.2007 eine Übersicht angefertigt, welche **Beratungsinstanzen und Beratungsprojekte** im Land Bremen arbeiten. Es wurden mehr als 70 Anlaufstellen und Maßnahmen gelistet. Diese Projekte und Maßnahmen sind zum Teil zentral angelegt, wie z. B. Maßnahmen der Agentur für Arbeit, der ARGEN, der Handelskammer („Ausbildungsbüro"), Job4u, teilweise aber auch lokal organisiert, wie z. B. die Kompetenzagenturen. Was in anderen Bundesländern gilt, trifft auch für das Land Bremen zu: Es mangelt nicht an qualifizierten Beratungs- und Unterstützungsangeboten, um zielgruppenspezifisch Schulabsolventen in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu integrieren oder auch wg. weiterführender Qualifizierungsmaßnahmen und Bildungsgänge zu beraten. Aber es mangelt an projektübergreifenden Abstimmungen, an gelingenden Kooperationen und an stabilen Netzwerken. Die Bildung eines regionalen Netzwerks in Bremen wurde bisher nur in Teilen in Angriff genommen. Ein Beispiel dafür ist das Internetportal „job4u"[343]. Hier arbeiten verschiedene Institutionen wie Betriebe, Kammern und Medien (Radio Bremen, Rundfunk und Fernsehen sowie örtliche Tageszeitungen) zusammen, um Jugendliche bei der Berufswahl zu unterstützen. Dieses Ausbildungsportal ist zwar jugendgerecht aufbereitet, die Nutzer sind aber in der Regel nicht in der Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen zu finden. Hier gilt es anzusetzen, damit sich zukünftig alle Jugendlichen orientieren können.

7) Im sogenannten Übergangssystem der berufsbildenden Schulen gibt es **besondere Angebote**: Schülerinnen und Schüler mit türkischem Migrationshintergrund haben z. B. die zusätzliche Möglichkeit, Unterricht in Türkisch zu erhalten. Dieser Unterricht bezieht Landeskunde mit ein. Es gibt ein Kontingent von 321 Lehrerwochenstunden für zusätzlichen Deutschunterricht an berufsbildenden Schulen, das jährlich neu abgerufen werden kann. Nahezu alle berufsbildenden Schulen in Bremen nutzen diese Möglichkeit. Für junge schulpflichtige Mütter, die aufgrund ihrer Schwangerschaft die Schule verlassen haben und wegen der Versorgung ihres Kindes nicht wieder in Regelklassen integriert werden können, besteht die Möglichkeit, die erweiterte Berufsbildungsreife zu erreichen, und zwar mit Kinderbetreuung direkt an der Schule sowie sozialpädagogischer Unterstützung.

[343] Vgl. http://www.bremen4u.de

Zur **Weitentwicklung** sind folgende Maßnahmen anzustreben:

⇨ Bereitstellung von mehr Ausbildungsplätzen im dualen System, insbesondere auch für leistungsschwächere Absolventen; Förderung von Verbundausbildungen; Unterstützung bei drohenden Ausbildungsabbrüchen;[344]

⇨ Bessere Strukturierung und Modularisierung des sog. Übergangssystems; Anerkennungsregelungen für die duale Ausbildung; Langfristig Reduzierung dieses Systems zu Gunsten von vollwertigen Ausbildungen;

⇨ Weiterentwicklung des verzweigten Beratungsangebots in ein lückenloses Unterstützungs- und Begleitungssystem für *alle* Jugendlichen in Haupt- und Realschulen unter Einbeziehung von Patenmodellen.[345]

Entsprechende Maßnahmen werden im Rahmen der "Bremer Vereinbarung 2008-2010"[346] verfolgt. Als Beispiele seien hier drei Verabredungen angeführt:

- Die "Zweite Verabredung": Initiativen für besondere Zielgruppen des Ausbildungsmarktes (insbesondere Hauptschüler und Hauptschülerinnen sowie Migrantinnen und Migranten).
- Die "Dritte Verabredung": Verbesserung der Ausbildungsreife und Berufsorientierung
- Die "Vierte Verabredung": Förderung der Arbeitsmarktintegration von Altbewerbern

3.2.3 Förderung Junger Menschen im Freizeitbereich

Die Angebote der stadtteilbezogenen Jugendförderung sind auf Jugendliche, die in sozial benachteiligten Quartieren leben, ausgerichtet. Konzeptionell und methodisch sollen sie bei der Entwicklung eines Selbstbewusstseins und eines Wertemodells Unterstützung geben, um eigene Lebensentwürfe zu gestalten und die soziale "Vererblichkeit" von Armut zu durchbrechen. Zu diesem Zweck werden Jugendliche in ihrer Persönlichkeitsentwicklung unterstützt, erfahren Anleitung und Förderung von individuellen Neigungen im künstlerischen, sportlichen oder handwerklichen Bereich, üben sich im sozialen Lernen und erhalten eine Vermittlung von Medienkompetenz.

Biographische Studien über in Armut aufgewachsene Jugendliche, die erfolgreich die familiäre Armut hinter sich gelassen haben, zeigen übereinstimmend: Die Erkenntnis und Überzeugung der Jugendlichen, ihr Leben selber in die Hand nehmen zu können (oder gar zu müssen), und der Wunsch nach materieller Selbständigkeit sowie nach Normalität und gesellschaftlicher Anerkennung sind wichtige Motivationen für erfolgreiche Bildungsprozesse.

---

[344] Vgl. z. B. das Praxismodell „Bleib dran“ bei Quante-Brandt 2003, S. 159 ff.
[345] Vgl. das Schülerpatenprojekt der Freiwilligenagentur Neumarkt unter http://www.fan-neumarkt.de.
[346] Vgl. Bremer Vereinbarungen 2008-2010 (Unterzeichnende: Landesregierung Bremen, Ärztekammer Bremen, Agentur für Arbeit Bremen, Agentur für Arbeit Bremerhaven, Apothekerverband Bremen, Arbeitgeberverband Bremerhaven, Arbeitgeberverband Handwerk Bremen e. V., Arbeitnehmerkammer Bremen, ARGE-Job-Center-Bremerhaven, Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAgIS), Bremer Notarkammer, Deutscher Gewerkschaftsbund Land Bremen, Gartenbaufachkammer Bremen, Handelskammer Bremen, Handwerkskammer Bremen, Hanseatische Rechtsanwaltskammer Bremen, Hanseatische Steuerberaterkammer Bremen, IG Bau, Agrar, Umwelt - Bezirksverband Land Bremen und UMZU, IG Metall Bremen, Industrie- und Handelskammer Bremerhaven, Kreishandwerkerschaft Bremen, Kreishandwerkerschaft Bremerhaven-Wesermünde, Landwirtschaftskammer Bremen, Stadt Bremerhaven, Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Senatorin für Bildung und Wissenschaft, Senatorin für Finanzen, Tierärztekammer Bremen, Unternehmensverbände im Lande Bremen e. V., Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Landesbezirk Niedersachsen-Bremen, Zahnärztekammer Bremen); http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?id=18795

Jugendförderung

Mit dem zuletzt durch Beschluss vom 28.10.2008 vom Jugendhilfeausschuss fortgeschriebenen Anpassungskonzept (APK) für die stadtteilbezogene Kinder- und Jugendförderung in der Stadtgemeinde Bremen wurden die jugendpolitischen Leitorientierungen für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendförderungsangebote in der Stadt Bremen neu gefasst und gewichtet. Ihre kleinräumige Ausgestaltung ist jeweils entsprechend auf der Ebene zentraler oder dezentraler Gegebenheiten und Mitwirkungsstrukturen vorzunehmen.

Für die Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendförderung sind die im Bremischen Kinder- Jugend- und Familienförderungsgesetz (vom 22.12.1998) genannten **Leitorientierungen** verbindlich:

- Mitwirkungsgebot / Partizipation
- Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen und beeinträchtigender individueller Lebenslagen
- Entwicklung und Umsetzung geschlechtsspezifischer Konzepte und Angebote
- Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund

Die nachfolgend formulierten inhaltlichen Eckpunkte nehmen darüber hinaus weitere jugendpolitische Schwerpunktaufträge auf.

1. Übernahme von Eigenaktivität und Selbstverantwortung stärken
2. Besondere Zielgruppen präventiv erreichen
3. Serviceangebote für Jugendliche im Stadtteil
4. Entwicklung der Kooperation mit Schulen
5. Geschlechtsbezogene Ausgestaltung
6. Interessenvertretung / Jugendverbände aktivieren
7. Gesundheit und Wohlbefinden von Jugendlichen verbessern
8. Jugendbildung für den Stadtteil erschließen
9. Bespielbare Stadt, Spiel- und Bewegungsräume

Im Grundsatz ist Kinder- und Jugendförderung für alle Kinder und Jugendlichen da. Die Reduzierung auf Benachteiligung als Fördervoraussetzung würde eine Defizitorientierung bedeuten und die erreichten Jugendlichen stigmatisieren. Allerdings reichen die Fördermittel der Stadtgemeinde nicht aus, um für alle Angebote vorzuhalten. Der Anspruch eines Angebotes für alle kann daher nicht eingelöst werden. Der zum Konzept gehörende Verteilerschlüssel nimmt eine soziale Gewichtung der Bedarfslagen vor und bewirkt, dass die Angebote der Jugendförderung in Stadtteilen mit großer sozialer Benachteiligung mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden.

Zur Prävention und Integration benachteiligter Zielgruppen wird im APK vom **Ressourcenansatz** ausgegangen. Danach sind die Stärken und das Selbstbewusstsein von Kindern und Jugendlichen gezielt zu fördern, um Defizite und Risiken ihrer Lebenslagen überwinden zu helfen. So trägt auch die Jugendarbeit dazu bei, jungen Menschen aus Armutslebenslagen Zukunftschancen zu öffnen, die ihnen aufgrund struktureller, gesundheitlicher, sozialer oder ökonomischer Benachteiligungen sonst verschlossen blieben.

Dabei darf die Jugendarbeit angesichts ihrer Ressourcenausstattung keine falschen Hoffnungen wecken. Vielmehr wird in den jeweiligen Stadtteilkonzepten bestimmt, wie der Auftrag konkret umzusetzen ist. Die Prioritäten für den Mitteleinsatz innerhalb des Stadtteils für

besondere Zielgruppen müssen aus der kleinräumigen Jugendhilfeplanung abgeleitet werden. Die Ziele sind zu präzisieren und der Nachweis für zielgenauen Mitteleinsatz ist zu vereinbaren. Das Anpassungskonzept hat einen Mittelumfang von insgesamt 6.680.000 €, die nach sozialen Bedarfslagen auf die Stadtteile aufgeteilt werden. Dort wird von örtlichen Gremien (sog. Controllingausschüssen) unter Beteiligung von Stadtteilbeiräten und Angebotsträgern lokal über die Verwendung entschieden.

Für die **präventiven Arbeitsfelder** der Kinder- und Jugendförderung kommt es u. a. darauf an, sich mit den im Bereich der Erziehungshilfe verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen, wie z. B. der aufsuchenden Jugendarbeit mit Cliquen, zu vernetzen und abzustimmen. Auch die nach Geschäftsordnung vom Senator für Bildung und Wissenschaft vorgehaltenen außerschulischen Angebote der Suchtprävention sind von den Projekten der Kinder- und Jugendförderung möglichst einzubeziehen. Generell gilt vernetztes Arbeiten im Stadtteil oder Quartier als eine Voraussetzung für nachhaltige Wirkungen und wird daher von den Einrichtungen der Kinder- und Jugendförderung aktiv befördert. Die Bezugnahme auf das Netzwerk drückt sich auch in der Öffnung und Sozialraumorientierung der Jugendeinrichtungen und im Einsatz ihrer Fachkräfte aus.

Jugendsozialarbeit

Zur Bekämpfung der Jugendarmut bedarf es einer fortgesetzten Beachtung und Förderung der Jugendsozialarbeit. Berufsorientierende oder -integrierende Maßnahmen sind auch in Verzahnung mit den Maßnahmen nach SGB II und SGB III zielgruppenbezogen aufzuwerten. Hinzukommen in Bremerhaven und Bremen ergänzende außerschulische und außerberufliche Hilfen in der Form niedrig schwelliger aufsuchender Beratungsangebote, wie zum Beispiel durch die Mobile Jugendarbeit bzw. Cliquenarbeit.

3.2.4 Konzepte und Maßnahmen gegen Jugendgewalt

Beim überwiegenden Teil polizeilich erfasster Jugendlicher und heran wachsender Tatverdächtiger kann weder eine Kriminalisierungstendenz noch eine Gewaltorientierung festgestellt werden. Ca. 5 % der Tatverdächtigen können aber als Vielfachtäter bezeichnet werden (mit mindestens zehn registrierten Taten, darunter solche im zumindest mittleren Schwerebereich). Ihnen können ca. 34 % der entsprechenden Straftaten zugerechnet werden. Diese Vielfachtäter sind in der Regel männlich. Wohnsitze konzentrieren sich auf sozialstrukturell auffällige Quartiere.

Es gibt keine monokausalen Erklärungen dafür, weshalb junge Menschen straffällig werden. Ungünstig wirkt eine Kumulation von individuellen Risiken, familiären Risiken sowie gesellschaftlichen und strukturellen Risiken. Individuelle Belastungsfaktoren sind Misserfolge in der Schule bis zur Schulvermeidung, frühes deviantes Verhalten mit hoher Frequenz, negativ bestätigend wirkende delinquente Peers, problematisches Freizeitverhalten, erhöhte Risikobereitschaft, niedrige Selbstkontrolle, Fehlen tragfähiger Beziehungserfahrungen, nicht gelungene Verarbeitung negativer Erfahrungen im familiären Umfeld, psychische Störungen nach, frühkindlichen Traumen in der Opfer-Täter-Biografie, Suchtverhalten und übermäßiger Medienkonsum.

Zu familiären Belastungsfaktoren zählen insbesondere funktional gestörte Familien, wiederholter Wechsel von Bezugspersonen, Gewalt in der Herkunftsfamilie, Suchtverhalten in der Familie, Abhängigkeit von Transferleistungen, beengte unzureichende Wohnverhältnisse. Zu

strukturellen Belastungsfaktoren gehören gesellschaftliche Desintegration, Einschränkung bzw. Ausschluss von ökonomischer, gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe, Bildung und Wissensvermittlung, Gesundheitsversorgung und Ernährung. Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund kommen weitere belastende Faktoren hinzu: Kultur der Ehre, Festhalten an tradierten Werten, die nicht westeuropäischem Standard entsprechen (Frauenbild, Erziehungsstil oder fehlende Erziehung etc.). Männliche Jugendliche haben dabei ein höheres Delinquenzrisiko als weibliche. Die genannten Belastungsfaktoren führen jedoch nicht kausal in eine delinquente Karriere. Wenn Kinder und Jugendliche unter Armutsbedingungen aufwachsen, ist die Wahrscheinlichkeit für die Häufung derartiger belastender Faktoren groß. Insofern können Maßnahmen und Programme zur nachhaltigen Armutsbekämpfung mittelbar auch eine gewaltpräventive Wirkung haben.

Von zentraler Bedeutung ist, welche Widerstandskräfte in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen mobilisiert werden konnten, um die unterschiedlichsten Belastungsfaktoren konstruktiv zu bewältigen. Es ist unstrittig, dass bei gleichen oder annähernd gleichen Faktoren Kinder und Jugendliche, z. B. in Geschwisterreihen, unterschiedlich auf Belastungen reagieren. Mit dem Senatsprogramm „Stopp der Jugendgewalt“[347] wird daher versucht, auf verschiedenen Handlungsfeldern ressortübergreifend Bewältigungskompetenzen i. S. von Schutzfaktoren zu entwickeln.

Prävention, Intervention und zeitnahe Strafverfolgung mit dem Ziel der Nach- und Resozialisierung bilden die Grundlage der Zusammenarbeit. Im ressortübergreifenden Handlungskonzept werden folgende Einzelziele definiert:

- Bekämpfung der Kinder- und Einkommensarmut und Milderung der Folgen
- Frühzeitige Unterbrechung krimineller Karrieren
- Effektivierung der zeitnahen Verfolgung von Intensivtätern
- Gewaltstraftaten von Jugendlichen und Kindern nachhaltig verringern
- Entwicklung gewaltfreier Problemlösungskompetenzn von Kindern, Jugendlichen und Eltern
- Verbesserung der Integration von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern mit Migrationshintergrund
- Spürbare Reduzierung von Alkohol- und Drogenmissbrauch
- verstärkte Resozialisierung und Wiedereingliederung jugendlicher Straftäter

3.2.5 Partizipation Junger Menschen

Wie in Teil 2.7 dargestellt, ist die Wahlbeteiligung junger Menschen unterdurchschnittlich (44,3 % bei 16- bis 18-Jährigen bzw. 48 % bei 18- bis 21-Jährigen gegenüber 58,6 % im Bevölkerungsdurchschnitt bei den Bürgerschaftswahlen 2007), während ihr freiwilliges Engagement sich durchschnittlich[348] entwickelt. Auch hier ist in beiden Feldern eine unterdurchschnittliche Beteiligung in "ärmeren" Quartieren zu beobachten.

Im Land Bremen ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Planung und Entwicklung der Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Bremischen Kinder- Jugend- und Familienförderungsgesetz vom 22.12.1998 verbindlich vorgesehen und inzwischen auch durchgängige Praxis. Beteiligungsprojekte für Spielplätze und Jugendein-

[347] Vgl. das am 29.1.2008 im Senat beschlossene Konzept „Stopp der Jugendgewalt“ (SIS 2008-1).
[348] Engagementquote der 16-18Jährigen von 33,6 % bei einem Gesamtdurchschnitt von 34,3 %.

richtungen werden in fast allen Stadtteilen durchgeführt. Auch im Bereich der Beteiligung junger Menschen über den Bereich der sie direkt betreffenden Einrichtungen hinaus gibt es zahlreiche positive Beispiele.[349] Zukünftig kommt es darauf an, weitere Beteiligungsprojekte in "ärmeren" Quartieren zu initiieren und insbesondere Beteiligungsmöglichkeiten für junge Migrantinnen und Migranten zu entwickeln.[350]

[349] Vgl. das Beteiligungsprojekt „Stadionbad“ mit besonderen Formen von Jugendbeteiligung (Teil 2.7, www.stadionbad.bremen.de), die Jugendbeteiligung im Stadtteiltreff Wulsdorf oder die Internetseite www.mach-mit.bremen.de, die Jugendlichen in ihrem Stadtteil Beteiligungsmöglichkeiten in jugendgemäßer Form aufzeigt.
[350] Zu den Möglichkeiten vgl. ISSAB 2008.

3.3 Menschen mit Behinderungen

Armut und Benachteiligung durch Behinderung

Nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (§ 2, Abs. 1) sind Menschen behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Ausgehend von dieser Definition widmet sich das Kapitel 3.3 der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung und ihren Möglichkeiten gleichberechtigter und selbstbestimmter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Das Armutsrisiko ist bei jüngeren und älteren Behinderten[351] ungleich verteilt: jüngere Schwerbehinderte (die Altersgruppe der 25-45Jährigen) sind zu einem Teil aufgrund finanzieller Armut und der Art der Behinderung stärker armutsgefährdet als ältere. Die Jüngeren verfügten im Jahr 2003 zu knapp einem Drittel (Männer zu 32 %, Frauen zu 28 %) aufgrund ihres erschwerten Zugangs und der Diskontinuität sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nur über ein relativ geringes Nettoeinkommen (unter 700 €)[352] und können aufgrund ihrer Behinderung zudem nur unter besonderen Anstrengungen bzw. mit Unterstützung ihre Teilhabechancen sichern. Sie erfüllen insofern die Armutsdefinition materieller und sozialer Armut bzw. Ausgrenzung vollständig, während sich bei älteren Schwerbehinderten, die die große Mehrzahl darstellen, Armut weniger finanziell als vielmehr **als soziales Ausgrenzungsrisiko** äußert.[353] In eine Gesamtbetrachtung der materiellen Situation behinderter Menschen müssten grundsätzlich auch die verschiedenen (steuerlichen) Vergünstigungen für behinderte Menschen eingehen, die als Nachteilsausgleich wirken bzw. die behinderungsbedingten Mehrausgaben, zumindest zum Teil, kompensieren sollen. Dies kann hier nicht geleistet werden, auch der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat auf den Versuch einer solchen Gesamtbewertung verzichtet.

Datenerhebungen zu materieller Armut oder Reichtum behinderter Menschen liegen für Bremen nicht vor; Aussagen können lediglich zu Einkommensquellen gemacht werden (s. weiter unten). Die Darstellung konzentriert sich vielmehr auf den Zugang zu Fördermaßnahmen, Bildung, Ausbildung sowie Erwerbstätigkeit und Wohnen und stellt Maßnahmen des Landes Bremen vor.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen für förderliche oder hemmende Lebensbedingungen bestimmen die Chancen behinderter Menschen im Gemeinwesen und bilden die Basis, auf der der einzelne behinderte Mensch mit seinen individuellen Potentialen und behinderungsbedingten Einschränkungen sein Leben gestalten kann. Unzureichende schulische oder berufliche Bildungsmöglichkeiten, ein erschwerter Zugang zum Arbeitsmarkt und damit verbun-

---

[351] Die nachstehenden Daten beziehen sich nicht auf alle behinderten Menschen, sondern nur auf schwerbehinderte Menschen und basieren auf Sondererhebungen des Mikrozensus aus den Jahren 2003 und 2005.

[352] Die Vergleichsdaten für nichtbehinderte Menschen gleichen Alters: 17 % haben ein Einkommen von unter 700 € - 15 % der Frauen und 18 % der Männer. Die Daten beziehen sich jeweils auf Menschen in Einpersonenhaushalten. Vgl. Pfaff-2005, S. 130.

[353] Die Renten / Pensionen älterer schwerbehinderter Menschen lagen 2003 lt. Mikrozensus über den Renten / Pensionen, die die nicht behinderten Menschen dieses Alters erzielten, vgl. Pfaff, 2005, a. a. O. Dies hängt zum einen mit dem bisherigen System der Hochrechnungsfaktoren der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten zusammen bzw. damit, dass die Feststellung einer Schwerbehinderung zumeist erst nach dem Erwerbsalter erfolgt und die Rente insofern die Einkommensverhältnisse nach einem noch unbeeinträchtigten Arbeitsleben abbildet.

dene schlechtere Einkommensmöglichkeiten, aber auch fehlende Verfügbarkeit barrierefreien Wohnraums oder mangelnde Zugänglichkeit von Verkehrsmitteln, öffentlichen Gebäuden usw. können Armutsrisiken für behinderte Menschen erzeugen bzw. ihre soziale Ausgrenzung nach sich ziehen.

3.3.1 Zusammensetzung der Personengruppe – Bremer Daten

Behinderte Menschen bilden weder eine homogene noch eine zahlenmäßig genau erfassbare Gruppe. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der jeweiligen Behinderung, die völlig unterschiedliche Auswirkungen auf die Lebenssituation des Einzelnen zeitigen kann, sondern - wie dies für Menschen ohne Behinderung gilt - ebenso hinsichtlich der biographischen (Jugend, Alter) oder sozialen Lebensumstände. Die wichtigste Zahlengrundlage zur Feststellung der Zahl behinderter Menschen und der Art der Behinderung bietet die Schwerbehindertenstatistik, die jedoch durch ihre Systematik nur diejenigen behinderten Menschen erfassen kann, die auf Antrag vom Versorgungsamt einen Grad der Behinderung festgestellt bekommen haben (Schwerbehinderung: Grad der Behinderung von 50 und mehr, sowie leichtere Behinderung mit einem Grad zwischen 20 und unter 50). Der Mikrozensus, der im 2-Jahres-Abstand ebenfalls Fragen zu Behinderung und Gesundheit auf freiwilliger Basis abfragt, ergänzt die Datengrundlage um sozialstatistische Informationen (z. B. Familienstand, Schulbildung, Einkommen), bildet aber bestimmte Gruppen behinderter Menschen durch deren Antwortverhalten und die Erhebungssystematik schlecht (insbesondere alte behinderte Menschen) oder gar nicht ab (behinderte Menschen, die in Heimen leben).

Ende des Jahres 2005 **lebten im Land Bremen insgesamt 59.755 schwerbehinderte Menschen, was 9,0 % der Bevölkerung entsprach**, davon 28.521 Männer und 31.254 Frauen. Von der Gesamtgruppe lebten 48.097 Personen in der Stadt Bremen und 11.678 Personen in Bremerhaven. Dies entspricht einem Anteil an der Bevölkerung von 8,8 % bzw. 10 %.

Der größte Teil der schwerbehinderten Menschen (54,8 %) befand sich im Rentenalter von 65 Jahren und mehr (Bundesdurchschnitt: 53,3 %)[354]. 2,1 % der Schwerbehinderten waren Kinder und Jugendliche. Bezogen auf die altersgleiche Bevölkerung waren im Land Bremen 24,2 % der Menschen ab 65 Jahren schwerbehindert und 1,2 % der Kinder und Jugendlichen. Die Verteilung auf die Altersgruppen zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 3.3.1: Schwerbehinderte Menschen im Land Bremen am 31.12.2005 nach Alter und in Prozent der Schwerbehinderten bzw. der altersgleichen Bevölkerung

Alter in Jahren	Bevölkerung 31.12.2005	darunter Schwerbehinderte	Anteil an allen Schwerbehinderten	Anteil an der Bevölkerung
unter 6	32.783	256	0,4%	0,8%
6- unter 18	73.810	1.042	1,7%	1,4%
18- unter 35	143.131	2.426	4,1%	1,7%
35- unter 55	196.651	10.909	18,3%	5,5%
55- unter 65	81.568	12.378	20,7%	15,2%
65 und älter	135.454	32.764	54,8%	24,2%
Summe	663.397	59.775	100,0%	Ø 9,0%

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen[355], eigene Berechnungen SAFGJS

Als grober Anhaltswert lässt sich aus der Gegenüberstellung der Schwerbehindertenstatistik und dem Mikrozensus 2005 ableiten, dass die Zahl schwerbehinderter Menschen um etwa

[354] Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 156.
[355] StaLa 2006-3.

27 % - 28 % zu erhöhen ist, will man die durch die Schwerbehindertenstatistik nicht erfasste Personengruppe mit leichteren Behinderungen mit einbeziehen. Diese geringen Behinderungsgrade finden sich vor allem in den Erwerbsaltersgruppen der 25- bis 65-Jährigen. Unter Berücksichtigung dieser Personengruppe leben also rd. 75.000 Menschen mit Behinderung im Land Bremen.

Der größte Teil der Behinderungen entsteht erst im Laufe des Lebens durch Krankheitsprozesse, nur rd. 5 % der festgestellten Behinderungen waren angeboren. Das weit überwiegende Entstehen der Behinderung im Lebensverlauf durch (Verschleiß)-Erkrankungen, Unfälle usw. erklärt die starke Dominanz der höheren Lebensaltersgruppen unter den schwerbehinderten Menschen. Die Teilhabechancen dieser älteren behinderten Menschen werden, neben den mit einer Behinderung verbundenen Erschwernissen, ganz wesentlich durch den im Lebensverlauf erreichten gesellschaftlichen Status (insb. Familienstand, Bildung, Beruf und Einkommen) definiert.

Die starke Bindung einer Schwerbehinderung an das Lebensalter einerseits und an den formalen Prozess einer Feststellung andererseits bewirkt bei der Betrachtung nach Deutschen und Ausländern gravierende Abweichungen. Bundesweit waren im Jahr 2005 pro 1000 Einwohner 86 Deutsche als schwerbehindert anerkannt, aber nur 40 Einwohner mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. In Bremen waren es 97 rsp. 44.[356] In der Differenzierung nach Altersgruppen ist anhand der Bundesdaten erkennbar, dass bei Kindern und Jugendlichen bis 15 Jahren in nahezu gleicher Häufigkeit eine Schwerbehinderung festgestellt wurde. Dies kann positiv als Zeichen für die Wirksamkeit von Früherkennungs-, Schuleingangsuntersuchungen usw. gewertet werden. In der ersten Hälfe des Erwerbsalters liegt die festgestellte Schwerbehinderung bei Ausländern etwa halb so hoch wie bei Deutschen, im Alter von 45 bis 65 Jahre nähern sich die Werte deutlich aneinander an. Im Rentenalter klaffen die Werte wieder deutlich auseinander, wahrscheinlich bedingt durch den hohen Anteil hochaltriger Menschen unter den deutschen Schwerbehinderten – eine Gruppe, die unter der ausländischen Wohnbevölkerung nicht gleichermaßen vertreten ist.

Für Menschen, die mit einer Behinderung geboren werden oder sie früh erwerben, ist die Gestaltung der staatlichen Systeme, die Teilhabe von Anfang an ermöglichen, von besonderer Bedeutung. Das Land Bremen hat sich dieser Aufgabe gestellt und im bundesweiten Vergleich erhebliche Integrationserfolge zu verzeichnen.

3.3.2 Förderung und schulische Bildung für behinderte Menschen

3.3.2.1 Erziehung und Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder im Land Bremen

Zur Lebenssituation behinderter Kinder und ihrer Familien

"Ihr Kind ist behindert" - die Mitteilung dieser Diagnose stellt Familien zumeist vor eine besondere Lebensaufgabe. Ein behindertes Kind zu haben und zu erziehen, bedeutet oft erhebliche zusätzliche Anforderungen psychischer, physischer und finanzieller Art und verändert häufig den Alltag einer Familie. Seine Bedürfnisse stehen im Mittelpunkt und strukturieren den Tagesablauf: die Ernährung, Pflege und Betreuung des Kindes ist zeit- und kraftaufwändig, Arztbesuche, Therapien, Behördengänge und die permanente Auseinandersetzung, die Bewusstwerdung der Behinderung und ihrer Konsequenzen ebenso. Zu lernen, die Be-

[356] Statistisches Bundesamt 2005-1, Tabelle 1.1, vgl. hierzu auch 2.6.6.2, 3.4.5 und 3.5.

hinderung zu akzeptieren und in das eigene Leben zu integrieren, ist ein lebenslanger Prozess. Familien und hier insbesondere Mütter behinderter Kinder fühlen sich signifikant häufiger mit der Förderung ihres Kindes überfordert, berichten öfter über Schwierigkeiten, die Behinderung ihres Kindes anzunehmen, und erleben sich häufiger als persönlich überlastet.

Weniger die physischen als vielmehr die psychischen Beanspruchungen sind es, die sich im Belastungsempfinden niederschlagen. Hierzu gehören Sorgen bezüglich des Gesundheitszustandes des Kindes, seiner Entwicklungsmöglichkeiten, Infragestellen der eigenen Wertigkeit, unsoziales und abwertendes Verhalten der Umwelt, Zukunftssorgen und noch viele andere Belastungen, sowohl externer wie auch intrapersonaler Art. Innerhalb dieser Lebenssituation sind die Möglichkeiten auf Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung eingeschränkt. Jede Autonomiebestrebung der Familie - und hier oft insbesondere der Mutter - ist mit Organisation und Kraftaufwand verbunden, die um so höher sind, je mehr Bewusstheit, Wunsch und Wille, in dieser komplexen Beziehung zum Kind auch eigene Wege finden zu können, vorhanden sind. Erwähnt werden sollte hier jedoch auch, dass ebenso viele behinderte Kinder eine besonders positive emotionale Sicherheit in ihrer Familie erleben und ihnen sehr viel Liebe und Zuwendung entgegengebracht wird. Ihr Anderssein erleben viele Menschen als Gewinn und Bereicherung.

Teilhabe von Familien mit behinderten Kindern: Finanzielle und rechtliche Hürden

Wenn die Tatsache der Einkommensarmut bei verschieden Bevölkerungsgruppen Auswirkungen unterschiedlicher Art, insbesondere auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen erzeugt, so ist hier die Gruppe der behinderten Kinder besonders betroffen. Häufig ist die ökonomische Situation von Familien mit behinderten Kindern schlechter als in vergleichbaren Familien mit gesunden Kindern. Zwar gibt es dazu keine valide Datenlage, jedoch zeigt sich als spezieller Benachteiligungsfaktor die Tatsache, dass zumindest einer der Elternteile durch die ständige Pflege und durch immer wieder auftretende Krankheitszeiten des Kindes oft nicht in der Lage ist, einer - die Familie finanziell unterstützenden - regelmäßigen Berufstätigkeit nachzugehen. Trotz gesetzlich möglicher Unterstützung entstehen zusätzliche finanzielle Belastungen für die behindertengerechte Wohnung, für Hilfsmittel, höhere Kosten für die Betreuung des Kindes, etc. Die gesetzlich eingeräumten Rechte im Rahmen der Eingliederungshilfe, des SGB IX/SGB XI und XII, des Steuerrechts, etc. müssen erfragt und in Leistungsanträge umgesetzt werden. Die elterliche Belastung besteht ebenso in der Erfahrung, dass Rechte aus den verschiedenen Sozialgesetzbüchern durchgesetzt werden müssen, zumal es nicht unerhebliche Beurteilungs- und Ermessensspielräume gibt.

Lebensqualität und Normalisierungsprinzip

Gerade jüngeren Eltern wird - auf dem Hintergrund der Diskussion um die Gleichstellung - im Laufe der Jahre bewusst, dass Eltern mit behinderten Kindern gegenüber Eltern, deren Kind nicht behindert ist, benachteiligt sind: Ihre Erwerbschancen bei stark erhöhter Betreuungs- und Pflegeanforderung sind vermindert, ihre Elternrolle endet praktisch nie, denn die Interessen des behinderten Kindes stehen im Mittelpunkt, auch wenn es längst erwachsen ist und Eltern nicht behinderter Kinder wieder mehr Zeit für sich haben. Wie weit dieser Bewältigungsprozess gelingt, ist individuell sehr unterschiedlich und hängt von persönlichen Bewältigungskräften, der Einbindung in ein stützendes Netz aus erweiterter Familie, Freundeskreis, Nachbarschaft und pädagogischen Einrichtungen ab, aber auch vom Schweregrad der Behinderung, den sozialen und kommunikativen Fähigkeiten des Kindes sowie speziellen

pflegerischen und therapeutischen Anforderungen, die das Leben mit ihrem Kind mit sich bringt.

Über das unmittelbare Umfeld hinaus ist die Infrastruktur des Wohnorts mit dem Versorgungsangebot für behinderte Kinder als wichtiger Faktor zu betrachten. In dem Maße, wie eine Kommune die Bedürfnisse behinderter Menschen bei ihren Planungen berücksichtigt, wird behinderungsbedingte Isolation aufgebrochen. Je normaler es wird, dass Kinder mit Behinderung am Alltagsleben teilnehmen, desto weniger schwierig gestaltet sich auch gleichzeitig die Situation der Angehörigen. Hierzu hat sich in den letzten Jahren in Bremen viel Innovatives bewegt.

Erweiterung der Teilhabechancen durch Fördermaßnahmen

Eine wichtige Nahtstelle für die auch gesetzlich verankerte Integration sind hier die Tageseinrichtungen für Kinder, die neben ihrem allgemeinen Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsauftrag im Rahmen einer integrativen Tageserziehung Kindern mit Behinderungen und Benachteiligungen, Entwicklungsverzögerungen und Verhaltensstörungen durch rechtzeitige Vermittlung ausreichender pädagogischer Förderung und Hilfe eine Vielfalt von Lern- und Erfahrungszusammenhängen zur Bewältigung ihrer Lebensrealität ermöglichen. Durch dieses Angebot soll allen Kindern die Teilhabe an der Gemeinschaft und den gesellschaftlichen Erfahrungen ermöglicht werden, womit sie ihr Recht auf Erziehung, Bildung und Teilhabe verwirklichen und ihre Familien Entlastung erfahren sollen.

Es kann an dieser Stelle nicht um eine Gesamtdarstellung der Förder- und Teilhabesituation behinderter Kinder und Jugendlicher im Land Bremen, sondern um eine schwerpunktspezifische Skizzierung von Integration, Förderung und Teilhabe dieser Kinder im Alter zwischen 0 und 12 Jahren gehen:

Gemäß „Bremisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“- BremKTG - vom 1.1.2001 sollen Tageseinrichtungen neben ihrem allgemeinen Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsauftrag im Rahmen einer integrativen Tageserziehung Kindern mit Behinderungen und Benachteiligungen, Entwicklungsverzögerungen und Verhaltensstörungen durch rechtzeitige Vermittlung ausreichender pädagogischer Förderung und Hilfe eine Vielfalt von Lern- und Erfahrungszusammenhängen zur Bewältigung ihrer Lebensrealität ermöglichen. Für Kinder, die in ihrer Entwicklung wesentlich beeinträchtigt sind und für Kinder mit Behinderungen soll in den Tageseinrichtungen zum Zwecke ihrer gemeinsamen Betreuung und Förderung mit anderen Kindern die notwendige Hilfe in integrativer Form angeboten werden.

Handlungsleitend für alle Überlegungen in der Weiterentwicklung des Unterstützungssystems sind die folgenden Zielsetzungen:

- Gemeinsame Erziehung soll grundsätzlich für alle Kinder offen sein.
- Integrative Einrichtungen sollen wohnortnah vorhanden sein, um auch außerhalb der Betreuungszeit Kontakte zu ermöglichen.
- Die Kinder sollen altersgemischt und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Behinderungen in gemeinsamen Lernangeboten gefördert werden, die so strukturiert sein müssen, dass sich alle Kinder entsprechend ihrer Möglichkeiten daran beteiligen können. Sie dürfen nicht zu einer Separierung behinderter und nicht behinderter Kinder führen.

- Erfahrungen aus dem Frühförderbereich sind an das pädagogische Team der integrativ arbeitenden Einrichtung weiterzugeben, dasselbe gilt für die Rückkopplung von Erfahrungen aus der integrativen Arbeit in den Schulbereich.

Insgesamt wurden mit Stichtag 1.1.2008 1963 behinderte Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren im Land Bremen in Tageseinrichtungen gefördert.

Früherkennung, Frühbehandlung und Frühförderung sind hier Aspekte, denen eine zentrale Bedeutung zukommt. Je früher eine Behinderung oder die Gefahr einer solchen erkannt wird, desto größer sind die Chancen, dass durch Behandlung und Förderung die bestmögliche Entwicklung des behinderten Kindes gewährleistet werden kann.

Förderung und Empowerment

Im Rahmen der integrativen Erziehung und Förderung behinderter Kinder stehen die bremischen Tageseinrichtungen als Erziehungs-, Förder- und Bildungsinstitutionen dafür ein, auch für behinderte Kinder durch eine gezielte Förderung bessere Daseins- und Teilhabechancen zu eröffnen. Denn sie sind prädestiniert im Umgang mit besonderen Belastungen. Kinder aus wirtschaftlich und/oder kulturell schwächeren Familien profitieren grundsätzlich von denselben pädagogischen bzw. Förderstandards und kognitiven Impulsen wie Kinder mit privilegiertem Hintergrund. Die Förderung richtet sich nicht auf Defizite, Auffälligkeiten und Probleme des behinderten Kindes, sondern verschreibt sich der Stärken-Perspektive. Und diese Stärken-Perspektive ist ein Aspekt, der ein wichtiges und oft neues Erfahrungselement für die Eltern/Familien nicht nur in Bezug auf ihr Kind, sondern auch in Bezug auf sich selbst darstellt, eine zunächst ungewohnte Sichtweise, die zur Förderung von Empowerment auch bei ihnen führen kann. Solche Empowerment-Prozesse können ungeahnte soziale Ressourcen wecken, die zur Ermutigung beitragen, auch krisenhafte Lebenssituationen selbst produktiv gestalten und umwandeln zu können.

In Bremen gibt es z. B. einige solche Initiativen von Eltern behinderter Kinder quer durch alle Schichten.

Im Folgenden wird exemplarisch auf ein diagnostisches Verfahren der Früherkennung von Schwerhörigkeit bzw. Taubheit eingegangen.

Früherkennung am Beispiel Hörscreening für Neugeborene

Unter einem *Screening* wird eine auf eine bestimmte Krankheit oder Behinderung ausgerichtete Maßnahme verstanden, mit dem Ziel, symptomlose Krankheitsträgerinnen und Krankheitsträger in der Gesamtbevölkerung oder einer besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppe möglichst im Frühstadium zu erkennen und sie einer definitiven Diagnostik und Behandlung zuzuleiten. Die Screeningmethode soll dabei einfach und gefahrlos anwendbar sowie geeignet sein, die befürchtete Erkrankung tatsächlich zu erfassen.

Die Diagnose einer höhergradigen angeborenen oder während Schwangerschaft oder Geburt erworbenen Schwerhörigkeit oder Gehörlosigkeit erfolgt in Deutschland in der Regel erst nach rund 2,5 Jahren. Hierdurch ergeben sich relevante gesundheitliche Nachteile für die betroffenen Kinder wie z. B. allgemeine Entwicklungsverzögerungen, verzögerter Spracherwerb, verspätet einsetzende Fördermaßnahmen sowie eine verspätete Anwendung von Hörgeräten oder so genannten Cochlear - Implantaten.

Gehörlosigkeit hat im Lebensverlauf gravierende Teilhabebeschränkungen zur Folge. In der mittleren und älteren Generation war die Schulbildung stark durch den Erwerb von Kompetenzen zur Anpassung an die hörende Mehrheitsgesellschaft geprägt (Lippenlesen). Im Ergebnis traten übliche schulische Leistungsziele vielfach zurück, so dass vielfach insbesondere die Schreibkompetenz gehörloser Menschen sehr eingeschränkt war bzw. ist. Erwerb und Erhalt von Arbeitsplätzen, für die diese Kompetenz erforderlich ist – und damit finanzielle Autonomie – stellen sich daher häufig als problematisch dar.

Mit der Einführung eines flächendeckenden Hörscreenings für sämtliche Neugeborene im Lande Bremen im Jahr 2005 konnte als gesundheitspolitisches Ziel erreicht werden, dass ein Hörschaden individuell und frühzeitig erkannt sowie zeitnah diagnostiziert und ggf. behandelt werden kann. Zuvor war in mehreren Projekten in Deutschland ein regionales Hörscreening modellhaft und erfolgreich erprobt worden. Zwischenzeitlich ist das Hörscreening Bestandteil des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen.

3.3.2.2 Schulische Bildung

Die Gegenüberstellung der schulischen Bildung aller behinderten und nicht behinderten Menschen ist ohne Berücksichtigung der völlig unterschiedlichen Altersverteilung beider Gruppen nicht sinnvoll, da alte Menschen generell niedrigere Schulabschlüsse aufweisen als die jüngeren Altersgruppen. Aus der Mikrozensuserhebung 2005 lässt sich allerdings regional – nur auf Basis der Gesamtgruppe behinderter Menschen ohne Altersgliederung - der Vergleich aller behinderter Menschen im Land Bremen und im Bundesgebiet ziehen. Diese Gegenüberstellung zeigt nahezu identische Werte (ohne allgemeinen Schulabschluss: Land Bremen 5,5 %, Bund 5,8 %; Haupt-/Volksschulabschluss: Land Bremen 63,0 %, Bund 62,1 %; Realschul- und vergleichbare Abschlüsse: Land Bremen 19,2 %, Bund 19,4 %; Fachhochschulreife: Land Bremen 2,7 %, Bund 3,3 %; Abitur: Land Bremen 9,7 %, Bund 8,7 %)[357]

Bundesweit zeigt sich, dass die Bildungschancen behinderter Menschen gegenüber nicht behinderten Menschen deutlich eingeschränkt sind, sofern die Behinderung in jungen Jahren erworben wurde. In der Altersgruppe 25 - 45 Jahre hatten im Jahr 2005 15 % der behinderten Menschen keinen Schulabschluss, bei nicht behinderten Menschen gleichen Alters waren nur 3 % ohne Abschluss geblieben. Umgekehrt bei den höchsten schulischen Abschlüssen: 11 % der behinderten gegenüber 26 % der nicht behinderten Menschen dieses Alters hatten das Abitur erreicht.[358]

Schon 1973 hat der Deutsche Bildungsrat ein Leitbild der Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf formuliert, in dem auf eine möglichst integrative schulische Förderung abgestellt wird:

„Für die pädagogische Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher empfiehlt die Bildungskommission ein flexibles System von Fördermaßnahmen, das einer Aussonderungstendenz der allgemeinen Schule begegnet, gemeinsame soziale Lernprozesse Behinderter und Nichtbehinderter ermöglicht und den individuellen Möglichkeiten und Bedürfnissen behinderter Kinder und Jugendlicher entgegenkommt. Die dadurch zustande kommende gemeinsame Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Kindern bringt eine sonderpädagogische Verantwortung für die allgemeine Schule

[357] Vgl. Pfaff 2006-1, S. 1273, Tab. 7; Bremer Daten: Mitteilung des Statistischen Landesamtes, vgl. hierzu auch 2.4.1.1.
[358] Vgl. Pfaff 2006-1 a. a. O.

mit sich, die sie bisher nicht wahrzunehmen brauchte, weil es neben ihr die Sonderschule gab und noch gibt."[359]

Bremen hat diese Empfehlung des Deutschen Bildungsrates aufgegriffen und sich frühzeitig um eine integrative und alternative kooperative Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf bemüht. Dies prägt die bremischen Schulgesetze seit 1975.

Dabei sind in der Stadtgemeinde Bremen drei nebeneinander stehende Systeme der sonderpädagogischen Förderung entstanden, die sich aus den unterschiedlichen sonderpädagogischen Förderbedarfen ergeben und die vom Senat in den zurückliegenden drei Legislaturperioden kontinuierlich ausgebaut wurden:

- Überregionale Spezialförderzentren für die Bereiche Sehen, Hören, Körperliche Entwicklung und Soziale und Emotionale Entwicklung mit eigenen Schulstandorten und –gebäuden.
- Förderzentren für den Bereich Wahrnehmung und Entwicklung (Schulen für Geistigbehinderte) ohne eigene Schulgebäude dezentral kooperativ an Regelschulen.
- Förderzentren für die Bereiche Lernen, Sprache und Verhalten mit eigenen Schulstandorten und –gebäuden ab Klasse 5 und nahezu vollständiger Integration in der Primarstufe der Regelschulen und stellenweiser Integration in der Sekundarstufe I.

Die Stadt Bremerhaven hat folgenden Entwicklungsstand erreicht:

- Die überregionalen Spezialförderzentren für die Bereiche Sehen und Hören der Stadtgemeinde Bremen werden von Bremerhaven mitgenutzt, da dort die Schülerzahlen so gering sind, dass eigene Systeme nicht zu realisieren sind. Entsprechendes gilt für Körperbehinderte; hier gibt es einen Kooperationsvertrag mit der Seeparkschule, Schule für Körperbehinderte, in Debstedt.
- Die Förderzentren für Wahrnehmung und Entwicklung sind räumlich einzügig Regelschulen zugeordnet und kooperieren durchgehend von Jahrgangsstufe 1 bis 12.
- Die Förderzentren für Lernen, Sprache und Verhalten arbeiten in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 integrativ; sie haben keine eigenen Schulgebäude. Mit der Gründung einer 6-jährigen Grundschule werden an einem Standort der Stadt auch die Jahrgangsstufen 5 und 6 integrativ beschult. Ansonsten teilen die Förderzentren der Jahrgangsstufen 5 bis 10 ihre Standorte mit Regelschulen und kooperieren vereinzelt.

Bei der sonderpädagogischen Förderung wurde seit 1995 insbesondere die Kooperation der Förderzentren für Wahrnehmung und Entwicklung mit allgemeinen Schulen der Primar- und der Sekundarstufen unter hohem Mitteleinsatz ausgebaut; damit wurde und wird ein langfristiges Reformprojekt konsequent fortgeschrieben. Dies spiegelt sich in dem heute erreichten Stand der Lerngruppen: 35 an Grundschulstandorten, 39 an Standorten der Sekundarstufe I und 8 an Standorten der Sekundarstufe II.

Insgesamt hat das Land Bremen im Bereich der integrativen Förderung von Kindern und Jugendlichen eine Quote von nahezu 60 % erreicht und ist damit im Ländervergleich führend. Der Bundesdurchschnitt der Integrationsquote liegt zurzeit bei ca. 16 %.

[359] Deutscher Bildungsrat 1973, S. 24.

3.3.2.2.1 Geplante Maßnahmen im schulischen Bereich

Die Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf der Bereiche Lernen, Sprache und Verhalten soll in der Sekundarstufe I weiter ausgebaut werden. Dazu ist ein Gutachten zur sonderpädagogischen Förderung in Auftrag gegeben worden. Die Ergebnisse sind in den Schulentwicklungsplan eingeflossen.

Im Bildungsgang Berufseingangsstufe / Berufsfachschule der beruflichen Schulen wurden und werden Schülerinnen und Schüler der Förderzentren Lernen, Sprache und Verhalten (LSV) auf Antrag aufgenommen. Sie haben dort die Möglichkeit, einen allgemeinbildenden Abschluss mit starkem Bezug zur Arbeits- und Berufsorientierung zu erlangen.

Das in der Planung befindliche Konzept einer Werkschule ab Jahrgang 9 der allgemeinbildenden Schule bezieht ausdrücklich die Schülerinnen und Schüler der Förderzentren LSV mit ein.

3.3.3 Einkommenssituation und Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Bundesweit liegt die Erwerbsquote[360] behinderter Menschen mit 50 % (Land Bremen 52 %) in den Erwerbsaltersgruppen 15-65 Jahre um rund ein Drittel niedriger als diejenige nicht behinderter Menschen, die 76 % (Land Bremen 72 %) beträgt.[361] Schon in der Gruppe der 25 – 45-jährigen bestreiten aus diesem Grunde sehr viel mehr schwerbehinderte Menschen ihren Lebensunterhalt aus Einkommen, die nicht direkt am eigenen Erwerbsstatus ansetzen: für 17 % sind Renten/Pensionen, für 6 % Sozialhilfe / Grundsicherung und für 9 % der Unterhalt durch Ehepartner / Angehörige die überwiegende Einkommensquelle. Unter den Erwerbspersonen gleichen Alters lässt sich das höhere Arbeitsmarktrisiko behinderter Menschen indirekt am unterschiedlichen Ausmaß des Bezugs von Arbeitslosengeld I oder II ablesen. 2005 war dies für 12 % der behinderten gegenüber 9 % der nicht behinderten Menschen die Haupteinkunftsquelle.[362]

Bezieht man den überwiegenden Lebensunterhalt auf alle schwerbehinderten Menschen, berücksichtigt also die große Gruppe alter schwerbehinderter Menschen, dominieren die Einkommen aus Renten und Pensionen mit 63,3 %. Bei Betrachtung dieser Gesamtgruppe behinderter Menschen ergibt eine Gegenüberstellung der Ergebnisse für das Land Bremen und für die Bundeswerte, dass Renten und Pensionen als überwiegende Quelle des Lebensunterhalts im Land Bremen mit 69,1 % noch etwas häufiger sind (Erwerbstätigkeit Land Bremen 17,5 %, Bund 19,1 %; Arbeitslosengeld I / II Land Bremen 4 %, Bund 4,6 %; Unterhalt durch Eltern, Ehepartner, Angehörige Land Bremen 5,2 %, Bund 9,2 %), Sozialhilfe, Grundsicherung, Pflegeversicherung Land Bremen 3,8 %, Bund 2,8 %).[363]

3.3.3.1 Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen

Trotz vielschichtiger Bemühungen staatlicher und privater Institutionen, einer negativen Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen entgegenzuwirken, sind ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt schlechter als die nicht behinderter Menschen.

---

[360] Anteil der Erwerbstätigen und Erwerbslosen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in %.
[361] Pfaff 2006-1, S. 1271, Tab. 4, Daten für das Land Bremen: Mitteilung des Statistischen Landesamtes.
[362] Vgl. Pfaff 2006-1, S. 1275, Tab. 9.
[363] Vgl. Pfaff 2006-1, a. a. O., Daten für das Land Bremen: Mitteilung des Statistischen Landesamtes.

Um Nachteile für schwerbehinderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern bzw. abzumildern, gibt es u. a. das Instrument der Beschäftigungspflicht für Arbeitgeber, aus der die Zahlung der sog. Ausgleichsabgabe resultiert. Alle Betriebe mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen haben einen Anteil von wenigstens 5 % der Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Dies ist in der privaten Wirtschaft oft nicht der Fall. Die gleiche Pflicht besteht auch für öffentliche Arbeitgeber, also für den Bund und die Bundesländer. Wird sie nicht erfüllt, so ist eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Das Land Bremen hat zwischen 2000 und 2007 im Jahresdurchschnitt ca. 6 % schwerbehinderte Menschen beschäftigt.

Für die privaten Arbeitgeber liegt eine Statistik über die Beschäftigungspflicht für 2006 vor. In dem Jahr waren ca. 75 % der Pflichtarbeitsplätze besetzt. Das entspricht einer Ist-Quote von 3,56 %.

Aus der Ausgleichsabgabe, die von den Integrationsämtern verwaltet wird, muss zweckgebunden die Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben gefördert werden. Das kann durch besondere Maßnahmen beim Arbeitgeber wie z. B. Lohnkostenzuschüsse, Ausstattung eines Arbeitsplatzes oder durch direkte Förderung eines schwerbehinderten Menschen wie etwa Hilfen zur Erreichung eines Arbeitsplatzes oder Arbeitsassistenz geschehen. Nicht zuletzt dient der besondere Kündigungsschutz schwerbehinderter Menschen der Sicherung und Erhaltung des Arbeitsplatzes. Im Jahre 2007 hat das Integrationsamt Bremen aus der Ausgleichsabgabe Einnahmen in Höhe von 3.337.000 € erzielt.

Die Zahl der im Land Bremen registrierten arbeitslosen schwerbehinderten Menschen lag im Jahr 2000 bei rd. 1.700, im Jahr 2007 bei rd. 1.800. Der Anteil der schwerbehinderten Menschen an allen Arbeitslosen variierte über die Jahre zwischen einer Bandbreite von 3,4 % im Jahre 2005 (in der Stadt Bremen 3,4 %, in Bremerhaven 3,5 %) und 4,4 % im Jahre 2007 (in der Stadt Bremen 4,4 %, in Bremerhaven 4,2 %).

Die kurzfristige Erhöhung des relativen Anteils schwerbehinderter Arbeitsloser vom 10-Jahres-Minimum 2005 auf das Maximum 2007 ist im Wesentlichen ein Effekt des raschen Abbaus der allgemeinen Arbeitslosigkeit in den Jahren 2005 bis 2007 von rd. 53.000 Personen auf rd. 41.000 Personen, während die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen auf hohem Niveau verharrte. In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs profitieren zwar auch schwerbehinderte Menschen von der größeren Einstellungs- und Beschäftigungsbereitschaft der Arbeitgeber, allerdings setzt sich dieser Prozess erfahrungsgemäß erst mit einem gewissen Zeitverzug durch. Die Gründe dafür, dass es nicht immer zu einer Kongruenz zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit insgesamt und der von schwerbehinderten Menschen im Besonderen kommt, werden statistisch nicht erfasst, es dürften neben der genannten zeitlichen Verzögerung jedoch auch Faktoren eine Rolle spielen, die in keinem Zusammenhang mit der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung stehen. So kann festgestellt werden, dass andere Rahmenbedingungen wie etwa gesetzgeberische Maßnahmen im Rentenrecht oder im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung (Chronikerregelung seit 2003) zu einer höheren Zahl von Anträgen auf Feststellung der Schwerbehinderung führen.

Umgekehrt haben zielgerichtete Aktionen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von schwerbehinderten Menschen in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass sich ein entsprechender Erfolg eingestellt hat.

3.3.3.2 Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen im Land Bremen

Bereits seit 1993 werden in Bremen sog. Arbeitsmarktprogramme für schwerbehinderte Menschen aufgelegt. Das sind Programme, denen Vereinbarungen der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales mit der Regionaldirektion Niedersachsen/Bremen der Bundesagentur für Arbeit zugrunde liegen und die darauf abzielen, befristete Arbeitsverhältnisse mit schwerbehinderten Menschen abzuschließen. Das Programm erfasst nicht nur die Klientel der Agenturen für Arbeit in Bremen und Bremerhaven, sondern auch langzeitarbeitslose schwerbehinderte Menschen, die von der BAgIS bzw. der ARGE-Job-Center-Bremerhaven betreut werden. Ziel der befristeten Arbeitsverhältnisse ist es, dass Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten, Vorbehalte gegen die Einstellung von schwerbehinderten Menschen abzubauen und diese ihrerseits die Gelegenheit nutzen, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Zutrauen in die eigene Kompetenz zu entwickeln. Es wird angestrebt, die befristeten Arbeitsverhältnisse in unbefristete umzuwandeln.

Nach den Erfahrungen mit diesen Programmen in der Vergangenheit kann festgestellt werden, dass sich sechs Monate nach Abschluss der jeweiligen Förderung im Durchschnitt mehr als 50 % der geförderten Menschen in einem regulären Arbeitsverhältnis befanden. Während der Laufdauer des letzten Programms vom 1. März 2008 bis 28. Februar 2009 war ein Abbau der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen um 5 % (Abbau der Arbeitslosigkeit allgemein: 1 %) zu konstatieren. Ausgehend von diesen überaus positiven Ergebnissen hat die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für die Zeit vom 1. März 2009 bis 28. Februar 2011 wiederum Mittel aus der Ausgleichsabgabe zur Verfügung gestellt, um Arbeitgeber durch Lohnkostenzuschüsse zu motivieren, schwerbehinderte Menschen einzustellen. Insgesamt ist für dieses Programm ein Betrag von 1,2 Mio € vorgesehen.

Inhalt der Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007 – 2011 ist ein „Zukunftsorientiertes Konzept für Qualifizierung und Beschäftigungsförderung“. Dazu gehören die beschriebenen Arbeitsmarktprogramme für schwerbehinderte Menschen ebenso wie das Werkstattkonzept des Landes Bremen. Für die Personengruppe an der Grenze der Werkstattbedürftigkeit hat die Bundesregierung über die Einfügung eines § 38a in das SGB IX eine Leistung „Unterstützte Beschäftigung“ eingeführt, die auch seitens des Landes Bremen befürwortet wurde. Einer verbesserten Förderung von schwerbehinderten Menschen im Arbeitsleben dienen auch die Bestrebungen der Länder und insbesondere Bremens, die Positionen der Integrationsfachdienste zu stärken. Das Land Bremen setzt sich dafür ein, dass die örtlichen Agenturen für Arbeit sowie die Träger der Grundsicherung die Integrationsfachdienste zur Vermeidung des Arbeitsplatzverlustes sowie bei der Vermittlung arbeitsloser behinderter Menschen stärker in Anspruch nehmen. Die Integrationsfachdienste verfügen über jahrelange Erfahrungen in diesem Bereich. Das ist auf gesetzgeberischer Ebene auch insoweit anerkannt und institutionell abgesichert worden, als nunmehr ausdrücklich die Integrationsfachdienste als mögliche Dienste der „Unterstützten Beschäftigung“ im Gesetz genannt sind.

3.3.3.3. Teilhabe am Arbeitsleben in Werkstätten für behinderte Menschen und Einkommenssituation

Menschen, die aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert und so wesentlich behindert sind, dass sie nicht (noch nicht / noch nicht wieder) auf dem allgemeinen Ar-

beitsmarkt beschäftigt werden können, können durch eine Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) am Arbeitsleben teilhaben.

In den drei Werkstätten im Land Bremen waren am Jahresende 2006 rund 2.700 Menschen beschäftigt (rd. 1.700 in der Stadt Bremen, rd. 1.000 in Bremerhaven), darunter knapp 1.900 Menschen, für die das Land Bremen Leistungsträger nach dem SGB XII war. Darüber hinaus war das Land Bremen für knapp 200 weitere behinderte Menschen zuständig, die eine WfbM außerhalb der Landesgrenzen besuchten.

Die Arbeitsentgelte der WfbM-Beschäftigten, die aus dem Netto-Betriebsergebnis der Werkstätten erwirtschaftet werden, lagen 2006 bundesweit bei 157 € netto, in den Werkstätten im Land Bremen bei 180 €.[364] Dieses Beschäftigungsentgelt wird seitens der Verbände behinderter Menschen immer wieder als unzureichend und die subjektive Arbeitsleistung der behinderten Beschäftigten zu gering wertend kritisiert. Indes spiegeln sich in seiner geringen Höhe sowohl die stark eingeschränkte Leistungsfähigkeit der behinderten Beschäftigten, aber auch die Absatzergebnisse der WfbM, die mit anderen Anbietern um einen schwierigen Markt konkurrieren. Wie jeder andere Betrieb können auch die WfbM nur aus ihrem Ertrag die Löhne ihrer (behinderten) Beschäftigten bezahlen.[365] Für die Mehrzahl der WfbM-Beschäftigten besteht auf Grund der geringen Einkommen ein Anspruch auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung gegenüber dem Sozialhilfeträger. Darüber hinaus werden für die behinderten Beschäftigten die Versicherungsleistungen für die Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung anhand höherer, fiktiver Mindestentgelte berechnett. Dies ermöglicht den behinderten Beschäftigten in WfbM eine erhöhte Rente (Erwerbsunfähigkeitsrente nach 20 Jahren WfbM-Beschäftigung in der Höhe von rd. 700 € / darüber hinausgehende Altersrente ab 60 bzw. 65 Jahren), die sie mit Einsetzen dieser Rentenzahlung i.d.R. von der Sozialhilfe/Grundsicherung unabhängig macht.[366] Von den WfbM-Beschäftigten im Land Bremen sind rd. 40 % Empfänger einer entsprechenden Rentenleistung.

Im Vergleich der Bundesländer untereinander zeigt sich, dass im Land Bremen deutlich mehr Menschen in WfbM beschäftigt und betreut werden als im Bundesmittel (2006: 4,87 Personen pro 1.000 Einwohner von 18 bis unter 65 Jahren, Bundesdurchschnitt 4,21). Das Land Bremen bemüht sich verstärkt, für Personen, deren Leistungsfähigkeit möglicherweise doch für eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ausreicht oder dahin entwickelt werden könnte, Alternativen zur Werkstatt für behinderte Menschen zu realisieren. Das im Jahre 2006 entwickelte Konzept der Werkstattvermeidung und Werkstattüberwindung verfolgt dieses Ziel speziell für schwerbehinderte Werkstattbeschäftigte und für Schulabgänger und Schulabgängerinnen.

In der Vergangenheit ist dieser Personengruppe „am Rande der Werkstattbedürftigkeit“ nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet worden: ein Phänomen, das sich bundesweit feststellen lässt. Daher ist im Jahr 2007 das Bundesprogramm „Job 4000“ gestartet worden, mit dem Bundes- und Komplementärmittel der Integrationsämter der Länder der Zielgruppe besonders betroffener Menschen, denen ansonsten nur die Beschäftigung in einer Werkstatt

[364] BMGS: Ergebnisse der Statistik der Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen.
[365] Lt. § 12 Abs. 5 Nr. 1 müssen die WfbM mindestens 70 % ihres Arbeitsergebnisses für die Lohnsumme ihrer behinderten Beschäftigten einsetzen. Das Arbeitsentgelt ist also keine Leistung der Eingliederungshilfe, die durch den Sozialhilfeträger gewährt wird.
[366] Vgl. aber bei Bezug weiterer Leistungen der Eingliederungshilfe Abschnitt 3.3.4.2.

für behinderte Menschen bliebe, im Bereich „Beschäftigung“, „Ausbildung“ und „Unterstützung durch die Integrationsfachdienste“ Hilfe bieten soll.

Das Integrationsamt Bremen hat entsprechende Vereinbarungen mit den Integrationsfachdiensten in Bremen und Bremerhaven abgeschlossen, die ihrerseits gezielt Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze für die ihr anvertraute Klientel suchen. Gegebenfalls erfolgt auch eine ständige Begleitung während dieser Maßnahmen.

3.3.4 Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

In den vergangenen Jahren sind auf Bundes- und Landesebene eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen und weiterer Initiativen ergriffen worden, die die Chancengleichheit zur Teilhabe behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben verbessern sollen und – beschrieben als Paradigmenwechsel – damit den Aspekt der Bürgerrechte behinderter Menschen und präventiven Handelns im Sinne eines disability (differentially abled) mainstreaming in allen gesellschaftlichen Bereichen gegenüber der traditionellen Sichtweise von Fürsorge und Nachteilsausgleich in den Vordergrund stellen. Auf Landesebene zu nennen sind insbesondere die Ergänzung der Bremischen Landesverfassung um Absatz 3 in Artikel 1 im Jahr 1997, das Bremische Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG) von 2003 mit seinen Verordnungen, die Novellierungen des Hochschul- und Prüfungsrechts, mit dem die Belange behinderter Studierender/Prüflinge aufgegriffen wurden sowie die Regelungen zur Barrierefreiheit in der Landeswahl- und Landesbauordnung. Zentrale Regelungstatbestände des BremBGG und der Verordnungen sind die Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung und zur Herstellung der informations- und bescheidtechnischen Barrierefreiheit in der öffentlichen Verwaltung, die Verwendungsmöglichkeit der Deutschen Gebärdensprache im Kontakt mit Ämtern und Behörden und deren barrierefreie Zugänglichkeit.

Zur Stärkung der Chancengleichheit behinderter Menschen trägt auch die Einrichtung des Amtes einer / eines Landesbehindertenbeauftragen bei, das mit Beschluss der Bremischen Bürgerschaft 2004 geschaffen und im Sommer 2008 zusätzlich gesetzlich im BremBGG verankert wurde.

Die gesellschaftliche Teilhabe findet ihren Ausdruck auch in der Selbstorganisation und Interessenvertretung der behinderten Menschen selbst. So hat die Selbsthilfebewegung im Gesundheitsbereich eine langjährige Tradition – allein in der Stadt Bremen listet das Gesundheitsamt 57 Selbsthilfegruppen im Themenkreis Behinderung auf, 71 im Themenkreis Psychische Erkrankungen, je 20 in den Themenkreisen Sucht und Drogen, 142 im Themenkreis Alkohol und 158 für Chronische Erkrankungen[367] - und die Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe behinderter Menschen Bremen e. V. verzeichnet 30 Selbsthilfeorganisationen/ Leistungsanbieter als Mitglieder[368], weitere sind z. B. in Wohlfahrtsverbänden organisiert.

3.3.4.1 Mobilität und bauliche Zugänglichkeit im öffentlichen Raum

Ein Beitrag zur Schaffung eines Lebensumfeldes, in dem es insbesondere behinderten Menschen möglich ist, ein weitestgehend selbstbestimmtes Leben zu führen, ist der Abbau bestehender Barrieren und Mobilitätshemmnisse im öffentlichen Raum und Planungsprozesse,

[367] Gesundheitsamt Bremen: Selbsthilfewegweiserdaten, Stand Juni 2006, vgl. hierzu auch 2.6.2 (regionale u. soziale Verteilung der Selbsthilfegruppen).
[368] Stand Juni 2008.

die die Maßgaben für barrierefreies Bauen von Anfang an mitberücksichtigen. Das Bremische Behindertengleichstellungsgesetz definiert in § 4 dieses Ziel.

Bei allen größeren Neu- und Umbaumaßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum der Stadt Bremen wird seit Februar 2006 der Landesbehindertenbeauftragte als Träger öffentlicher Belange beteiligt und die gemeinsam erarbeiteten und in die Baurichtlinie eingeflossenen Erkenntnisse finden dabei entsprechende Berücksichtigung. In der Stadt Bremerhaven wurde zur Beseitigung von baulichen Barrieren im öffentlichen Bereich zwischen der Baubehörde und dem Amt für Menschen mit Behinderung vereinbart, dass alle Bauanträge dort zwecks Prüfung auf Barrierefreiheit zur Stellungnahme vorgelegt werden.

Zur Erleichterung der Mobilität im öffentlichen Raum gehört für blinde Menschen, dass die Ampeln taktil und akustisch die notwendigen Informationen für ein sicheres Queren von Straßen bieten. Zwar können aus Gründen beschränkter Haushaltsmittel keine Umbaumaßnahmen, die nur auf die barrierefreie Herstellung bestehender Verkehrsanlagen (u. a. von Ampeln) abzielen, realisiert werden, doch werden diese im Zuge der kontinuierlichen Modernisierung stets auf den neuesten Stand der Technik bezüglich Barrierefreiheit (Vibrationstaster, akustische Signale) gebracht.

Der Bremische Öffentliche Personennahverkehr ist für Rollstuhlfahrer auf allen Linien und nahezu allen Fahrzeugen zugänglich, ergänzt um visuelle und akustische Haltestellenangaben in den Fahrzeugen und z. T. an den Haltestellen. Sofern Rollstuhlfahrer behinderungsbedingt oder durch die technische Auslegung des Rollstuhls (Notwendigkeit des Liegendtransports, Überbreite, -gewicht des Rollstuhls) den ÖPNV nicht nutzen können, besteht als Leistung des SGB XII die Möglichkeit, durch die Teilnahme an einem Sonderfahrdienst die Mobilität dieser Personengruppe zu gewährleisten.

Ein weiterer Schritt zur Umsetzung des § 4 BremBGG ist der in Zusammenarbeit zwischen der Stadt Bremen und Behindertenverbänden erarbeitete Gesamtbericht „Bremen baut Barrieren ab“, der bauliche Barrieren identifiziert und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung darstellt. Darin aufgeführte kleinere Barrieren sind inzwischen teilweise schon behoben, weitere - vor allem größere - Maßnahmen müssen noch umgesetzt werden.

3.3.4.2. Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft im Rahmen der Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Für (schwer-)behinderte Menschen, deren Einschränkungen einerseits so gravierend sind, dass sie z. B. zur barrierefreien Gestaltung ihres Wohnumfeldes, zur Sicherstellung ihrer Mobilität, zur Betreuung in ihrer Wohnung oder im Wohnheim Hilfen zur Teilhabe am gemeinschaftlichen Leben benötigen und die andererseits hierfür keine oder keine ausreichenden eigenen finanziellen Mittel haben, finanzieren die Sozialhilfeträger in der Stadt Bremen und in Bremerhaven ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen.

Der größte Ausgabenblock entfällt auf Leistungen, die für geistig, körperlich bzw. mehrfach behinderte Erwachsene (rd. 1.430 Personen), für seelisch behinderte Erwachsene (rd. 580 Personen) und für behinderte Kinder (rd. 80) in Wohnheimen gezahlt werden, in denen die behinderten Menschen neben der Wohnversorgung - in den Zeiten, in denen keine schulische oder tagesstrukturierende Leistung in WfbM oder Tagesförderstätten erfolgt - behindertenpädagogisch gefördert und pflegerisch betreut werden. Umgerechnet auf die Wohnbevölkerung bedeutet dies, dass 2006 pro 1.000 Einwohner 3,02 behinderte Menschen in einem

Wohnheim betreut wurden. Dies ist im Bundesvergleich (gewichteter Durchschnitt: 2,46) der dritthöchste Wert.

Die behinderten Menschen müssen sich im Rahmen gesetzlich festgelegter Grenzen an den Kosten der Heimversorgung / anderer Leistungen der Eingliederungshilfe beteiligen. Dafür wird seitens der Sozialhilfe auf Anteile von Renten-, WfbM- oder anderen Einkommen zurückgegriffen. Für die behinderten Menschen in Heimen bedeutet dies, dass sich die für persönliche Zwecke verfügbare Summe lediglich auf rd. 117 € monatlich beläuft, wovon z. B. Bekleidung, Rezeptgebühren, Hygieneartikel, Zigaretten, Friseur, Geschenke u. ä. bezahlt werden müssen (bei gleichzeitiger WfbM-Beschäftigung beläuft sich die verbleibende Summe auf rd. 230 €).

Für behinderte Menschen, die auf die Versorgung in einem Wohnheim angewiesen sind, stellt das Land Bremen also eine qualitativ und quantitativ außergewöhnlich gute Leistung bereit. Der einzelne behinderte Mensch hat allerdings nur einen sehr bescheidenen finanziellen Spielraum zur Erfüllung derjenigen Bedürfnisse, die nicht über die Wohnheimversorgung abgedeckt werden.

3.3.5 Ausblick: Beteiligung und Selbstbestimmung

Das Land Bremen hält es für notwendig, bei der Entwicklung von Konzepten einer Politik für Menschen mit Behinderung künftig noch stärker das Selbstbestimmungsrecht, die Selbstvertretung, die Autonomie und Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu beachten.

Ein wesentliches Element der Arbeit in den verschiedenen Politikbereichen für behinderte Menschen ist daher der Einbezug behinderter Menschen in deren Konzipierung und die frühzeitige Berücksichtigung der Belange der Menschen mit – verschiedenen – Behinderungen in Planungsprozessen.

Beispielhaft für diese Herangehensweise sind für die Identifizierung von Mobilitätsbarrieren und die Entwicklung von Vorschlägen zu ihrem Abbau mit der Studie „Bremen baut Barrieren ab“ Regeln und Grundsätze für den Abbau von Barrieren im öffentlichen Raum aus der Sicht behinderter Menschen entwickelt worden, die in die laufende fachliche Diskussion einfließen sollen.

Zum Umfeld des Hauptbahnhofes in Bremen ist eine weitere, detaillierte Bestandsermittlung und Konfliktanalyse in Auftrag gegeben worden, aus der Handlungsempfehlungen zu einer verbesserten Barrierefreiheit in diesem zentralen Bereich abgeleitet werden sollen. Entsprechend der o.a. Herangehensweise ist Beteiligung der Verbände behinderter Menschen und des Landesbehindertenbeauftragten integraler Bestandteil dieses Prozesses.

Um für alle Neu- und Umbauten im öffentlichen Verkehrsraum künftig einheitliche und verlässliche Strukturen der baulichen Barrierefreiheit zu schaffen, ist eine Baurichtlinie erarbeitet worden, deren Einführung als verbindliche Handlungsanweisung im Herbst 2008 beschlossen wurde.[369]

Das Land Bremen unterstützt die durch die Vereinten Nationen in der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 19) niedergelegten Grundprinzipien zur unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft:

[369] Richtlinie der Freien Hansestadt Bremen zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten, Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, Nr. 127/2008, S. 949.

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.“[370]

Einen wichtigen Schritt zur Beseitigung von Hemmnissen für die Umsetzung der Forderung, dass mit einer gravierenden Behinderung nicht eine Versorgung in besonderen (stationären) Wohnformen obligatorisch ist, hat das Land Bremen durch die Übertragung der Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers auf die örtlichen Sozialhilfeträger mit dem Bremischen Ausführungsgesetz zum SGB XII im Jahr 2007 geleistet. Damit wurde die zuvor bestehende unterschiedliche Kostenzuständigkeit für ambulante und stationäre Leistungen aufgehoben.

Die Hilfeleistungen sollten so organisiert sein, dass Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich selbst bestimmen können, welche Dienste / Anbieter bzw. welche Form der Leistung (ambulant / stationär, zweckgebundene Geld- oder Sachleistung) sie in Anspruch nehmen möchten. Das Land Bremen setzt sich aus diesem Grund dafür ein, dass die bundesgesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII vermehrt als (pauschalierte) Geldleistung erbracht werden können. Dies bedeutet auch, dass behinderte Bürger durch die begutachtenden und beratenden kommunalen Stellen bei der Entscheidungsfindung unterstützt werden, um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen ihren persönlichen Wünschen und der Hilfeverpflichtung der Gesellschaft zu erzielen.

Aufbauend auf den positiven Erfahrungen der mit der Auflösung des Klosters Blankenburg verbundenen gemeindenahen Versorgung für geistig behinderte oder chronisch psychisch kranke Menschen geht das Land Bremen davon aus, dass das Gemeinwesen bereit ist, die Inklusion seiner behinderten Mitbürger in allen Lebensbereichen zu verstärken. Wichtige Elemente hierfür sind die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements für eine inklusive Kultur des Zusammenlebens.

[370] Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, vgl. Bundestag 2008-DS 16/10808, hier: Artikel 19.

3.4. Ältere Menschen

3.4.1. Bevölkerungsanteil, Haushalte und Einkommen älterer Menschen

Im Zeitraum 2000 bis 2007 ist die Zahl der älteren Menschen (ab 65 Jahre) im Land Bremen um ca. 12.600 auf 139.600 (21 % der Einwohner) gestiegen, die Gesamtbevölkerung dagegen nur um etwa 2.200. Die Zahl der älteren Menschen hat somit um rd. 10 %, die der Gesamtbevölkerung nur um rd. 0,3 % zugenommen. Unter den älteren Menschen hat sich der Anteil der 65- bis unter 75-Jährigen um rd. 11 % und der der 75-Jährigen und älteren um rd. 8 % erhöht.

Tabelle 3.4.1: Zahl der älteren Menschen 2000 – 2007 im Land Bremen

Jahr / Alter	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2000 : 2007	
65 bis < 75	73.700	74.900	76.200	77.300	75.900	78.700	81.400	81.900	8.200	rd. 11%
75 und älter	53.300	56.000	58.800	59.000	63.400	61.400	61.900	57.700	4.400	rd. 8%
65 und älter (Summe)	127.000	130.900	135.000	136.300	139.300	140.100	143.300	139.600	12.600	rd. 10%
Gesamtbevölkerung	661.100	659.600	659.000	662.500	662.900	663.400	664.300	663.300	2.200	rd. 0,3%
Anteil 65+ an Gesamtbev.	19 %	20 %	20 %	21 %	21 %	21 %	22 %	21 %		

Quelle: Statistisches Landesamt[371]

Bei den 65- bis unter 75-Jährigen schrumpft inzwischen der Anteil der Frauen, er liegt 2007 im Vergleich zum Jahr 2000 nur unwesentlich höher als der der Männer. Gravierend ist der Unterschied in der Geschlechterverteilung allerdings bei der nachfolgenden Altersgruppe, hier erreicht der Anteil der Frauen mehr als doppelt so hohe Werte.

Tabelle 3.4.2: Zahl der älteren Menschen 2000 und 2007 nach Geschlecht

Jahr	2000		2007		Veränderung 2000 : 2007	
Alter	männl.	weibl.	männl.	weibl.	männl.	weibl.
65 bis < 75	34.200	39.400	39.400	45.500	5.200	6.100
75 und älter	15.600	37.700	18.600	39.100	3.000	1.400
Summe >65 Jahre	49.800	77.100	58.000	84.600	8.200	7.500
65 bis < 75	46 %	54 %	46 %	54 %		
75 und älter	29 %	71 %	32 %	68 %		

Quelle: Statistisches Landesamt[372]

Der Anteil älterer Menschen in den Stadtteilen Bremens differiert erheblich: In der Östlichen Vorstadt sind es z. B. nur 17,9 %, in der Vahr hingegen 31,3 % und in Oberneuland 32,6 %. Die Zahl älterer Menschen wird sich in den nächsten 10 Jahren auf ca. 150.000 erhöhen und dann ca. 30 % der Wohnbevölkerung ausmachen.[373]

Rund 43 % der älteren Menschen wohnten 2004 in Ein-Personen-Haushalten und weitere 46 % in Zwei-Personen-Haushalten. Von den über 85-jährigen lebten über 60 % allein. Rund 16.100 Personen sind in der Stadt Bremen regelmäßig pflegebedürftig und erhalten Leistun-

[371] StaLa 2008-3, S. 7; StaLa 2001-1.
[372] StaLa 2008-3, S. 7.
[373] Vgl. SAFGJS 2007-2, S. 28.

gen der Pflegeversicherung. Ca. 11.500 Personen hiervon werden zu Hause gepflegt (71 %, Bundesdurchschnitt: 68 %). Pflegeheime versorgen fast 4.700 Personen.[374]

Insgesamt[375] erhielten Ende 2007 rd. 7.700 Menschen im Alter ab 65 Jahren Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiAE)[376], ca. 2.600 Hilfe zur Pflege und ca. 150 Hilfe in besonderen Lebenslagen. Über 9 % der Bremerinnen und Bremer im Alter ab 65 Jahren beziehen diese Transferleistungen.[377]

Ältere Menschen sind derzeit weniger als andere Altersgruppen von Armut betroffen.[378] Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kommt sogar zu dem Schluss, dass Altersarmut "kein aktuelles Problem" sei.[379] In einer Untersuchung wird zur Entwicklung des Wohlstands älterer Menschen in Deutschland vermerkt:

"Anders als die gegenwärtige Debatte über Altersarmut nahe legt, ist die ältere Bevölkerung in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren in der Einkommenshierarchie mehrheitlich aufgestiegen. Allein zwischen 1996 und 2006 haben die über 64-Jährigen zu 45 Prozent zur Zunahme Einkommensstarker, aber nur zu 12 Prozent zur Zunahme Einkommensschwacher beigetragen."[380]

Bestimmende Faktoren der zukünftigen Entwicklung des Armutsrisikos im Alter

Obwohl ein größerer Wohlstand unter älteren Menschen als in den übrigen Teilen der Bevölkerung festgestellt werden kann, gibt es ein Szenario, nach dem Armut im Alter zukünftig wieder eine bedeutendere Rolle spielen kann.[381] Es sind im Wesentlichen zwei Entwicklungen, die das Armutsrisiko im Alter erhöhen:

- Der nachhaltige Wandel der Erwerbs- und Entgeltstrukturen, bedingt durch den Strukturwandel am Arbeitsmarkt, führt zu geringeren Rentenanwartschaften. Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten und der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Erwerbspersonen sind in den letzten zwei Jahrzehnten gesunken, während die Anteile der geringfügig Beschäftigten, der Niedriglohnempfänger und der Arbeitslosen gestiegen sind. Geringere Einkommen gehen damit jeweils einher.

---

[374] Vgl. SAFGJS 2007-2, S. 29.
[375] D. h. innerhalb und außerhalb von Einrichtungen, Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII.
[376] Das entspricht einem Anteil von 6,7 % an der altersgleichen Bevölkerung. Rd. 4.700 (61 %) davon waren weiblich. Das entspricht einem Anteil von 6,9 % an der altersgleichen weiblichen Bevölkerung. Außerhalb von Einrichtungen nahmen Ende 2007 in der Stadt Bremen ungefähr 4.600 ältere Menschen über 65 Jahre Grundsicherung (GSiAE) in Anspruch. Damit erhielten rd. 4 % der altersgleichen Bevölkerung außerhalb von Einrichtungen diese Leistung. Von diesen Leistungsempfängern waren rd. 3.100 bzw. 68 % weiblich. Das entspricht einem Anteil von 4,6 % an der altersgleichen weiblichen Bevölkerung. Rund 1.500 Leistungsempfänger waren männlich. Das entspricht 3,2 % aller Leistungsempfänger, bzw. rd. 3,2 % an der altersgleichen männlichen Bevölkerung. (Daten: SAFGJS: eigene Berechnungen; Bremerhaven für 2007 noch nicht verfügbar)
[377] Vgl. SAFGJS 2007-2, S. 29.
[378] "Ältere sind heute – bezogen auf die Gesamtbevölkerung wie auch gemessen an anderen Bevölkerungsgruppen – nur noch unterdurchschnittlich in der Gruppe der Armen vertreten. (... Es) ergibt sich bei Verwendung der neuen OECD-Skala für Äquivalenzgewichte für die Gesamtheit aller Haushalte eine Armutsrisikoquote von 13,5 Prozent für das Jahr 2003 (...). Für Personen im Alter von 65 und mehr Jahren wird diese Quote für Gesamtdeutschland mit 11,4 Prozent und für Rentner / Pensionäre mit 11,8 Prozent angegeben, im Vergleich zu 35,4 Prozent für Alleinerziehende.", Bundesregierung 2005-DS 16/2190, S. 197 f.
[379] Vgl. Bundesregierung 2008- DS 16/9915, S. 14.
[380] IWG 2008-1, S. 41.
[381] Z. B. kommt die Arbeitnehmerkammer Bremen zu dem Schluss: "Noch nie ging es der Mehrheit der alten Menschen so gut wie heute. Dies wird aber nicht von Dauer sein. Langzeitarbeitslosigkeit und deutlich niedrigere Einkommen eines wachsenden Teils der Erwerbsbevölkerung werden der Altersarmut wieder ihre Bedeutung zurückgeben.", Arbeitnehmerkammer Bremen 2007-1, S. 56.

- Die politisch vorgegebene Rentenniveausenkung relativiert die Sicherheit, die die gesetzliche Rentenversicherung als Schutz vor Altersarmut bieten kann.

Beide Ursachen kumulieren in ihrer Negativwirkung auf die finanzielle Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.[382]

Zusätzlich kann langfristig angenommen werden, dass die demografische Entwicklung und insbesondere die weiter steigende Lebenserwartung der Menschen zu einem höheren Verbrauch des privaten Vermögens und gesellschaftlicher Ressourcen führen:

- Die Nutzung der angesparten Vermögen findet über einen längeren Zeitraum hinweg statt, denn die dritte und vierte Lebensphase[383] verlängern sich.
- Angespartes oder ererbtes Vermögen dürfte von immer älter werdenden Pflegebedürftigen in stärkerem Maß als bisher für Pflegedienstleistungen ausgegeben werden, deren Kosten - ebenso wie die Lebenserwartung - steigen.
- Der Anteil der Migrantinnen und Migranten unter der älteren Bevölkerung wächst in den nächsten Jahren weiter an, da die Generation der "Gastarbeiter" ins Rentenalter kommt. Unter ihnen finden sich überdurchschnittlich viele einkommensschwache Personen.
- Auf die Rentenversicherung kommen in zukünftigen Jahrzehnten Belastungen zu, die bei entsprechender politischer Beschlusslage zu weiteren Leistungssenkungen führen können.[384]

Ob diese Faktoren in Form von steigender Altersarmut zukünftig wirksam werden, bleibt abzuwarten. Zu den genannten Faktoren, die Armut unter älteren Menschen verstärken können, gibt es auch gegenläufig wirkende Faktoren:

- So ist trotz eines stagnierenden Renteneinkommens bei vielen älteren Menschen bisher der Ruhestand mit höherem Einkommen und einem beträchtlichen Vermögen verbunden.[385]
- Vermögen aus Erbschaften wird auch zukünftig eine erhebliche zusätzliche Ressource zur gesetzlichen bzw. betrieblichen Rente und der privaten Alterssicherung bilden.

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen widerstrebenden Faktoren sind verlässliche Aussagen über die zukünftige Entwicklung von Armut und Reichtum der älteren Bevölkerung nicht möglich. Die Bundesregierung verweist im 3. Armuts- und Reichtumsbericht ausdrücklich auf die Problematik solcher Trendaussagen[386], ebenso in der Antwort auf die kleine Anfrage im Bundestag "Steigendes Armutsrisiko im Alter": "Ob Altersarmut zukünftig ein größeres Problem darstellen wird als heute, lässt sich verlässlich nicht abschätzen."[387]

---

[382] Vgl. Steffen 2008-1, S. 3 f.
[383] Während manchmal nur von einer dritten Lebensphase, gemeint ist die Zeit nach der Erwerbsarbeit im Rentenalter, gesprochen wird, bezeichnet die vierte Lebensphase die Zeit, in der Unterstützungs- oder Pflegebedarfe sowie altersbedingte gesundheitliche Beeinträchtigungen eintreten.
[384] Der Sozialverband VdK hat sich mit dem Thema der Altersarmut beschäftigt, vgl. Sozialverband VdK NB 2008.
[385] Vgl, IWG 2008-1, S. 41.
[386] Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 46 ff.
[387] Bundesregierung 2007-DS 16/6935.

3.4.2 Der Auftrag der Altenhilfe

Nach dem gesetzlichen Auftrag des § 71 im SGB XII hat die Altenhilfe dazu beizutragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und älteren Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen. Die geförderten Maßnahmen der offenen Altenhilfe leisten hierzu einen wichtigen Beitrag. Sie sind als niedrigschwellige Angebote konzipiert, die sich an alle älteren Menschen wenden. Da sie Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe stärken, stellen sie Beiträge zur Vermeidung von Armut im Alter dar. Armut wird hierbei verstanden in einem umfassenden Sinn, der die Teilhabe an den Verwirklichungschancen des Einzelnen in der Gesellschaft beinhaltet.[388] Kurz gefasst: Gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, ist der wesentliche Auftrag der Altenhilfe, nicht nur in der Offenen Altenhilfe, sondern ebenso in den Tätigkeitsfeldern Wohnen, Gesundheit und Pflege im Alter. Gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, ist Teil der Bekämpfung von Armut (vgl. Teil 1.2).

In der offenen Altenhilfe wird nicht allein die Zielsetzung verfolgt, Defizite Älterer zu beheben. Leitlinie ist vielmehr eine Auffassung von Lebensqualität, die auf individueller Stärke und Teilhabe an der Gesellschaft beruht. Angebote der offenen Altenhilfe sind daher präventiv ausgerichtet. Sie sollen Engagement ermöglichen, das Erfahrungs- und Leistungspotential der älteren Generation nutzen, ihre Bildungsbereitschaft und -fähigkeit anerkennen und ihr physisches und psychisches Wohlergehen fördern. An der Durchführung von Maßnahmen der offenen Altenhilfe sind verschiedene Träger beteiligt. Dazu gehören z. B. Selbsthilfegruppen, –initiativen und Vereine wie z. B. das Seniorenbüro, außerdem die Begegnungsstätten, das Amt für Soziale Dienste, die Volkshochschule und die Dienstleistungszentren.

3.4.2.1 Begegnungsstätten in Bremen und Bremerhaven

Angesichts der zunehmenden Singularisierung des Alterns bekommt das Angebot an organisierten Treffen älterer Menschen als soziale Lebenshilfe eine größere Bedeutung. Begegnungsstätten sind für viele hochbetagte Menschen ein wichtiger Lebensraum. Zufriedenheit im Alter hängt auch von der Qualität und dem Umfang persönlicher und sozialer Beziehungen zu den Mitmenschen und der Umwelt ab. Dazu gehört auch die Möglichkeit, sich seinen Fähigkeiten und Interessen entsprechend, mit den Veränderungen des Lebens beschäftigen zu können.

In der Stadtgemeinde Bremen stehen älteren Menschen 28 Begegnungsstätten mit einem umfangreichen Programmangebot zur Verfügung. Diese fördern die sozialen Beziehungen vieler älterer Menschen, knüpfen bei Interessen und Fähigkeiten an und fördern die Auseinandersetzung mit der Umwelt. Die Begegnungsstätten tragen zur Erhöhung der Lebensqualität bei. Die Begegnungsstätten bestehen bereits seit 1960. Sie zählen zu dem ältesten Einrichtungstyp der offenen Altenhilfe.

Die Stadt Bremerhaven hält gemeinsam mit den Trägern der freien Wohlfahrtsverbände und der Evangelischen Kirche für die älteren Bürgerinnen und Bürger ein Angebot von 11 Begegnungsstätten vor, die den älteren Menschen täglich zugänglich sind. Dieses Angebot wird mit wöchentlichen Veranstaltungen der einzelnen Kirchengemeinden in der Stadt ergänzt.

[388] Vgl. hierzu auch Teil 1.

In den Einrichtungen des Betreuten Wohnens / Service-Wohnens der Wohlfahrtsverbände stehen den älteren Menschen ebenfalls Gruppenräume für gemeinsame Aktivitäten und Veranstaltungen zur Verfügung.

3.4.2.2. Dienstleistungszentren (DLZ) in Bremen

Entscheidende Beiträge für die häusliche Versorgung Hilfe- und Pflegebedürftiger übernehmen die Dienstleistungszentren, die ambulanten Pflegedienste und der kommunale Sozialdienst für Erwachsene.

Mit den Dienstleistungszentren verfügt die Stadt Bremen über ein wohnortnahes, präventives Unterstützungssystem, das niedrigschwellige Hilfen, insbesondere für Hilfe- und Pflegebedürftige sowie chronisch kranke Menschen anbietet. Die Hilfe besteht nicht in der Durchführung von Pflegeleistungen, sondern setzt beim hauswirtschaftlichen Unterstützungsbedarf an. Häufig weitet sich das Engagement der Nachbarschaftshelferinnen bis zur Haushaltsführung aus.

Von den Beziehern geringer Einkommen werden die Dienstleistungszentren überdurchschnittlich in Anspruch genommen.

In den Stadtteilen Bremens befinden sich die 17 Dienstleistungszentren in der Trägerschaft von 4 Wohlfahrtsverbänden (AWO, Caritas, DRK, Paritätische Gesellschaft). Sie bilden wichtige Anlauf- und Beratungsstellen, die im Laufe eines Jahres von ca. 7.000 Klientinnen und Klienten in Anspruch genommen werden. Die den Dienstleistungszentren zugeordneten Nachbarschaftshelferinnen übernehmen im Laufe eines Jahres über 700.000 Einsatzstunden und tragen damit entscheidend zur Aufrechterhaltung selbstständigen Wohnens in Alter bei. Im Jahr 2007 waren 2.837 Nachbarschaftshelferinnen tätig.

Generell ist festzustellen, dass es bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Dienstleistungszentren durch Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Stadtteilen und den DLZ gibt. Hohe Anteile von Sozialhilfeempfängern in einigen Stadtteilen sind ein Spiegel der sozial benachteiligten Struktur dieser Stadtteile. In anderen Stadtteilen wird deutlich, dass wohlhabendere Menschen in der Regel über andere Selbsthilfepotenziale verfügen und die Angebote der Dienstleistungszentren nicht in vergleichbarem Umfang in Anspruch nehmen.

Im Jahr 2007 wurden von der organisierten Nachbarschaftshilfe der Dienstleistungszentren 34 % der Jahresstunden über die Sozialhilfe finanziert. Unter den Klientinnen und Klienten der Organisierten Nachbarschaftshilfe sind seit einigen Jahren Sozialhilfeempfänger mit einem Anteil von ca. 19 % häufiger vertreten als in der Bevölkerung in vergleichbarem Alter (aber wesentlich seltener als in stationären Einrichtungen mit ca. 40 %).

Die bestehende Versorgungsstruktur niedrigschwelliger Angebote ist unbedingt zu erhalten und für die Zukunft absichern.

3.4.2.3 Erholung und Freizeit in Bremen und Bremerhaven

Ältere Menschen haben in Bremen die Möglichkeit, an subventionierten Erholungsmaßnahmen in Form von begleiteten Ferienaufenthalten und Tagesausflügen teilzunehmen. Die Durchführung der Altenerholung wurde dem Seniorenbüro und der Inneren Mission übertragen. Das Angebot richtet sich vor allem an Personen, die keine Pflege oder besondere Betreuung benötigen.

In der Stadt Bremerhaven wird ein umfangreiches Angebot von Erholungsreisen für Seniorinnen und Senioren durch das Betreuungs- und Erholungswerk e. V. organisiert.

Die Stadt Bremerhaven unterstützt Tagesreisen von älteren Menschen durch Zuschüsse an die freien Wohlfahrtsverbände und Kirchen im Rahmen der Stadtranderholung. Dieses Angebot richtet sich speziell an ältere Menschen, die längere Fahrten scheuen.

3.4.3 Selbsthilfe älterer Menschen in Bremen und Bremerhaven

Während die „historische“ Selbsthilfe im Wesentlichen die Absicherung wirtschaftlicher Risiken zur Vermeidung von Notlagen anstrebte, dient die aktuelle Selbsthilfe älterer Menschen meist der Förderung der sozialen Teilhabe. Die mit dem Alter zunehmende Vereinzelung führt häufig zur Vereinsamung. Selbsthilfe in der Altenhilfe ist vorwiegend die Förderung von kommunikativen Gruppen, die sich in nachbarschaftlichen Zusammenhängen finden (z. B. Bewohnertreff). Interaktionsformen sind z. B. Altenclubs auf Quartierebene.

In der Stadtgemeinde Bremen bestehen 16 Selbsthilfegruppen älterer Menschen (2008) mit insgesamt über 1.000 erreichten Personen, die im Rahmen der Selbsthilfeförderung unterstützt werden. Die Charakteristika von Selbsthilfegruppen in der Stadtgemeinde Bremen, von Altenclubs und Nachbarschaftstreffs sind:

- Kulturelle Bildung,
- Natur- und Umweltorientierung,
- Quartiersorientierung sowie
- begleitete Selbsthilfe von Migrantinnen und Migranten.

Die finanzielle Förderung durch die Altenhilfe kompensiert die bei einigen Gruppen bzw. deren Mitgliedern bestehenden wirtschaftlichen Defizite. Die Förderung ermöglicht all denjenigen die Teilnahme, die bei höheren Eigenbeiträgen ausgeschlossen würden.

Eine organisierte Nachbarschaftshilfe gibt es in Bremerhaven noch nicht.

Allerdings wird vom Diakonischen Werk in Kooperation mit der Wohnungsgenossenschaft Bremerhaven in einzelnen Quartieren ein Projekt „Nachbarn treffen Nachbarn“ aufgebaut, welches sich bis jetzt auf gemeinsame Freizeitaktivitäten beschränkt. Dieses Angebot soll zu einer organisierten Nachbarschaftshilfe in Kooperation mit weiteren Wohnungsgesellschaften stadtweit ausgebaut werden.

3.4.4 Wohnen im Alter

3.4.4.1 Demographie und Wohnungsmarkt: Abschätzung der künftigen Entwicklung

Die zu erwartende Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung[389] wird vermutlich zu Effekten am Wohnungsmarkt führen: Die bisherige Familienwohnung wird für Einzelpersonen häufig zu groß, zu teuer, besonders im Hinblick auf die Energiekosten, und überdies zu pflegeintensiv.

Die Unangemessenheit von Größe und Preis wirkt sich insbesondere für Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung (gemäß SGB XII) gravierend aus:

[389] Siehe weiter oben und das Kapitel 2.1 Demographie.

Bei Überschreitung der sogenannten „angemessenen“ Miete gemäß den Vorgaben des SGB XII müsste die Finanzierung des überschreitenden Teils aus dem Regelsatz der Unterhaltszahlungen erfolgen. Dies gilt analog auch für Heiz- und Nebenkosten. Damit würde das verfügbare Einkommen sinken. Daher ist oft ein Wechsel in eine kleinere Wohnung sinnvoll. So kann zukünftig mit einer erhöhten Nachfrage der Teilgruppe von „alten“ Singlehaushalten nach kleinen und preiswerten Wohnungen gerechnet werden. Solche Wohnungen stehen in Bremen jedoch heute bereits nicht im erforderlichen Umfang zu Verfügung.[390] Entsprechend ist zu erwarten, dass verschiedene Gruppen mit niedrigen Einkommen verstärkt in Konkurrenz um preisgünstigen Wohnraum treten. Dies sind ältere Menschen ebenso wie Alleinerziehende, Studentinnen und Studenten, ALG-Bezieher oder Wohnungsnotfälle.[391]

Segregationsprozesse und umwelthygienische Fehlentwicklungen[392] sind zu erwarten, wenn nicht modernisierte Wohnungen wegen ihres günstigeren Preises auf eine gute Abnehmerschaft treffen (“Billigwohngebiete"). Weitere regionale Segregationstendenzen stehen zu befürchten, wenn Wegzüge älterer Menschen aus benachteiligten Gebieten dort erfolgen, wo deren Verbleib zur Stabilisierung beigetragen hat. Daher haben der Bausenator und die Sozialsenatorin hier einen Handlungsbedarf erkannt (vgl. weiter unten zu Kooperationsverträgen sowie Teil 2.5 Wohnen).

Auch ältere Menschen mit Einkommen oberhalb des Grundsicherungsanspruchs werden finanziell von den Nachwirkungen des knappen Wohnungsangebots an Kleinwohnungen betroffen sein, da manche Vermieter günstige Mieten erhöhen, um das sozialhilferechtliche angemessene Mietniveau abzuschöpfen. Das Mietniveau in der Stadt steigt damit generell.

3.4.4.2 Schwerpunkte der unterstützenden Wohnhilfen in Bremen

Seit längerem ist eine Zunahme von Einpersonenhaushalten bei gleichzeitiger Erhöhung der Lebenserwartung festzustellen. Aufgrund der Diversifizierung der Lebensstile, des Funktionswandels der Familie und der Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen reduziert sich das Potential unmittelbarer Betreuungs- und Pflegepersonen für diese Bevölkerungsgruppe.

Zugleich sind ein zeitlich hinaus geschobener Einzug sowie eine entsprechend kürzere Verweildauer in Einrichtungen der stationären Altenhilfe zu beobachten. Der Wunsch von älteren und mobilitätsbeeinträchtigten Menschen, so lange wie möglich in ihrer eigenen Wohnung ein weitgehend selbstständiges Leben zu führen, steht im Vordergrund. Bei einkommensschwachen Menschen ist die Mobilität nicht nur aufgrund des Alters eingeschränkt, sondern auch wegen deren unzureichenden finanziellen und sozialen Ressourcen für Aufwendungen, die mit jedem Umzug in eine andere Umgebung verknüpft sind. Gerade für diese Gruppen ist der Verbleib in der eigenen Wohnung daher häufig alternativlos und muss entsprechend begleitet und unterstützt werden.

Das Ziel, die Selbstständigkeit älterer Menschen so weit wie möglich zu erhalten, ist nur einzulösen, wenn auch die Wohnungen altersgerecht ausgestattet sind und das Wohnumfeld für das Zusammenleben der Generationen geeignet ist.

---

[390] Ergebnis der im Auftrag der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales durchgeführten GEWOS Studie: „Preisgünstiger Wohnraum in Bremen 2006 / 2007“; GEWOS 2007.
[391] Das sind von Obdachlosigkeit bedrohte bzw. betroffene Menschen, häufig Einzelpersonen, vgl. hierzu Teil 3.6.
[392] Gemeint ist z. B. Gesundheitsgefährdung durch Schimmelbildung, die durch unzureichende Dämmung ausgelöst wird, vgl. hierzu ausführlich: GAB 2007-2.

Dieses Ziel wird vor allem durch zwei Maßnahmen flankiert: ein Beratungsangebot, das ältere Menschen bei Problemen unterstützt, die sich aus der Nutzung der bisherigen Wohnung ergeben sowie die Erweiterung des Angebotes an Betreuten Altenwohnungen, sofern die bisherige Wohnung nicht erhalten werden kann oder soll.

Beratende Hilfen zum Verbleib in der eigenen Wohnung

Im Juni 2003 wurde die Beratungsstelle kom.fort – Beratung für barrierefreies Bauen und Wohnen eröffnet.[393] Die Beratung bei kom.fort ist kostenfrei und kann von allen Interessierten genutzt werden. Personen, die Transferleistungen beziehen, können darüber hinaus dort erfragen, wie erforderliche Maßnahmen zur Anpassung der Wohnung an die im Alter veränderten Wohnbedürfnisse - auch mit Unterstützung der öffentlichen Hand - finanziert werden können.

Kom.fort e. V. bietet eine Ausstellung zum barrierefreien Bauen und Wohnen. In dieser Ausstellung werden anhand von konkreten Wohnsituationen, Möbel und Produkte ausgestellt, die ein breites Spektrum technischer und baulicher Lösungen aufzeigen, und für Menschen jeden Alters, mit oder ohne Handicap, eine selbstständige und unabhängige Lebensführung ermöglichen und die Bewältigung des Alltags erleichtern.

Im Unterschied zu kom.fort hat die AGEHA GbR ("Arbeitgemeinschaft Exklusives Handwerk") Interessentinnen und Interessenten als Zielgruppe, für die Barrierefreiheit bei Kauf-, Bau- oder Umbauentscheidungen nicht im Vordergrund steht oder die barrierefreies Bauen zuvor nicht als Option in Betracht gezogen hatten. Das Angebot richtet sich an kaufkräftige und anspruchsvolle Kundschaft - auch, aber nicht nur - im gehobenen Alter.

3.4.4.3 Wohnformen im Alter für verschiedene Einkommensgruppen und Bedürfnisse[394]

Altenwohnungen für einkommensschwache Haushalte

Neben altergerechten Anpassungsmaßnahmen in der angestammten (Familien-)Wohnung stellt der Umzug in eine Altenwohnung eine weitere Möglichkeit dar, körperliche Bewegungseinschränkungen auszugleichen und weiterhin eigenständig zu leben.

Ab dem Jahr 1966 wurden in Bremen daher, ebenso wie in anderen Bundesländern, geförderte Altenwohnungen gebaut.[395] Es handelt sich dabei um abgeschlossene Wohnungen, die in Anlage, Ausstattung und Einrichtung den besonderen Wohnbedürfnissen älterer Menschen Rechnung tragen sollten. Voraussetzung für den Bezug einer solchen Wohnung sind ein Lebensalter von mind. 60 Jahren sowie ein geringes Einkommen.

Die Situation auf dem geförderten Wohnungsmarkt in Bremen ist seit einigen Jahren gekennzeichnet durch den Wegfall der Sozialbindung vieler öffentlich geförderter Wohnungen

[393] Träger dieser Beratungsstelle war zum Zeitpunkt der Gründung die Architektenkammer Bremen. Im Dezember 2004 wurde ein Förderverein kom.fort e. V. gegründet mit dem Ziel, die inhaltliche Ausrichtung von kom.fort auf eine breitere Basis zu stellen und die Beratungsstelle langfristig sowohl inhaltlich als auch finanziell abzusichern.

[394] Im Folgenden wird ein Ausschnitt verschiedener Wohnformen dargestellt. Pflegeheime und Dementenwohngemeinschaften sind an anderer Stelle beschrieben (vgl. Altenplan; SAFGJS 2007-2).

[395] Geförderte Altenwohnungen sind Sozialbauwohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen. Neben dem Mindestalter bestehen als weitere Anspruchsvoraussetzungen Einkommensgrenzen, deren Höhe je nach Förderungsweg zwischen 13.200 € (für Ehepaare 19.800 €) und 19.200 € (für Ehepaare 28.800 €) im Jahr liegt. Ziel ist es, wie im Sozialen Wohnungsbau insgesamt, auch einkommensschwächeren Personen gute Wohnbedingungen zur Verfügung zu stellen. Gerade ältere Menschen haben als Rentenbezieher oft kleinere Einkommen, wobei dies insbesondere alleinstehende / verwitwete Frauen betrifft.

(vgl. Teil 2.5 dieses Berichts). Davon betroffen sind auch die Altenwohnungen. Die Aufhebung der Miet- und Belegungsbindung kann die Reduzierung des Wohnungsbestandes für ältere Mieter unterer Einkommensgruppen zur Folge haben, da prinzipiell Bewohner jeden Alters mit höherem Einkommen nachziehen können. Der Auslauf der Einkommensbindungen der Altenwohnungen wäre zudem bei steigenden Mietkosten ggf. verknüpft mit dem Wegzug einkommensschwacher älterer Menschen, einer Bevölkerungsgruppe, die die Sozialwohnungsquartiere stabilisiert. Segregation würde damit gefördert.

Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, hat die Stadt Bremen mit Wohnungsunternehmen, die über einen erheblichen Bestand an Altenwohnungen verfügen, eine Vereinbarung abgeschlossen (sogenannter „Kooperationsvertrag“ gemäß § 14 Wohnraumförderungsgesetz[396]). Der Vertrag hat das Ziel, die Bevölkerungsstruktur in Sozialwohnungsgebieten zu stabilisieren (Desegregationsansatz).

Der Versorgungsgrad mit Altenwohnungen liegt in einigen Stadtteilen weit unter dem städtischen Durchschnitt. Insofern besteht eine Bedarfslücke, die durch entsprechende Neubau- oder Umbaumaßnahmen geschlossen werden sollte.[397] Beim Neubau von Altenwohnungen ist es Ziel, eine stadtteilbezogene Versorgungsstruktur und -vielfalt aufzubauen. Die Neubaupriorität sollte in unterversorgten Stadtteilen liegen.

Es ist bei zukünftigen Förderentscheidungen im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Erstellung von möglichst vielen eingeschränkt barrierefreien bzw. barrierefreien - und damit für alle alten und mobilitätsbeeinträchtigten Menschen nutzbaren - Wohnungen im Sinne der Bildung von generationengerechten Quartieren möglich ist.

Empfehlungen für den älteren Bestand von Altenwohnungen

Das Ergebnis einer Bewertung der Altenwohnungen durch die „Koordinierungsstelle Wohnkonzepte der Zukunft“[398] hat gezeigt, dass 70 % der Anlagen erhaltenswert sind, jedoch durch bauliche Maßnahmen aufgewertet werden müssten. 30 % der Anlagen sollten einer anderen Nutzung zugeführt werden.

Es wird empfohlen:

- Altenwohnungen ohne Sozialbindung an ältere Menschen mit etwas höherem Einkommen zu vermieten,
- Altenwohnungen an attraktiven Standorten blockweise mit öffentlichen Mitteln zu modernisieren und an die Bedürfnisse älterer bzw. behinderter Menschen anzupassen sowie
- Altenwohnungen im Einzelfall anzupassen oder durch Zusammenlegung barrierefrei umzubauen.

Altenwohnanlagen an sozial benachteiligten Standorten sollten umgewidmet und an andere Personengruppen (z. B. Studierende) vermietet bzw. dem freien Wohnungsmarkt zugeführt

[396] Vertragspartner der Stadt sind der SUBVE und die SAFGJS. Es wurden in dem die Altenwohnungen betreffenden Kooperationsvertrag folgende Regelungen getroffen: eine Verstetigung der Kooperation des Wohnungsunternehmens mit dem Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, der Wohnberatung für ältere und behinderte Menschen, des Amtes für Soziale Dienste und der Freien Träger der Wohlfahrtspflege, die mit der ambulanten Versorgung dieser Zielgruppe beauftragt sind sowie der Verzicht auf die Überprüfung des Einkommens (Angemessenheit der Größe bzw. Miete der Wohnung).
[397] Vgl. hierzu auch: Ältere Mieter im Wohnungsbestand, vdw-NB 2008-1.
[398] Im Rahmen des Bundesmodellprogramms „Selbstbestimmt Wohnen im Alter“ arbeitete diese Projektgruppe in Bremen in Kooperation zwischen der Architektenkammer Bremen und dem Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales über einen Zeitraum von drei Jahren.

werden. In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, inwieweit die Maßnahmen durch bremische Förderprogramme unterstützt werden können (vgl. 2.5 und 4).

Service-Wohnen

Ausgewiesene Altenwohnungen *ohne* zusätzlichen Service verlieren an Bedeutung. Zum einen entsprechen diese Wohnungen auf Grund ihres Baualters nicht mehr den heutigen Wohnstandards, und zum anderen bilden sie den zunehmenden Betreuungsbedarf älterer Menschen nicht ab. Im Gegensatz dazu streben allerdings die jüngeren älteren Menschen vielfach barrierearme oder barrierefreie Wohnungen an, die keine ausgewiesenen Altenwohnungen und auch nicht mit einem Servicevertrag verbunden sind. In der Regel wird erst im höheren Alter dem dann eingetretenen Unterstützungsbedarf mit einer spezifischen Wohnform, dem Service-Wohnen, begegnet.

Bei einer Servicewohnung (auch irreführend „Betreutes Wohnen“ genannt) schließt der Mieter außer einem Mietvertrag einen Vertrag über Service-Leistungen ab. Das Serviceangebot besteht aus einem obligatorischen Grundservice sowie zusätzlichen Wahlleistungen. Für Empfänger von Leistungen der Grundsicherung (gem. SGB XII) besteht die Möglichkeit der (Teil-)Erstattung.[399]

Service-Wohnen ist eine Wohnkonzeption, die dem höheren Autonomieanspruch der Seniorinnen und Senioren entspricht und den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Wohnen mit Service schafft ein zusätzliches Angebot, das zwischen der familiären Unterstützung in der angestammten Privatwohnung und der stationären Heimpflege angesiedelt ist.

Wohn- und Pflegeangebote an Ältere Menschen in der Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen und Pflegedienstleistern

Die Vermeidung unnötiger oder vorzeitiger Pflegeheimaufenthalte liegt gleichermaßen im Interesse von Bewohnerinnen und Bewohnern, Vermietern, ambulanten Pflegedienstleistern und dem jeweiligen Sozialhilfeträger.[400]

In bisher sechs Projekten in Bremen werden Mieterinnen und Mietern Gemeinschaftsräume und -aktivitäten sowie Beratungsmöglichkeiten angeboten, um sie in Ihrer Wohnsituation zu stabilisieren und Selbsthilfe zu stärken. Wohnungsunternehmen und Anbieter ambulanter Pflege stellen Mitarbeiter und Räume für Beratung, Vermittlung von Dienstleistungen und Förderung der Nachbarschaftlichkeit zur Verfügung.[401]

Wohn- und Betreuungsangebote für einkommensstarke ältere Menschen

Sowohl Wohnungsanbieter als auch Heimträger bieten zunehmend Wohnungen und Wohnplätze in Heimen mit gehobener Ausstattung in bevorzugter Lage an. Die Angebote sind in der Regel modular aufgebaut – zum reinen Wohnen können einzelne Leistungen von der Haushaltshilfe über Wellness-Angebote bis zur Pflege hinzugewählt werden, wobei jeweils von einem hohen Standard der Leistungen und Kosten ausgegangen werden kann.

---

[399] Einzelheiten vgl. SAFGJS 2007-2, S. 97 ff sowie Broschüre „Wohnen im Alter“; rostfrei 2008-1, S. 22.
[400] Stationäre Angebote sind i. d. R. teurer als ambulante Dienste.
[401] Begleitet werden diese Nachbarschaftstreffs von der Fachkommission Wohnen im Alter, in der neben Sozial- und Bausenator auch der Verband der Wohnungswirtschaft, große Unternehmen der Wohnwirtschaft sowie Pflegedienste und Wohlfahrtspflege vertreten sind.

Oft werden derartige Angebote hinter dem Begriff „Seniorenresidenz“ vermutet. Der Name „Seniorenresidenz“ ist jedoch kein geschützter Begriff und kann ohne Qualitätsnachweis genutzt werden. Hinter ihm verbergen sich oft auch Altenpflegeheime mit Standardleistungen.

Alternative Wohnformen - Selbstorganisierte Wohnprojekte

Hinter den Begriffen Neue Wohnformen, Alternative Wohnformen, Wohnprojekte usw. verbirgt sich heute ein breites Spektrum verschiedener Wohnformen für ältere und auch jüngere Menschen. Gemeinsam ist ihnen der Wunsch nach guten nachbarschaftlichen Zusammenhängen, gegenseitiger Unterstützung und Vernetzung im Stadtteil.[402] Das Sozial- und das Bauressort werden prüfen, in welcher Weise man die Bildung solcher Wohnformen unterstützen kann.

Fonds für Innovation und Strukturverbesserung

Der Innovationsfonds unterstützt Wohnangebote für ältere Menschen und die qualitative Weiterentwicklung der ambulanten Pflege. Die immer älter werdende Gesellschaft und die steigende Zahl von Demenzerkrankungen machen es nötig, weiter in die qualitative Weiterentwicklung in der ambulanten Altenpflege zu investieren. Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales hat dazu 2008 eine neue Förderung eingeführt.[403] Der neue „Fonds für Innovation und Strukturverbesserung“ setzt insbesondere an der Schnittstelle von Wohnen und Pflege an. Innovative Modelle in der ambulanten Versorgung und auf den Erhalt der Selbstständigkeit im Alter gerichtete neue Wohnformen sollen in der Entwicklung und Erprobung unterstützt werden.

Der Innovationsfonds soll nicht nur - wie die bisherige Projektförderung - zeitlich befristete Projekte zur Verbesserung der ambulanten pflegerischen Versorgung unterstützen. Er macht daneben auch einmalige oder längerfristige Förderungen möglich. So können z. B. die Träger neuer, unkonventioneller Pflege- und Wohnformen Mittel für einmalige bauliche Anpassungen, Moderationsverfahren, Auswertungen oder für die Veröffentlichung ihrer Erfahrungsberichte erhalten. Leicht zugängliche Informations- und Beratungsangebote zur Unterstützung des Verbleibs in der eigenen Wohnung oder Beratung für die Angehörigen von demenziell Erkrankten werden gefördert.

3.4.5. Migrationshintergrund als Armutsrisiko im Alter

3.4.5.1 Ältere Migrantinnen und Migranten

Ausländer, die in den sechziger und siebziger Jahren vorwiegend als Arbeitsmigranten in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind, beziehen inzwischen Rente. Nur ein kleiner Teil der Arbeitsmigranten verwirklicht seine ursprüngliche Absicht, den Ruhestand im Herkunftsland zu verbringen.

Bei dieser Bevölkerungsgruppe besteht ein überdurchschnittlich hoher Bedarf an Unterstützung und Versorgung, erkennbar an einem früheren Renteneintritt[404] gegenüber der allgemeinen Bevölkerung, u. a. infolge von krankheitsbedingter Erwerbsunfähigkeit. Tradierte, familiale Versorgungsstrukturen sind infolge von Anpassungen der jüngeren Generation an die Bedingungen der neuen Umgebung nicht mehr durchgängig wirksam.

---

[402] Vgl. hierzu den Teil 2.5. Wohnen.
[403] Vgl. http://www.soziales.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen69.c.5104.de
[404] Vgl. DIW 2006-RN18, S. 14, 22 f, 34; GAB 2005-2, S. 834; Bundesregierung 2000-DS 14/3457, S. 190, 195.

In der Stadt Bremen lebten im Jahr knapp 72.000 Ausländerinnen und Ausländer, die größte Gruppe darunter bilden die Türken.[405] Im Jahr 2001 waren es nur 68.000 Ausländer. 12 % der ausländischen Bevölkerung ist heute 60 Jahre oder älter. Der Anteil der älteren ausländischen Bevölkerung an der Bevölkerung über 60 Jahre hat sich seit über drei Jahrzehnten stetig vergrößert, von einem halben Prozent 1991 auf fast 6 Prozent 2007. Diese Steigerung setzt sich fort.

Tabelle 3.4.3: Entwicklung des Bevölkerungsanteils älterer Ausländer (60+) in der Stadt Bremen

Jahr	Personen-zahl	Anteil aller älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung in %	Anteil älterer Ausländer an der ausl. Bevölkerung in %	Anteil älterer Ausländer an der Altenbevölkerung in %
1971	669	22,0	3,2	0,5
1980	1214	23,7	3,0	1,0
1992	3022	24,9	4,7	2,4
2001	6084	28,4	8,9	4,3
2007	8664	28,8	12,0	5,9

Quelle: Statistisches Landesamt: Bremen kleinräumig, eigene Berechnung

Aus der vergleichenden Betrachtung der Bevölkerungsjahrgänge 2007 der gesamten, der deutschen und der ausländischen Bevölkerung lässt sich der Schluss ziehen: Es ist auch in Zukunft von einer Anteilssteigerung der ausländischen Bevölkerung auszugehen und innerhalb dieser von einem weiteren deutlichen Anstieg der Altenbevölkerung. Bei der deutschen Bevölkerung ist ein Scheitelpunkt der "Alterswelle" in 20 bis 25 Jahren zu erwarten. Bei der ausländischen Bevölkerung wird dieser Scheitelpunkt erst in etwa 25 bis 35 Jahren eintreten.[406]

Innerhalb der Gruppe der älteren ausländischen Bevölkerung bilden die Arbeitsmigrantinnen und -migranten den weitaus größten Anteil. Deren Situation ist von einer besonderen Bedarfslage geprägt. Die angeworbenen Migrantinnen und Migranten zeichneten sich zum Zeitpunkt ihrer Übersiedlung durch einen überdurchschnittlich guten Gesundheitszustand aus. Von einer eher mittelfristigen Erwerbsphase im Industrieland Deutschland ausgehend, haben sich viele Arbeitsmigranten hohen physischen Belastungen ausgesetzt. Als weitere Belastungsfaktoren sind - zumindest für die Anfangsphase der Zuwanderung - zu nennen: ungünstige Wohnverhältnisse, geringere Regenerationsmöglichkeiten, erhöhtes Erkrankungsrisiko infolge schwerer Arbeit, schlechtere Arbeitsbedingungen, geringes Einkommen und psychische Belastungen durch soziokulturelle Isolation und sprachliche Barrieren. Diese Umstände führten und führen zu einer früheren Erwerbsunfähigkeit als bei der deutschen Bevölkerung, welche wiederum niedrigere sozialrechtliche Ansprüche nach sich zieht.[407]

Somit tritt in der ausländischen Bevölkerungsgruppe früher ein Bedarf an Information über Zugänge zu Unterstützungssystemen auf. Gleichzeitig sind die für die deutschsprachige Bevölkerung geläufigen Zugänge insbesondere für die älteren Migrantinnen und Migranten häufig versperrt, da die Existenz dieser Unterstützungssysteme oft unbekannt ist und infolge dessen die Nachfrage unterbleibt. Die Informationswege sind in der Regel nicht ausreichend auf die sprachlichen Möglichkeiten und Begrenzungen eingestellt.

[405] Alle Daten 2007, Statistisches Landesamt und Einwohnermeldeamt.
[406] SAFGJS, eigene Berechnungen.
[407] Vgl. GAB 2005-2, S. 833 ff. sowie GAB 2004-1, S. 23, 25, 30 f.

Andererseits haben verschiedene Migrantengruppen untereinander ein eigenes soziales Versorgungsnetz zur gegenseitigen Unterstützung aufgebaut, sodass dieses als Ressource im Bedarfsfall Versorgung und Pflege im Alter genutzt werden kann.

Die Angebote der Altenhilfe werden bislang von der ausländischen Bevölkerung unterdurchschnittlich in Anspruch genommen, was hiermit möglicherweise eine Erklärung findet.

3.4.5.2 Kultursensible Altenhilfe

Eine Befragung älterer Migrantinnen und Migranten im Bremer Westen[408] ergab eine Reihe von Erkenntnissen zur Situation der Zielgruppe. Die Befragung führte u. a. zu der Einschätzung, dass ca. 85 % keine guten Sprachkenntnisse aufweisen. 77 % der Männer und 65 % der Frauen gaben an, keine Deutschkurse besucht zu haben. Dieses Kommunikationshindernis beeinträchtigt die Teilhabe am allgemeinen kulturellen Leben der Stadt als auch die Kenntnis der Angebote der Altenhilfe, deren Regeln und rechtliche Grundlagen. Auffällig ist, dass zwar über 90 % z. B. das Wohngeld kannten, es aber nur 17 % in Anspruch nahmen. Über die Grundsicherung waren 69 % der Befragten informiert, die Inanspruchnahme lag jedoch ebenfalls - mit nur 11 % - niedrig. Die Pflegeversicherung nutzten 11 %, aber nur 2 Befragte gaben an, einen ambulanten Pflegedienst in Anspruch zu nehmen. Dies ist eine Bestätigung der fachlichen Einschätzung eines überaus hohen Anteils der ausschließlichen Angehörigenpflege sowie der Hochschwelligkeit der bestehenden Angebote.

Ein wesentlicher, übergreifender Ansatz ist die Entwicklung und Anwendung eines Konzeptes zur Öffnung der Einrichtungen und Angebote der Altenhilfe für interkulturelle Ansätze. Hierbei handelt es sich nicht nur um die multikulturelle Präsenz innerhalb des Personals der Einrichtungen als Antwort auf verschiedene Nationalitäten in der Nutzergruppe. Vielmehr ist es unabweislich, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sich unabhängig von ihrer eigenen ethnischen Herkunft über Sinn und Inhalte interkultureller Kommunikation bewusst werden und dieses anwenden.

Angebote für ältere Migrantinnen und Migranten

In Zukunft werden sich Pflegeeinrichtungen auf die verstärkte Inanspruchnahme durch Migrantinnen und Migranten einstellen müssen. Bereits jetzt richten sich verschiedene Einrichtungen und die Altenpflegeausbildung an dem Ziel einer kultursensiblen Altenpflege aus.

Folgende Ansätze und Angebote wurden in den letzten Jahren unter Einsatz von Mitteln des Landes Bremen entwickelt bzw. eingerichtet:

⇨ Die Arbeiterwohlfahrt Bremen verfolgt verschiedene Ansätze zur Information und Beratung von älteren ausländischen Bürgern:

- Aufsuchende Information und Beratung in Pflege- und Versorgungsfragen (Infobus, Infostände).
- Gruppenarbeit in Begegnungsstätten und vergleichbaren Treffpunkten in Stadtteilen mit hohem ausländischen Bevölkerungsanteil mit dem Ziel der grundlegenden und vorsorglichen Information über die Pflegeversicherung und über die Angebote in Bremen.
- Entwicklung und Umsetzung eines Konzeptes „Kultursensible Pflege“, dessen Prinzipien für die Altenhilfe, auch unabhängig von der Trägerschaft, insgesamt verwendbar sind.

[408] 271 Interviews im Jahr 2004, siehe ZIS 2005.

⇨ Der private, interkulturelle Pflegedienst ProSano hat methodisch Zugangswege zur Zielgruppe erarbeitet und beschrieben und dabei die Notwendigkeit der Vernetzung der bestehenden Angebote und deren Ausweitung betont.

⇨ Das DIAKO-Krankenhaus in Gröpelingen hat auf Anregung der SAFGJS den Sozialdienst um eine türkischsprachige Fachkraft ergänzt, die insbesondere ältere Menschen muttersprachlich in allen Fragen im Zusammenhang mit Pflege und Versorgung berät.

⇨ Die Altenpflegeschule der Bremer Heimstiftung bildet mit einem besonderen Programm ausländische Interessierte in der Altenpflege aus.

⇨ Die Bremer Heimstiftung hat im Rahmen einer größeren Anlage in Gröpelingen 13 Altenwohnungen erstellt, die die besonderen Bedarfe der muslimischen Bevölkerung berücksichtigen. Die Bewohnerinnen und Bewohner werden von dem Träger interkultureller Arbeit Z.I.S. begleitet, der zusätzlich in der gleichen Wohnanlage eine kleine interkulturelle Begegnungsstätte mit Öffnung zum Stadtteil eingerichtet hat.

⇨ Das Zentrum für Migranten und interkulturelle Studien e. V. (Z.I.S.) hat eine Befragung zur Situation von türkischsprachigen Menschen im Bremer Westen durchgeführt (s. o.) und entwickelte im Anschluss daran eine Begleitung von älteren Migrantinnen und Migranten bei der Bewältigung von altersbedingten Alltagsproblemen, inkl. einer aufsuchenden Beratung. Dieses Modell basiert auf dem Einsatz von dafür qualifizierten und angeleiteten Freiwilligen.

⇨ Die Stadtteil-Initiative Leben in Grohn e. V. unterstützt eine Selbsthilfegruppe älterer Bewohnerinnen, die sich mit dem Thema "Alt werden in der Fremde" und Fragen der Versorgung im Alter befassen.

⇨ Das regionale Fachgremium Sozialer Arbeitskreis beim Dienstleistungszentrum Vegesack hat eine Arbeitsgruppe gebildet, die ein Modell zur Bedarfserfassung von älteren Migantinnen und Migranten erprobt, auf dessen Grundlage neue Angebotskonzepte geprüft werden sollen.

Angesichts der wachsenden Zielgruppe sind diese Angebote auszubauen.

3.5 Armut und Migration

3.5.1 Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Umfassende Informationen zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund[409] wurden in Deutschland erstmals mit dem Mikrozensus 2005 durch das statistische Bundesamt veröffentlicht.[410] Demnach lebten im Land Bremen 24,1 % Bremerinnen und Bremer mit Migrationshintergrund. Für das Land Bremen liegen mittlerweile eigene Berechnungen des Statistischen Landesamtes vor.[411] Danach wurde für das Jahr 2007 ein Migrationsanteil von ca. 26,8 % an der Bevölkerung für die Stadt Bremen errechnet. Der Aussiedleranteil[412] liegt bei ca. 6,8 % (Stadt Bremen), der Eingebürgertenanteil liegt bei ca. 7,2 % (Stadt Bremen). Bremerhaven hat einen geringeren Migrationsanteil der Bevölkerung als die Stadt Bremen, und zwar ca. 20,2 % im Jahr 2007.[413] Für das Land Bremen ergibt sich 2007 ein Migrationsanteil von ca. 25,6 %.[414]

In Bremen und Bremerhaven lebten zum Stichtag 31.12.2007 insgesamt 81.808 Ausländerinnen und Ausländer. Damit liegt der Ausländeranteil bei 12,3 %. Die größte Gruppe ausländischer Nationalität stellen mit 33,7 % türkische Staatsangehörige, 25,7 % gehören der EU (EU-27 Staaten) an (davon mehr als die Hälfte aus EU-15).

Tabelle 3.5.1: Nicht deutsche Bevölkerung, Land Bremen 2007

Stichtag 31.12.2007	insgesamt	davon mit Staatsangehörigkeit				
		EU27-Staaten	darunter EU15-Staaten	Türkei	ehem. Jugoslawien	ehem.GUS-Staaten[415]
männlich	42.016	10.451	6.058	14.556	3.922	2.426
weiblich	39.792	10.585	5.066	12.980	3.537	3.534
Insgesamt	81.808	21.036	11.124	27.536	7.459	5.960

Quelle Statistisches Landesamt, eigene Berechnung

Gemäß dem „3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ haben Migrantinnen und Migranten 2005 in Deutschland ein wesentlich höheres Armutsrisiko (250 %) als die deutsche Bevölkerung. Im Vergleich der Migrant/innengruppen im Jahr 2005 untereinander lebten ca. 34 % der ausländischen Bevölkerung, ca. 25 % der Eingebürgerten bzw. als Deutsche Geborenen und ca. 21 % der (Spät-) Aussiedler in Armutsgefährdung. Das Armutsrisiko von Migrantinnen und Migranten unter 15 Jahren war höher (ca. 33 %) als bei Kindern und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund (ca. 14 %). Auch bei älteren Personen (65+) mit Migrationshintergrund ist das Armutsrisiko mit ca. 27 % höher als bei gleichaltrigen Personen ohne Migrationshintergrund (ca. 10 %).[416]

[409] Vgl. Definition "Migrant/in" in Teil 2.1.2 (Fußnote).
[410] Vgl. Statistisches Bundesamt 2005-2.
[411] Vgl. Teil 2.1.3.
[412] Aussiedler/Spätaussiedler: Zuwanderer mit deutscher Volkszugehörigkeit und deren Familienangehörige, die vor allem aus der ehemaligen Sowjetunion, Polen und Rumänien nach Deutschland übergesiedelt sind.
[413] Wg. zu geringer Stichprobengröße sind die Werte für Bremerhaven u. U. ungenau.
[414] Vgl. Teil 2.1.2.
[415] GUS-Staaten: Armenien, Aserbeidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland; bis 1991 Sowjetunion.
[416] Vgl. Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 104 f.

3.5.2 Integrationspolitik im Land Bremen

Nach der „Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2007 – 2011“[417] richtet sich bremische Integrationsarbeit grundsätzlich an alle in Bremen und Bremerhaven lebenden Zuwanderer und Zuwanderinnen, unabhängig von Herkunft, Staatsangehörigkeit, Kultur, Religion oder Weltanschauung. Wegen der bestehenden Integrationsprobleme richtet sich die praktische Integrationsarbeit allerdings in erster Linie an die Migrantinnen und Migranten, die Unterstützung benötigen. Hierzu zählen überwiegend bildungsfern aufgewachsene und von Armutsrisiken besonders betroffene Personen. Die Bremische Bürgerschaft hat im April 2007 den Abschlußbericht der Integrationskonzeption für die vergangene Legislaturperiode diskutiert. Mit der Konzeption für die laufende Legislaturperiode 2007-2011 bringt der Senat zum Ausdruck, dass die Anstrengungen intensiviert werden sollen. Mit den Leitbildern

- Integration durch Sprache und Bildung,
- Integration durch Ausbildung, Weiterbildung, Beschäftigung und Selbstständigkeit,
- Integration durch soziale Stadtentwicklung und Förderung des sozialen Zusammenlebens,
- Integration durch Interkulturelle Öffnung,
- Integration durch Partizipation und bürgerschaftliches Engagement,

sollen Bildungs- und Arbeitsmarktchancen von Zuwanderinnen und Zuwanderern verbessert, Stadtquartiere mit hohem Migrationsanteil gestärkt sowie Dienste und Einrichtungen für Bürger mit Zuwanderungsgeschichte zugänglicher gemacht werden.

Sprache

Sprache stellt die erste Barriere beim Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. zur ökonomischen Unabhängigkeit dar. Die Beherrschung der deutschen Sprache ist daher die wichtigste Voraussetzung für berufliche und gesellschaftliche Integration. Durch Erlernen der Sprache werden Chancen zum Einstieg auf dem Arbeitsmarkt erheblich verbessert und die potentielle Abhängigkeit von Transferleistungen, z. B. nach SGB II, wird verringert. Nach Esser hat Sprache „im Prozess der individuellen wie der gesellschaftlichen Integration eine herausgehobene Bedeutung, da sie mehrere Funktionen erfüllt. Sie ist sowohl Medium der alltäglichen Kommunikation als auch eine Ressource, insbesondere bei der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt. Zudem können Sprachen und Sprachakzente als Symbole von Zusammengehörigkeit oder auch Fremdheit wirken und zu Abgrenzungen oder Diskriminierungen führen. Ungleichheiten im Zugang zu Bildung, Einkommen, den zentralen Institutionen und gesellschaftlicher Anerkennung ebenso wie soziale Kontakte sind wesentlich, wenngleich nicht allein, durch sprachliche Kompetenzen in der jeweiligen Landessprache bedingt"[418]. In seiner Studie weist Esser nach, dass Bildungserfolg und berufliche Chancen weitgehend von guten Kenntnissen der Landessprache abhängen: „Sprachliche Defizite vermindern die Chance, überhaupt eine Beschäftigung zu finden und vor allem eine höhere Stellung zu erlangen, deutlich und sind mit merklichen Abschlägen beim Einkommen verbunden. Dies gilt umso mehr, je stärker der Anteil an kommunikativen Tätigkeiten und Abstimmungen ist und insbesondere dann, wenn die Muttersprache einen geringen Verwendungswert auf dem (globalen) Arbeitsmarkt hat. Wer die Landessprache nicht umfassend beherrscht, kann auch durchaus vorhandene und wertvolle eigene Kenntnisse und Berufserfahrungen kaum nutzen. Andererseits verstärken

[417] Vgl. SAFGJS 2008-3.
[418] Esser 2006-1, S. 1.

sich für die Arbeitsmarktintegration förderliche Bedingungen – etwa eine höhere Bildung und eine kompetente Beherrschung der Landessprache – wechselseitig."[419]

In Bremen stehen für die vorschulische Erziehung sowie für Schulkinder eine Reihe von Fördermaßnahmen zur Verfügung. Sprachstandserhebungen und Fördermaßnahmen vor der Einschulung sind, wie von den Senatorinnen für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie für Bildung und Wissenschaft vorgesehen, zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen abzustimmen und zu intensivieren. Auch entsprechende Elternprogramme sind zu erweitern. Für Erwachsene stehen die Integrationskurse des Bundes sowie eine Vielzahl von Deutschkursangeboten unterschiedlicher Sprachkursanbieter zur Verfügung. Mit dem im Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurden erstmalig staatliche Integrationsangebote für Zuwanderinnen und Zuwanderer einheitlich gesetzlich geregelt. Die Integrationskurse des Bundes sind ein Grundangebot des Staates zur Sprachförderung und damit ein wichtiger Baustein für eine nachhaltige Integration. Zum 1.1.2008 wurde nach einer umfangreichen Evaluation das Kursangebot weiter verbessert. Um den Kurserfolg zu steigern, sind u. a. flexible Stundenkontingente und Wiederholungsmöglichkeiten eingeführt worden. Die Teilnehmerzahlen in Bremen lassen auf eine hohe Akzeptanz des Kurssystems schließen. An den Integrationskursen hatten in Bremen zum Stichtag 31.12.2007 insgesamt bereits 4.527 Personen (davon 2.857 Frauen) teilgenommen.[420] Die vermittelten Sprachkenntnisse (Niveaustufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) sind für eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt jedoch oft nicht ausreichend.

Ergänzende und weiterführende Sprachförderangebote sind notwendig. Eine verbesserte Kooperation zwischen den Akteuren (z. B. durch die in Bremen abgeschlossenen Kooperationsvereinbarungen zwischen BAgIS[421], Migrationsberatung, Integrationskursträgern) ist hier eine wichtige Voraussetzung. Der Bund hat im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) ein Programm zur Förderung berufsbezogener Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund aufgelegt. Die Maßnahmen sind auf eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und enthalten neben der Sprachförderung auch arbeitsmarktrelevante bzw. berufsspezifische Qualifizierungselemente. Ein Trägerverbund aus Bremen und Bremerhaven hat sich an dem Wettbewerbsaufruf des Bundes beteiligt. Die BagIS fördert zusammen mit der SAFGJS weiterhin das Equal-Nachfolgeprojekt "Start – Sprachstandserhebung und Profiling" und ist auch Modell-ARGE für den Schwerpunkt "Sprachtest".

Bildung

Bildung ist eine wichtige Ressource für gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft. Das Bildungssystem hat im Integrationsprozess von Zuwanderinnen und Zuwanderern eine Schlüsselfunktion. Ohne Schulerfolg ist eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt und damit in die Gesellschaft kaum zu erreichen. Bildung ist daher ein wichtiger Hebel zur Verhinderung von Armut. Bildung beginnt schon im Kindergarten. Die in Bremen erfolgenden Sprachstandserhebungen und die Sprachförderung im Kindergarten sollen Kindern einen guten Start in der Grundschule ermöglichen. Fortbildung von Erzieherinnen und Erziehern, Elternprogramme und weitere Familien unterstützende Maßnahmen ergänzen die bremische Kindertagesstättenarbeit. Die Sprachförderung wird in Schulen fortgesetzt, um zu vermeiden,

[419] Esser 2006-1, S. 4.
[420] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2007-1.
[421] ARGE Bremen bzw. "Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BagIS)"

dass Kinder oder Jugendliche aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse zur Sonderschule bzw. Förderschule verwiesen werden. Untersuchungen haben in den letzten Jahren belegt, dass in Deutschland 2007 Schulerfolg, soziale Herkunft und Sprachvermögen stark korrelieren. Kinder von Zuwanderinnen und Zuwanderern sind hier besonders stark betroffen, sie haben deutlich schlechtere Bildungschancen als ihre deutschen Mitschüler und Mitschülerinnen. Diese Untersuchungsergebnisse werden auch im Land Bremen, beispielweise durch die Überrepräsentanz von ausländischen Schülern und Schülerinnen in Haupt- und Sonderschulen, bestätigt.[422]

Die Zahl der Schulabbrecher zeigt die Unterschiede zwischen deutschen (7 %) und nicht deutschen (17 %) Schulabgängern deutlich.[423] Die Quote der männlichen ausländischen Schulabbrecher liegt in Bremen bei 20 %, bei ausländischen Schülerinnen bei 14 %. Der allgemeine bundesweite Trend der vergleichsweise höheren Bildungsabschlüsse der weiblichen Jugendlichen wird auch bei ausländischen Schulabgängern bestätigt. Die Benachteiligung im Bildungssystem manifestiert sich unter anderem durch Schulabschlüsse, die von Jugendlichen erreicht werden. Während im Durchschnitt in Bremen ca. 30 % der deutschen Schüler und Schülerinnen das Abitur erreichen, gelingt dies nur ca. 12 % der ausländischen Schüler und Schülerinnen. Nahezu umgekehrt ist das Verhältnis bei den Hauptschulabschlüssen: während 31 % der ausländischen Jugendlichen die Schule lediglich mit einem Hauptschulabschluss verlassen, liegt die Quote für deutsche Schülerinnen und Schüler bei 18 %. Auch die Unterschiede beim Förderzentrumsbesuch sind signifikant. Während 3,93 % der deutschen Absolventen und Absolventinnen im Abschlussjahr 2007 ein Förderzentrum besuchten, lag die Quote für ausländische Absolventen und Absolventinnen bei 7,75 %. Durch vorliegende Daten werden Ergebnisse aus Studien bestätigt, dass Bildungschancen für Kinder aus Familien mit oder ohne Migrationshintergrund in Deutschland sehr unterschiedlich sind. PISA - Forscher hoben hervor, die intensivere Förderung von Schülern mit Migrationshintergrund sei die wichtigste anstehende bildungspolitische Aufgabe.[424]

Zunehmend wird in einschlägigen Studien aber auch darauf hingewiesen, dass der Migrationshintergrund nicht als isoliertes, einziges Kriterium für Schulerfolg betrachtet werden darf. Vielmehr ist auch der ökonomische, soziale und kulturelle Status des Elternhauses zu berücksichtigen. Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird beispielsweise angeführt, dass 83 % der Akademikerkinder ein Studium aufnehmen. Bei Nicht-Akademiker-Kindern liegt dieser Anteil nur bei 23 %. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als viele nach Deutschland angeworbene Arbeitsmigrant/innen in ihren Herkunftsländern in eher peripheren Regionen mit unterentwickelter Bildungsinfrastruktur lebten. Deutschland leistete sich lange den Mangel keiner systematischen Einwanderungspolitik, um z. B. das Integrationspotential zunächst einwandernder Männer[425] und dann ihrer Frauen und Kinder im Zuge der Familienzusammenführung intensiv zu fördern.

Seit dem Bekanntwerden der Schieflage des deutschen Bildungssystems zu Ungunsten der Schüler und Schülerinnen mit Migrationshintergrund wurden in Bremen eine Reihe von Maß-

[422] Vgl. Teil 2.4.
[423] Es liegen keine Zahlen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund vor. Es konnte nur auf die in der Statistik ausgewiesenen Ausländer abgestellt werden. Alle Zahlen in diesem Absatz gelten für das Land Bremen. Quelle: Bericht des statistischen Landesamts Bremen „Allgemein bildende Schulen 2007“ (StaLa 2008-7) S. 17, eigene Berechnungen.
[424] Vgl. PISA Deutschland 2008-1, S. 20.
[425] Der in den 1960er Jahren geprägte deutsche Begriff "Gastarbeiter" reflektiert, dass tatsächlich lange vollkommen unterschätzt wurde, dass sich "harte" Einwanderung in großem Ausmaß entwickelte.

nahmen ergriffen, die eine höhere Bildungsgerechtigkeit herbeiführen sollen. Folgende Darstellung soll eine kurze Übersicht über die Integrationsmaßnahmen im Bildungsbereich Bremens geben.

Tabelle 3.5.2: Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund

Maßnahmen	**Umfang/Teilnehmerzahlen**
Vorkurse für Grundschüler mit Migrationshintergrund	An 15 regionalen Standorten in der Stadtgemeinde Bremen werden 425 Schülerinnen und Schüler gefördert
Intensivsprachkurse für Schüler nicht deutscher Herkunftssprache (Seiteneinsteiger) in der Orientierungsstufe und der Sekundarstufe I	An 15 regionalen Standorten in der Sekundarstufe I werden 141 Schülerinnen und Schüler gefördert
Vorkurse für Schüler nicht deutscher Muttersprache für alle Schulstufen	In der Stadtgemeinde Bremen besteht ein flächendeckendes kleinräumiges Angebot von Vorkursen in allen Schulstufen.
Durchführung von Feriensprachkursen für Schüler mit Migrationshintergrund durch Freie Träger in den Sommerferien	In den Sommerferien werden seit 2004 Sommercamps für Schülerinnen und Schüler der 3. Jahrgangsstufen gefördert. Bislang nahmen insgesamt 800 Kinder teil, davon 190 im Jahr 2008.
Mit dem Mercator-Förderunterricht sollen durch eine individuelle fach- und sprachspezifische Förderung die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessert werden.	Es werden in der Stadtgemeinde Bremen derzeit 114 Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund gefördert. Dazu wird von Lehramtsstudierenden an der Universität Bremen Unterricht in Kleingruppen aber auch Einzelunterricht angeboten.
Das Projekt „START – Schülerstipendien für begabte Zuwanderer“ soll die Zunahme höherer Bildungsabschlüsse bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund fördern.	Derzeit werden 48 Schülerinnen und Schüler im Land Bremen gefördert. Die Stipendiaten erhalten zur Verbesserung ihrer schulischen Entwicklungschancen neben einer finanziellen Unterstützung einmalig eine PC-Grundausstattung und können zusätzliche Beratungs- und Bildungsangebote nutzen.
Das Elternbildungsprojekt „Rucksack in der Grundschule“ soll zur koordinierten Sprachförderung und Elternbildung beitragen. Migrantenkinder werden unter Einbeziehung ihrer Mütter gefördert.	Im Schuljahr 2006/2007 nahmen 7 Grundschulen der Stadtgemeinde Bremen an dem Projekt teil. Die positiven Auswertungen des bundesweiten Programms bestätigen sich auch in Bremen.

Quelle: SBW

In Bezug auf Gesundheit spielt die Schule eine große Rolle, z. B. durch Aufklärung über Ernährung, Präventionsmaßnahmen u. V. m. Insbesondere bei Beteiligung der Eltern, kann eine Einstellungs- und Verhaltensänderung bewirkt werden. Insgesamt ist es wichtig, dass Schulen Eltern in ihre Arbeit einbeziehen. Aktive Elternarbeit signalisiert Integration und verbessert so die Zukunftschancen der Kinder.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund und innerhalb dieser Gruppe wiederum Jungen und junge Männer haben zu höheren Anteilen Schwierigkeiten hinsichtlich ihres Schulerfolges.[426] Bremen hat hier Handlungsfelder entwickelt und wird die eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquoten in Schulen kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin prüfen. Das Ziel ist, innerhalb der kommenden fünf Jahre die Abbrecher- und Wiederholerquoten deutlich zu senken und die Angleichung der Leistungen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund an den Gesamtdurchschnitt aller Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Bestrebungen der Senatorin für Bildung und Wissenschaft setzen einen weiteren Schwerpunkt darin, die Durchlässigkeit des bestehenden Schulsystems aktiv

[426] Vg. Teil 2.4.

zu fördern. Künftig sollen die Übergangsquoten[427] von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund systematisch mit dem Ziel erfasst werden, sie an den Durchschnitt aller anderen Kinder und Jugendlichen heran zu führen. Außerdem wird es in den kommenden Jahren darum gehen müssen, allen Kindern, die Defizite in der deutschen Sprache aufweisen, die Förderung zukommen zu lassen, die ihnen eine gleichberechtigte Teilnahme an Unterricht und Bildung ermöglicht. Dies gilt für alle Schulformen und für alle Schulstufen, wenn entsprechender Bedarf besteht. Ganztagsschulen ermöglichen gerade für Kinder aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Elternhäusern große Chancen für gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem. Deshalb wird dem Ausbau der Ganztagsschulen große Bedeutung zugemessen.

Jugendliche mit Migrationshintergrund haben große Schwierigkeiten beim Übergang in das duale Ausbildungssystem. Berufsorientierung in der allgemein bildenden Schule hat hier insbesondere die Aufgabe, starren, oftmals an tradierten Geschlechtsrollen orientierten Berufswahlentscheidungen, zukunftsorientierte Alternativen entgegenzusetzen. **In berufsbildenden Schulen** ist in besonderer Weise für die Ausbildung der Fach- und Berufssprache Sorge zu tragen. Die Partner des Regionalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs sowie die Partner im Bündnis für Arbeit und Ausbildung in Bremen und Bremerhaven haben die „Bremer Vereinbarungen 2008-2010 in Bremen und Bremerhaven“ beschlossen. Die Vereinbarungen wurden von der Wirtschaft und erstmals auch von der Arbeitnehmerseite – DGB und Arbeitnehmerkammer – unterzeichnet. Ziel dieser Vereinbarungen ist unter anderem, die Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Ausbildung und Beruf zu stabilisieren. Die Bedeutung von **Elternarbeit** zur Unterstützung integrativer Arbeit muss ebenfalls hoch eingeschätzt werden. Die Elternbildungsprogramme „Mama lernt Deutsch“, "Rucksack“, „Hand in Hand“, und „Muttersprachliche Elternlotsen“ haben sich bewährt. Diese Programme werden durch das familienorientierte Integrationstraining „FIT-Eltern“ ergänzt. Das familienorientierte Integrationstraining ist ein speziell bremischer Versuch, die Integration zugewanderter Menschen zu beschleunigen und das Zusammenleben in Vielfalt zu fördern und als Vorteil erleben zu können. Weitere Elternlotsenprogramme als sprachliche und kulturelle Brücken zwischen Familien mit Migrationshintergrund, Kindertageseinrichtungen, Schulen und anderen Institutionen sollen auf ihre Umsetzbarkeit überprüft werden.

Unterhaltsleistungen für Migranten

Migrantinnen und Migranten ohne festen Aufenthaltsstatus, das sind i. d. R. Asylbewerber und Flüchtlinge, erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die zum Teil als Sachleistungen gewährt werden. Die Höhe der Leistungen richtet sich unter anderem auch nach der Aufenthaltsdauer in Deutschland. Während der ersten 48 Monate erhalten die Leistungsbezieher Leistungen nach § 3 AsylbLG. Die Leistungen nach § 3 AsylbLG liegen rund 25 % unter den üblichen Sozialleistungen (SGB II, SGB XII), die gemeinhin als Existenzminimum gelten. Nach zwei Jahren richten sich die Leistungen nach § 2 AsylbLG und entsprechen Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe). In Bremen erhalten zurzeit ca. 3.150 Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Davon erhalten ca. 1.457 Personen abgesenkte Leistungen nach § 3 AsylbLG. 1.699 Personen sind Leistungsbezieher nach § 2 AsylbLG (analog SGB XII). Krankenhilfeleistungen werden ana-

[427] Übergangsquoten dienen u. a. zur Bestimmung des Anteils von Kindern, die vom Kindergarten in die Grundschule wechseln oder von der Grundschule in eine bestimmte Schulform übergehen, sie werden auch für den Besuch weiter führender Schulen ermittelt.

log den Beziehern von SGB II und SGB XII über die AOK gewährt, wobei auch hier nach § 3 AsylbLG Einschränkungen bestehen.

Asylbewerber und Flüchtlinge, denen Leistungen nach § 3 AsylbLG gewährt werden, haben deutliche Armutsrisiken. Eine Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben ist mit den gewährten Leistungen erheblich eingeschränkt, zumal sie in der Regel drei Jahre in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen. Hinzu kommen Einschränkungen bei der Arbeitserlaubnis, welche nur mit Auflagen erteilt werden. Integrativ hingegen wirkt sich die Tatsache aus, dass Kinder in öffentlichen Kindertageseinrichtungen aufgenommen werden und die Schulpflicht in Bremen auch für diesen Personenkreis besteht. Durch kleinere Einzelprojekte, überwiegend finanziert über den Europäischen Flüchtlingsfonds, sowie über Sprachlernangebote, wird versucht, die Lebenssituation von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu verbessern. Um insbesondere langjährig hier lebenden Familien eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, ist mind. eine Anhebung und Angleichung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an das Niveau des SGB II bzw. SGB XII erforderlich.

Alle übrigen Migrantinnen und Migranten, wie z. B. Ausländer und Spätaussiedler, erhalten wie die Allgemeinheit Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Insoweit treffen für sie die Regelungen zu, wie sie in diesem Bericht für die Grundsicherungssysteme dargestellt werden. Allerdings liegen die Anteile von Migrantinnen und Migranten im Sozialtransferbezug nach dem SGB II und SGB XII weit über dem von "Nichtmigranten".[428] Ursachen hierfür liegen hauptsächlich in schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt.

Erwerbsbeteiligung

Die bessere Arbeitsmarktintegration von Bremerinnen und Bremern mit Migrationshintergrund ist sowohl aus sozial-, gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen notwendig. Angesichts der demografischen Entwicklung und des Rückgangs des Arbeitskräfteangebots in Deutschland muss es ein wichtiges Anliegen von Politik und Wirtschaft sein, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gezielt zu erhöhen. Volkswirtschaftlich wird es immer notwendiger, eine hohe Erwerbsbeteiligung aller Bevölkerungsgruppen herzustellen.

Aussagefähige Daten zur Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund werden für Gesamtdeutschland in einer Sonderauswertung zum Mikrozensus 2005 dargestellt.[429] Die amtlichen Statistiken der Arbeitsagenturen unterscheiden nur zwischen „Deutschen“ und „Ausländern“. Gemäß Mikrozensus 2005 liegt die Erwerbsquote von Personen mit Migrationshintergrund mit 68,3 % (Migrantinnen 58,1 %, Migranten 78,2 %) deutlich unter der von Personen ohne Migrationshintergrund (Gesamt 75 %, Männer 81,0 %, Frauen 68,9 %). Diese Zahlen machen mehr als deutlich, dass Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Migranten und Migrantinnen nicht nur unter integrationspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll sind, sondern auch zur Aktivierung beträchtlicher Arbeitsangebotsreserven beitragen. Die Arbeitslosenquote von nicht Deutschen ist i. d. R. doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung.[430]

---

[428] Die SGB II-Bezugsquote für die Bevölkerung 0-65 in der Stadt Bremen beträgt 2007 für "Deutsche" 14,9 % und für Ausländer 29.8 %, d. h. in dieser Bevölkerungsgruppe haben Ausländer gegenüber Deutschen die doppelte Wahrscheinlichkeit des SGB II-Bezugs in der Stadt Bremen (Quelle: SAFGJS).
[429] Vgl. Statistisches Bundesamt 2005-2.
[430] Arbeitslosenquoten Juni 2008 (Land Bremen): Deutsche 12,3 %; Ausländer 25,2 %.

Die SAFGJS war 2001-2007 EU weit erfolgreichste Antragstellerin in dem EU-Programm Equal, und zwar mit fünf großen Netzwerken zur Erwerbsintegration zugewanderter Frauen und Männer mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 26 Mio. €.[431] Von daher bestand in der neuen ESF-Förderperiode 2007-2013 ein erheblicher Druck hinsichtlich sog. Mainstreamings[432], was von der Koordination Equal Bremen & Bremerhaven zielstrebig in die Programmplanung der Phase ESF 2007-2013 eingebracht wurde. Im Rahmen des operationellen Programms des Landes Bremen zur Umsetzung der neuen ESF Förderperiode 2007 - 2013 ist die Förderung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund als Querschnittsziel verankert. In allen Förderbereichen des operationellen Programms wurden - als wichtiger Baustein der Bremer Konzeption zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern - konkrete Zielzahlen für Personen mit Migrationshintergrund aufgenommen. Über das gesamte Programm sollen ca. 30 % der geförderten Personen Migrationshintergrund haben und ca. 30 % der Fördermittel dafür eingesetzt werden. Im Bremer Rat für Integration wurde diskutiert, das Erreichen der ESF-Förderziele für Migrantinnen und Migranten zu überprüfen.

Insgesamt gesehen ist die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten an der Erwerbsarbeit quantitativ und qualitativ zu verbessern. Maßnahmen müssen Migrantinnen und Migranten erleichtern, an den sektoralen und beruflichen Strukturwandel in der bremischen Wirtschaft Anschluss zu finden. Hierzu gehören berufliche Bildung und Fortbildung, die Verzahnung von Instrumenten der Sprach- und Arbeitsmarktförderung sowie Fördermaßnahmen für nachhaltige Existenzgründungen. Die Bemühungen Bremens um einen hohen Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst müssen fortgesetzt werden.[433]

Die BAgIS bietet bereits eine Vielzahl von Möglichkeiten meist in Kooperation mit der SAFGJS und als Nachfolge des ausgelaufenen EU-Programmes Equal Bremen & Bremerhaven an, wie zum Beispiel "DaZPort (Berufsvorbereitung für den Hafen- und Logistikbereich)", "Bremer IntegratiosNetz (BIN)", "Anerkennung ausländischer Krankenpflegeberufe", "MigraNet (Kaufmännische Qualifizierung für Migrantinnen und Migranten)", "Berufsorientierung und -Praxis für Bremerinnen aus aller Welt", "Altenpflegehelferkurse für MigrantInnen", "MigrantInnen in die Polizei", "Q-Net (Berufsvorbereitung für die Ausbildung für Kaufleute für Bürokommunikation im öffentlichen Dienst Bremens)", "Start – Sprachstandserhebung und Profiling". Die BagIS hat Kooperationsvereinbarungen mit dem Jugendmigrationsdienst und dem Migrationserstberatungsdienst. Im Bremer Rat für Integration ist die BAgIS als Gast vertreten und arbeitet auch sonst in Netzwerken mit, z. B. beim Integrationsbeauftragten des Landes Bremen.

Wohnen

Migrantinnen und Migranten sind wegen ihrer geringeren Einkommen auf preiswerte Wohnungsbestände, z. B. in nicht sanierten Altbauquartieren oder Großwohnsiedlungen, angewiesen. Es ist davon auszugehen, dass auch in Bremen Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur deutschen Bevölkerung beengter und deutlich seltener in selbst genutztem

[431] Vgl. Revel 2007-1, S. 7 ff.
[432] Vgl. Jansen 2007-1, S. 71 ff.
[433] 1999 betrug der Migrant/innenanteil bei den Einstellungen Auszubildender in der Stadt Bremen noch 2,67 %. 2006 waren es bereits 23,14 %. Von 2003-2006 lag der durchschnittliche prozentuale Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund bei den Bewerbungen bei 17,98 % und bei den Einstellungen bei 20,63 %. Vgl. Umsetzung der Konzeption zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern 2003 – 2007, Abschlussbericht, SAFGJS, Bremen 2007.

Wohneigentum leben.[434] Eine Konzentration von Menschen mit Migrationshintergrund in bestimmten Stadtquartieren in der Stadt Bremen ist Realität. Die höchsten Anteile sind dabei in den Ortsteilen Tenever (62,1 %), Neue Vahr Nord (54,5 %) und Blockdiek (53 %) zu verzeichnen. Die Ortsteile Grünhöfe (22,5 %), Goethestr. (21,6 %) und Dreibergen (17,24 %) haben die höchsten Ausländeranteile in Bremerhaven.[435]

Tabelle 3.5.3: Bevölkerung Stadt Bremen - Ortsteile (31.12.2007)

Ortsteile	Bevölkerung mit Migrationshintergrund	Bevölkerung mit Migrationshintergrund in %	Bevölkerung Gesamt
Stadt Bremen	148.043	27,0	547.769
Tenever	6.207	62,1	9.996
Neue Vahr Nord	4.396	54,5	8.068
Blockdiek	3.780	53,0	7.136
Neue Vahr Südost	3.617	48,9	7.401
Neue Vahr Südwest	1.979	46,7	4.237
Grohn	2.896	46,0	6.302
Ohlenhof	4.249	44,8	9.475
Kattenturm	5.569	42,7	13.054
Sodenmatt	2.718	39,3	6.909
Gröpelingen	3.493	38,9	8.975

Quelle: Statistisches Landesamt, eigene Berechnung

Auffallend ist, dass die durchschnittliche Wohndauer von Deutschen und Ausländern in den betreffenden Ortsteilen deutlich voneinander abweicht. Besonders auffallende Differenzen zeigen sich z. B. in Grohn (Deutsche 15,6 Jahre, Nichtdeutsche 4,8 Jahre) oder auch in Neue Vahr Südwest (Deutsche 13,8 Jahre, Nichtdeutsche 6,7 Jahre). Diese Ortsteile sind durch hoch verdichtete Großwohnanlagen gekennzeichnet und können als bremische „Integrationsquartiere“ bezeichnet werden. Die Bewohnerrinnen und Bewohner ziehen nach der Erstintegration häufig in aus ihrer Sicht „höherwertige“ Wohnquartiere.

Durch verschiedene Programme für die Verbesserung der Wohnqualität sollen diese Viertel insgesamt attraktiver werden, was die bestehende Segregation deutlich vermindern würde. Deshalb ist die bremische Politik fortzusetzen, die darauf abzielt, ethnisch segregierte Wohnquartiere oder Ortsteile aufzuwerten und zu stabilisieren, z. B. in Grohn, Tenever, Neue Vahr und Gröpelingen. Dies geschieht durch die Behebung von Defiziten im baulichen Bestand, durch die Verbesserung der Lebens- und Wohnqualitäten, der Unterstützung interkultureller Begegnungsarbeit z. B. in Häusern der Familie, der Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bewohner und der Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung von Nachbarschaftskonflikten. Aktives Quartiersmanagement mit dem Schwerpunkt der Schaffung eines guten interkulturellen Zusammenlebens in Nachbarschaften wird u. a. durch Programme wie Wohnen in Nachbarschaften (WiN), Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS) sowie dem Bundesprogramm Soziale Stadt gefördert.

[434] Vgl. Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 111 ff.
[435] Vgl. Statistisches Amt und Wahlamt Bremerhaven, Bevölkerungsfortschreibung Stand 30.9.2008. Angaben zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegen für Bremerhaven nicht vor.

3.5.3 Ausblick

Der Senat hat mit seiner „Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Land Bremen 2007 – 2011“[436] deutlich gemacht, dass er auch in dieser Legislaturperiode „Integration als dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe betrachtet, die alle hier lebenden Menschen betrifft"[437]. Diese Aufgabe ist gemeinsame Verpflichtung von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderinnen und Zuwanderern. Ziel ist, die Integration weiter zu verbessern, dem aktuellen Bedarf und neuen Lebenswirklichkeiten anzupassen und bestehende Integrationsdefizite abzubauen. Mit Leitbildern und über 100 Handlungszielen hat sich das Land Bremen konzeptionell gut aufgestellt. Der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales gewährleistet Integrationsmonitoring und Evaluation. Sie wird Zielerfüllung, qualitative Aspekte der Umsetzung, sowie neue Erkenntnisse, die dazu beitragen können, die bremische Integrationsarbeit in den kommenden Jahren weiter zu verbessern, kontinuierlich berücksichtigen. Abschließend sei erlaubt, auf ein erfreuliches Ergebnis der letzten Jahre hinzuweisen: Das Land Bremen liegt bei den Einbürgerungsquoten 2007 nach Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz an dritter Stelle. Von 2000 - 2007 erhielten 15.305 Bremer einen deutschen Pass.[438] Eine weitere Einbürgerungskampagne wird gegenwärtig im Land Bremen vorbereitet.

[436] Vgl. Konzeption zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern 2007-2011, SAFGJS 2008-3.
[437] Ebenda, S. 2.
[438] Vgl. Statistische Jahrbücher 2004, 2007 (StaLa 2004-1; StaLa 2007-2); eigene Berechnung.

3.6. Armut und Wohnungslosigkeit

3.6.1 Beschreibung der Personengruppe

Folgt man der Definition des 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bzw. der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W), so gelten „Einzelpersonen und / oder Familien (als) wohnungslos, die ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung oder Wohneigentum institutionell (z. B. in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe oder einer Notunterkunft) oder nicht-institutionell (z. B. bei Freunden und Bekannten) untergebracht sind.“[439] Akute Obdachlosigkeit liegt bei Menschen vor, die über keine dieser Möglichkeiten verfügen.

Längerfristige Obdachlosigkeit kann sich zur Armutslebenslage verfestigen, wenn zusätzliche soziale bzw. gesundheitliche Probleme hinzu treten.[440] Zumeist sind Einzelpersonen betroffen, sowohl monetär als auch sozial.

3.6.2 Bremer Datenlage

Eine jährliche amtliche Statistik über Obdachlosigkeit besteht weder in Bremen noch beim Bund.[441] Über die Gruppe der in Bremen kommunal mit einem Obdach versorgten Menschen wird anhand eigener Erhebungen berichtet.[442] Da die Daten auf der Grundlage von kommunalen Leistungen zur Unterbringung der Betreffenden ermittelt wurden, sind nicht alle Obdachlosen erfasst. Es besteht eine Dunkelziffer von Menschen, die ohne öffentliche Unterstützung und unter teilweise prekären Bedingungen leben (z. B. bei Bekannten, Freiern oder auf der Straße).

---

[439] Zur Unterscheidung der Begriffe Obdachlose / Wohnungslose sowie zur Einführung des neuen Begriffs der Wohnungsnotfälle vgl. den 3. Armuts- und Reichtumsbericht, Bundesregierung 2008–DS 16/9915 S. 117. Gemäß einer plausiblen Schätzung sind 1,5 bis 3 % der Bezieherinnen und Bezieher von Transferleistungen unmittelbar von Wohnungsverlust bedroht, vgl. hierzu: Specht 2008, S. 401.

[440] Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht spricht von „existenzieller Notlage“ und „absoluter“ bzw. „primärer“ und „extremer“ Armut. Zu den besonderen Problemlagen vgl. weiter unten. Es kann angenommen werden, dass zumindest 15 % der Bremer Obdachlosen, nämlich diejenigen, die mehr als ein Jahr obdachlos sind, unter extremen Armutsfolgen zu leiden haben. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat für die Bundesebene einen wesentlich höhere Prozentsatz von 40 % Langzeitarbeitslosen (>1Jahr) ermittelt, die sich 2006 in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe befunden haben.

[441] Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht stützt sich auf Daten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) und aus Nordrhein-Westfalen, wenn er z. B. auf die Ursachenzusammenhänge von Obdachlosigkeit eingeht. Die Aussagen können auch auf Bremen übertragen werden, vgl. a. a. O., S. 119. Die BAG W hat aktuell einen Statistikbericht für die Jahre 2004-2006 veröffentlicht, vgl. BAG W 2008.

[442] „Wohnungsnotfallhilfen 2004 bis 2006 in der Stadt Bremen“, Vorlage für die Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration vom 4.Oktober 2007 sowie Tabelle „Übersicht Wohnungsnotfallhilfe 2004-2007“ weiter unten; zu Struktur, Umfang und Kosten niedrigschwelliger Unterbringungsformen siehe die genannte Deputationsvorlage. Die Daten wurden in Kooperation mit freien Trägern der Drogen- und der Wohnungslosenhilfe und zuständigen Ämtern (Gesundheitsamt, Steuerungsstelle Drogen und Amt für Soziale Dienste) erhoben und ausgewertet. Für einen Überblick über die Wohnungsnotfallhilfen vor 2004 vgl. Busch-Geertsema / Ruhstrat 2003-1.

3.6.3 Ursachen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit

Zu den häufigsten Problemhintergründen, die Wohnungslosigkeit auslösen oder diese verstetigen, zählen[443]:

- der Verlust von Arbeit oder Beschäftigung und in der Folge Einkommensarmut,[444]
- Mietschulden und Verschuldung mit einer sich anschließenden Zwangsräumung,[445]
- der Verlust der Partnerbeziehung durch Tod, Ehescheidung oder Trennung,
- krisenbelastete Ablösung vom Elternhaus,
- gesundheitliche Einschränkungen (insbesondere Suchterkrankungen),[446]
- Gewalterfahrungen (insbesondere von Frauen)[447] und
- Straffälligkeit.[448]

Obdachlosigkeit entsteht zunächst häufig als Folge von Erwerbslosigkeit und Mietschulden. Nicht immer ist es den Betroffenen möglich, von vorhandenen staatlichen Unterstützungsangeboten Kenntnis zu erlangen und diese zu nutzen (z. B. die Möglichkeit der Mietschuldenübernahme zur Abwendung einer Räumungsklage als Leistung nach SGB II bzw. XII durch das Amt für Soziale Dienste und die BAgIS, vgl. hierzu weiter unten).

Menschen, die sich in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe aufhalten[449], befinden sich häufig zusätzlich in einer persönlichen und sozialen Problemlage, deren Überwindung nicht aus eigenen Kräften möglich ist. Diese werden im Folgenden dargestellt.

Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (im Sinne von § 67 SGB XII) müssen definitionsgemäß mehrere Belastungsfaktoren gleichzeitig verarbeiten. Diese verhindern oder erschweren die Annäherung an ein Gemeinwesen und die Nutzbarmachung der vielfältigen Möglichkeiten gegenseitiger Unterstützung und Selbsthilfe in einem sozialen Netz.

3.6.4 Persönliche Folgen von Obdachlosigkeit

Verschiedene soziale Risikosituationen können identifiziert werden, die zu Obdachlosigkeit führen können. Dabei handelt es sich, wie bereits dargestellt, insbesondere um den Verlust des Arbeitsplatzes mit den entsprechenden Armutsfolgen, das Ende einer Partnerbeziehung und gesundheitliche Probleme (Einzelheiten s. o. unter 3.6.3).

Aus der Herkunftsfamilie bereits in die Obdachlosigkeit mitgebrachte soziale Benachteiligungsfaktoren als grundlegende negative Startchancen können in der Kombination mit den genannten sozialen Risiken unter den Bedingungen des Lebens auf der Straße oder in Notunterkünften oft nicht aus eigener Kraft ausgeglichen werden. Dazu zählen insbesondere eine unterdurchschnittliche Bildung und Ausbildung.

---

[443] Vgl. Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 119.
[444] „Während in der Gesamtbevölkerung ca. 4% mit weniger als 500 € auskommen müssen, sind es in der Gruppe der Wohnungslosen ca. 76 %." BAG W 2008-4, S. 155.
[445] 65 % der Obdachlosen sind verschuldet, 54 % verfügen nicht über ein eigenes Bankkonto, 19 % der in Einrichtungen betreuten Obdachlosen haben zu Beginn der Betreuung überhaupt kein Einkommen; vgl. BAG W 2008, S. 155 f.
[446] 42 % der Obdachlosen in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe auf Bundesebene sind krank, 13 % sind behindert und bei 19 % lag im Verlauf des Jahres 2006 ein Krankenhausaufenthalt vor (alle Daten 2006); vgl. BAG W 2008, S. 156.
[447] Neben Trennung/Scheidung (23 %) wird die Obdachlosigkeit von Frauen zu 19 % durch die Gewalt des Partners oder Dritte ausgelöst; vgl. BAG W 2008, S. 156.
[448] Vgl. zu den Ursachen die Statistikauswertung BAG Wohnungslosenhilfe 2008 S. 155.
[449] Z. B. aus Freiheitsentziehung Entlassene, denen Anschlusswohnraum unplanmäßig nicht zur Verfügung steht.

Im Gegenteil potenziert längerfristig erlebte Obdachlosigkeit die genannten benachteiligenden Faktoren und Risiken noch weiter, sodass sich im Ergebnis die „besonderen sozialen Problemlagen“ ergeben - als verstetigte Lebenslage mit ökonomischer, sozialer und institutioneller Ausgrenzung. Auf diese ist mit entsprechenden Hilfeangeboten zu reagieren. Ein Teil der Betreffenden lehnt Hilfen ab, z. B., sofern sie mit einem institutionellen Hilfesystem verknüpft sind. Auch hierauf muss - mit entsprechend niedrigschwelligen - Angeboten geantwortet werden.

Als Folgen von längerfristiger Obdachlosigkeit sind im Einzelnen zu nennen:

- Der Verlust der Normalität des Alltags und sozialer Integration durch die fehlende Tagesstruktur, die Erwerbsarbeit bietet (mehr als 90 % der Obdachlosen sind erwerbslos) sowie den Ausschluss von sozialen, politischen und kulturellen Freizeitaktivitäten und Teilhabemöglichkeiten.

- Armut in Gestalt von Obdachlosigkeit wirkt als weitere Zugangsbarriere, z. B. zu Vereinen, Sportangeboten, Fortbildungs- und Erholungsmaßnahmen oder Parteien und Verbänden.[450]

- Soziale Kontakte in der Obdachlosen„szene“ selber sind kein adäquater Ersatz für langfristige soziale Beziehungen; sie sind oft wegen der unsteten Lebensplanung nicht stabil und zudem immer wieder von Gewalterfahrungen und Eigentumsdelikten geprägt.

- Mangelernährung

- Bewegungsmangel

- Schwierigkeiten beim Zugang zu normalen Dienstleistungen wie:
  - Geld (kein Bankkonto)
  - Post (keine Anschrift)
  - Informationen der Medien (Zeitungen, Fernsehen)
  - Gesundheitsversorgung mit der Folge eines schlechten Allgemeinzustandes, chronifizierten Erkrankungen (Haut insbesondere, Bewegungsapparat, psychischen und Suchterkrankungen; hohe Erreichbarkeitsschwelle bei niedergelassenen Ärzten), einer kürzeren Lebenserwartung (zu Maßnahmen vgl. weiter unten).[451]

- Sekundärfolgen nach langjähriger Unterbringung im institutionellen Hilfesystem: Resignation, Passivität, Verzicht auf eigene Lebensplanung, Verlust von Alltagskompetenzen, Delegation von Verantwortung an die Institution („Hospitalisierung“).

Obdachlos zu sein kann konkret bedeuten:

Wind und Wetter ausgesetzt zu sein, Hunger zu haben, um Almosen bitten zu müssen, keinen sicheren Schlafplatz, kein Zimmer und keine Privatsphäre zu haben, sich in Angst und Unsicherheit vor Übergriffen zu befinden, lange Wege zu Fuß zurück zu legen, die Familie zu verlieren, keine Freunde, keinen Kühlschrank und keinen Fernseher zu haben, gebrauchte

[450] „Reiche“ Stadtteile sind für Obdachlose, insbesondere für alleinstehende Wohnungslose „no go areas“, d. h. ihr Aufenthalt dort löst ebenso wie an wichtigen stadtöffentlichen Plätzen Proteste aus. Die Gruppe bewegt sich daher besonders eingeengt in den wenigen innerstädtischen Bereichen, wo sie die Betrachtenden weniger „stört“ bzw. wo ein Gewöhnungsprozess stattgefunden hat. Im Umkreis der Bremer Notunterkunft für Männer handelt es sich um ein Quartier mit gewerblicher Nutzung, in dem keine Gelegenheit zu Nachbarschaftskontakten besteht.

[451] Wegen ihres Lebens auf der Straße und in Unterkünften sind die meisten Obdachlosen nicht in der Lage, z. B. Rezepte und Atteste zu sammeln, um von der Praxisgebühr oder Zuzahlungen befreit werden zu können (s. Maßnahmen).

Kleidung tragen zu müssen, keine Erfolge (z. B. als Erwerbsfähiger oder als Sportler) vorweisen zu können und schließlich das Selbstvertrauen zu verlieren.[452]

Für mindestens 15 % der länger als ein Jahr obdachlosen Bewohner der Bremer Notunterkünfte für alleinstehende Wohnungslose, aber auch für obdachlose Drogenabhängige mit Langzeitaufenthalten treffen die genannten persönlichen Folgen von Obdachlosigkeit zu.

3.6.5 Zahl der Wohnungs- und Obdachlosen in Bremen

In Bremen werden jährlich ca. 3.000 wohnungslose Menschen von der Wohnungsnotfallhilfe in verschiedener Weise untergebracht (Einzelheiten zur Wohnungsnotfallhilfe vgl. den folgenden Abschnitt).

Mit dieser Zahl ist die Gruppe der Obdachlosen jedoch nicht vollständig erfasst. Es besteht darüber hinaus eine Dunkelziffer von Menschen, die ohne Inanspruchnahme des Hilfesystems in akuter Obdachlosigkeit leben oder teilweise prekäre Formen privater Unterstützung in Anspruch nehmen.

Der Anteil der jungen Erwachsenen - zwischen 18 und 25 Jahren - an den Obdachlosen steigt in Bremen bei den Männern leicht an[453]. Er erhöhte sich vom Jahr 2005 zum Jahr 2008 von 13 auf 18 %. Bei den jungen Frauen blieb er im genannten Zeitraum – allerdings auf deutlich höherem Niveau - etwa gleich[454]; Die BAG W sieht hier einen Zusammenhang zu den geänderten Bestimmungen des § 22 (2a) SGB II. Erwachsene unter 26 Jahren können nur noch unter eingegrenzten Bedingungen einen eigenen Hausstand gründen. Von ihnen wird grundsätzlich erwartet, bei den Eltern zu wohnen, was teilweise zu erheblichen Konflikten führen kann. Die jungen Frauen wählen in dieser Situation offenbar häufiger freiwillig oder unfreiwillig den Auszug aus der elterlichen Wohnung als die Männer gleichen Alters. Sie gehen damit aufgrund ihrer schlechteren schulischen und beruflichen Bildung (s.u. 3.6.6.3), wie die Daten zeigen, ein erhöhtes Risiko ein, obdachlos zu werden. Und dies, obwohl ihre Möglichkeiten, vorübergehend prekäre Unterbringungsalternativen bei Bekannten zu finden, erfahrungsgemäß größer sind als die der männlichen Klientel.

Der Verein für Innere Mission, der in Bremen auch aufsuchende Straßensozialarbeit („streetwork“) und ambulante medizinische Notversorgung betreibt[455], schätzt die Gruppe der Alleinstehenden Wohnungslosen in Bremen auf insgesamt ca. 300 - 500 Personen, ca. 200 hiervon werden kontinuierlich niedrigschwellig untergebracht (s. 3.6.6). Eine Erhebung zur Dunkelziffer existiert nicht, insofern ist die genannte Angabe nicht gesichert.[456]

---

[452] Anschaulich schildert diese Lebensbedingungen der Band „Arme habt Ihr allezeit“, Ev. Obdachlosenhilfe 2007.

[453] In Bremerhaven ist ein stärkerer Anstieg festzustellen, vgl. hierzu den Teil 3.6.9.

[454] Für Bremen liegen folgende Daten von in den beiden Notunterkünften für Alleinstehende Wohnungslose Untergebrachten unter 26 Jahren vor: Männer 2005: 13 %, 2006: 16 %, 2007: 18 %, 2008: 18 %; Frauen: 2005: 30 %, 2006: 29 %, 2007: 33 %, 2008: 28. Vergleich Bund: Männer und Frauen unter 25 Jahre: 16 %; vgl. BAG W 2008-4, S. 155. Der Bremer Anteil der unter 26-Jährigen ist insofern vergleichbar mit dem Bundesdurchschnitt, allerdings nur bezogen auf die Männer. Zu den Frauen vgl. weiter unten. In Bremerhaven überschreiten die Daten den Bundesdurchschnitt.

[455] Zur medizinischen Notversorgung durch den Verein „Medizinische Versorgung Obdachloser“ vgl. den Teil 2.6 Gesundheit.

[456] Über obdachlose Kinder und Jugendliche wird hier nicht berichtet, weil in Bremen keine verfestigte Straßenkinderszene besteht. Einzelfälle werden mit den Mitteln des KJHG und familienrechtlichen Maßnahmen gelöst (Sorgerechtsentzug, Inobhutnahme).

3.6.6 Übersicht Bremer Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe

Der Begriff „Wohnungsnotfälle“ ist weiter gefasst als der der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe: hiermit sind nicht nur von Obdachlosigkeit betroffene Haushalte bzw. Personen gemeint, sondern auch diejenigen, die von Wohnungslosigkeit bedroht bzw. unzureichend (in nicht rechtlich abgesicherten Wohnverhältnissen) untergekommen sind. Der Notfall besteht - erweitert - in dem drohenden Verlust der Wohnung.

Definition und Auftrag der Bremer Landesverfassung

Ein Teil der betreffenden Menschen ist in der Lage, ausschließlich mit eigenen Aktivitäten und / oder der Hilfe von Freunden und Bekannten sein Wohnproblem zu lösen. Bei den akut Obdachlosen hat der Staat die rechtliche Verpflichtung, die eingetretene Obdachlosigkeit durch entsprechende Unterbringungsangebote zu beseitigen. Die Bremische Landesverfassung konkretisiert in Artikel 14:

„Jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern.“[457]

In verschiedenen Landes- und Bundesgesetzen wird dieser Anspruch weiter flankiert (z. B. Landesbauordnung, Ordnungsrecht / Bremisches Polizeigesetz, Sozialgesetzbücher II und XII mit Leistungen zur Vermeidung des Wohnungsverlustes).

Das Tätigkeitsfeld der Beratung, Leistungsgewährung und Unterbringung bei drohendem bzw. eingetretenem Wohnungsverlust - zusammengefasst als sogenannte Wohnungsnotfallhilfe - lässt sich wie folgt skizzieren:

In Fällen der bevorstehenden Wohnungsnot, besonders bei Kündigungen wegen Mietschulden, entsteht ein kurzfristiger und komplexer Hilfebedarf. In Bremen wird seit ca. 10 Jahren der erfolgreiche Versuch unternommen, die notwendigen beratenden Hilfen und finanziellen Leistungen bereits so rechtzeitig zu geben, dass es zur Notlage der akuten Obdachlosigkeit nicht kommt. Alle Formen der Notunterbringung sind für die Kommune teurer als die Leistungsgewährung zum Wohnungserhalt. Für die Kommune und die Betroffenen zahlen sich diese Bemühungen sowohl fiskalisch als auch sozialpolitisch, nämlich unter Integrationsgesichtspunkten, aus.

Seit dem Jahre 2006 werden diese Wohnungsnotfallhilfen gebündelt und trägerübergreifend in der Zentralen Fachstelle Wohnen (ZFW) angeboten und richten sich prinzipiell an alle Wohnungsnotfälle unabhängig von der Art ihrer Einkünfte.[458]

Die BAgIS beteiligt sich regelmäßig an diversen Kooperationen mit dem AFSD und den freien Trägern. Hier ist die Beteiligung am Arbeitskreis Wohnen und an Unterarbeitskreisen hervorzuheben. Da durch die aktuellen Entwicklungen auf den Finanzmärkten auch mit einer zunehmenden Verarmung und in der Folge auch einer Zunahme des Personenkreises mit multiplen Problemlagen und Vermittlungshemmnissen zu rechnen ist, ist ein Engagement der BAgIS hier weiterhin sinnvoll.

---

[457] LPB Bremen 1995, S.7.

[458] Die Stadt Bremen hat mit diesem Beratungsangebot eine (in 2007 abgegebene) Empfehlung des Dt. Vereins für öffentliche und private Fürsorge umgesetzt. Der Deutsche Verein rät zum Erhalt der wohnungssichernden Kompetenzen der Kommunen auch für die Klientel/Leistungsempfänger der Arbeitsgemeinschaften („ARGE“/bzw. der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales BAgIS) unter Hartz IV Bedingungen. Vgl. Deutscher Verein 2007-1. Weitere kommunale Beispiele der Zusammenarbeit zwischen ARGEN, Kommunen und freien Träger in Bremerhaven, Stuttgart und Duisburg in: Schröder 2008.

3.6.6.1 Überblick Unterbringung

Da in Bremen nur noch wenige Sozialwohnungen und keine öffentlichen Belegungs- oder Vermittlungsrechte an Wohnungen bestehen, fehlen seit Jahren preisgünstige und für von Obdachlosigkeit bedrohte und betroffene Menschen zugängliche Wohnungen.[459] Ca. 70 % der Obdachlosen sind nach Erfahrungen des Amtes für Soziale Dienste überschuldet und haben einen entsprechenden Schufa-Eintrag, und auch daher sind ihre Chancen bei der Anmietung von Wohnraum begrenzt. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich bei den Vermietern um Wohnungsgesellschaften handelt. Ein Schufa-Eintrag stellt hier praktisch einen Ausschlussmechanismus dar. Kommen äußerlich erkennbare gesundheitliche bzw. soziale Probleme hinzu, sinken die Anmietungschancen entsprechend.

Die Wohnungsnotfallhilfe in Bremen hat in den Jahre 2004 bis 2007 jeweils ca. 3.000 akut obdachlose Menschen in verschiedener Weise untergebracht, überwiegend in Wohnraum, aber auch in Notunterkünften freier Träger und in Einfachhotels gewerblicher Betreiber.

Für die Akutversorgung bei Obdachlosigkeit in Wohnraum standen im Jahr 2007 577 Wohnungen, 108 Plätze in Notunterkünften und 230 Plätze in sogenannten Einfachhotels / Pensionen (2006: 236, 2005: 107) zur Verfügung.

Die Unterbringung in Wohnraum ist sowohl für Familien als auch für Einzelpersonen und Paare vorgesehen, die in den Notunterkünften und Einfachhotels / Pensionen nur für alleinstehende Männer und Frauen oder Paare.

Einen Überblick geben die folgenden Tabellen:

Tabelle 3.6.1: Wohnungsnotfallhilfe Stadt Bremen 2005 / 06 / 07: Kurzübersicht Unterbringung

Produkt/Träger	Notunterkunft Hohehorst, ASB	Notunterkunft Innere Mission	Notunterkunft Frauen IM[1)]	gewerbl. Hotels/Pensionen	Wohi e. V.	AfSD / OPR
I. Unterbringung	(mit KdU)	(mit KdU)	(mit KdU)	(nur KdU)	(mit KdU)	(mit KdU)
Platzzahl/Bestand Whg. IST 2005 / 06 / 07	57/57/54	42/36/32	13/13/12	n.e./236/230	194/215/222	668/534/355
Anzahl Personen 2005 / 06 / 07	255/232/229	663/517/522	128/129/109	n.e./343/545	n.e./322/423	2004/1670/ 1602
Ø Aufenthalt in Tagen 2005 / 06 / 07	81/89/86	23/25/25	38/38/39	n.e./69/67	entfällt	entfällt
Aufenthalt >3 Mon. 2005 / 06 / 07	33%/43%/40 %	8%/10%/8%	11%/17%/17 %	n.e./41%/30 %	entfällt	entfällt

Quelle: „Wohnungsnotfallhilfen 2004 bis 2006 in der Stadt Bremen", Vorlage für die Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration vom 4.Oktober 2007

3.6.6.2 Unterbringung in Wohnraum

Ein Teil der Wohnungen wird mit Vermittlung durch die Zentrale Fachstelle Wohnen (ZFW) privatrechtlich von einem Verein der sozialen Wohnraumhilfe an sozial benachteiligte Menschen mit besonderem Hilfebedarf vergeben. Der Verein hat im Auftrag der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sein Kontingent im Dreijahreszeitraum um ca. ein Viertel erweitert (Wohnungshilfe e. V.: 222 Wohnungen zum Stichtag 31.12.2007; 2006: 215, 2005: 194, 2004: 161 Wohnungen). Der Verein begleitet die Mieterinnen und Mieter vorübergehend im Hinblick auf die Sicherung des Mietverhältnisses auf Basis einer Ent-

[459] Vgl. GEWOS 2007-1.

geltvereinbarung und einer Garantieerklärung der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zur Absicherung des Vermieterrisikos.

Einen anderen - den größeren - Teil Wohnungen nutzt die Wohnungshilfe des AfSD in der Zentralen Fachstelle Wohnen auf öffentlich-rechtlichem Wege, mit stark rückläufiger Tendenz (355 Wohnungen zum Stichtag 31.12.2007, 217 Wohnungen zum 31.12.2008). Das AfSD wird hierbei als Obdachlosenpolizeibehörde tätig. Die Einweisungen gemäß Ordnungsrecht (Bremisches Polizeigesetz BremPolG) erfolg(t)en jeweils einvernehmlich mit den Eigentümerinnen und Eigentümern der Wohnungen, dabei handelt es sich nicht um ein festes Kontingent von Belegwohnungen, über das die Zentrale Fachstelle Wohnen verfügen könnte

Die Zahl der öffentlich-rechtlich genutzten Wohnungen wurde durch die Umsteuerung der Nutzerinnen und Nutzer in Mietwohnungen im Zeitraum 2004 bis 2007 mehr als halbiert (Ist 2004: 887, 2005: 668, 2006: 534, 2007: 355 Wohnungen).[460] Ziel dieser Maßnahme ist zum einen die Normalisierung des Wohnstatus zur Mieterin bzw. zum Mieter mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten und zum anderen die Einsparung öffentlicher Mittel.

Tendenz in der kommunalen Wohnunterbringung rückläufig

Die Zahl der kommunal (ordnungsrechtlich) in Wohnungen untergebrachten obdachlosen Menschen ist in Bremen seit 2003 rückläufig. (Wieder-)Einweisungen gemäß dem Bremischen Polizeigesetz finden kaum noch statt, weil Präventionsmaßnahmen im Vordergrund der Hilfen und Leistungen stehen. (2007: 14, 2008: 2).

Die Gründe für den Nutzungsrückgang der niedrigschwelligen Obdachlosenwohnungsversorgung sind in der Entspannung am Wohnungsmarkt, dem Greifen der kommunalen Anstrengungen zur Vermeidung des Wohnungsverlustes und der Umsteuerung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung des Amtes für Soziale Dienste in privatrechtliche Mietverträge zu sehen. Ein zeitlich befristetes Umzugsmanagement des AfSD unterstützt die Nutzer bei der Umwandlung ihres Status zum Mieter bzw. zur Mieterin oder hilft beim Umzug in eine eigene Mietwohnung. Die Anhebung der Mietgrenzen der Sozialgesetzbücher II und XII in regional ausgewählten, nämlich in privilegierten Bremer Stadtteilen mit höherem Mietenniveau, hat die Anmietungschancen der ehemals öffentlich untergebrachten Obdachlosen erhöht und gleichzeitig den bekannten Segregationstendenzen entgegengewirkt.[461]

Die Entwicklung in Bremen bestätigt damit den rückläufigen Trend auf Bundesebene, den der 3. Armutsbericht der Bundesregierung mit den Daten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) beschreibt, insbesondere für die Teilgruppe der Mehrpersonenhaushalte. Die dem „harten Kern“ der Obdachlosen zuzurechnenden Obdachlosen und Drogenabhängigen bleiben auf nahezu gleichem Niveau auf die niedrigschwellige Unterbringung in Notunterkünften und Einfachhotels angewiesen.

---

[460] Im Jahr 1999 lag die Zahl der - seinerzeit großteils vertraglich festgelegten - Belegwohnungen noch bei 2.610 Wohnungen. Im Jahr 2008 wurde nur noch ca. ein Zehntel dieser Menge genutzt. Die ZFW verstärkt stattdessen ihre Vermittlungshilfen für den Abschluss privater Mietverträge. Allerdings bestehen auch bei relativ entspannten Marktbedingungen Vermittlungsbarrieren für Obdachlose. Die Studie des INWISS über Wohnraumbeschaffung durch Kooperation zählt einzelne „Risikogruppen“ auf wie z. B. „wiederholte Mietschuldner“, „Alleinstehende, die längere Zeit obdachlos waren“ oder „Haushalte mit offenkundigen psychosozialen Problemen“; vgl. BBR 2003. Finanzielle Barrieren zur Anmietung einer Wohnung durch Wohnungsnotfälle wurden in Bremen mit der Änderung der Verwaltungspraxis bei der Kostenübernahme abgebaut.

[461] Vgl. hierzu Volker Busch-Geertsema: Mietobergrenzen in der Mindestsicherung – Segregationsdruck wächst – wie gegensteuern?, in: Schröder 2008, S. 141 f. Die Grundlage der Erhöhung der Mietgrenzen in Bremen Ende des Jahres 2007 bildete das Gutachten der GEWOS, welches die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales in Auftrag gegeben hatte, vgl. GEWOS 2007-1.

3.6.6.3 Unterbringung in Notunterkünften und Einfachhotels / -pensionen

Die Obdachlosenunterbringung niedrigschwelliger Art ist in Bremen an freie und gewerbliche Träger delegiert, wobei der Zugang seit 01.04.2006 von der Zentralen Fachstelle Wohnen gesteuert wird. In Bremen besteht ein differenziertes Hilfesystem, das sich auch bzgl. der Notunterbringung von Obdachlosen an deren jeweils spezifischen Hilfebedarfen orientiert. Der Betrieb der insgesamt vier Notunterkünfte erfolgt in der Zuständigkeit der freien Träger der Obdachlosen- und der Drogenhilfe.

Notunterkünfte sind Sammeleinrichtungen (meist) mit Mehrbettzimmern zur vorübergehenden Behebung einer aktuellen Notlage. Sie bieten den dort untergebrachten Menschen zwar eine Basisversorgung, jedoch wenig Schutz ihrer Privatsphäre, und sie weisen einen eher geringen Ausstattungsstandard (z. B. gemeinschaftliche Nutzung des Sanitärbereichs, kleine Räume) auf. Der Aufenthalt sollte nicht verstetigt werden. Eine dauerhafte Unterbringung dort führt meist zur Chronifizierung sozialer Ausgrenzung. Sie fördert institutionsbestimmtes, nicht-selbstständiges Wohnverhalten, das für eine Normalisierung der Lebenslage und die Reintegration in Normalwohnraum eher abträglich ist.

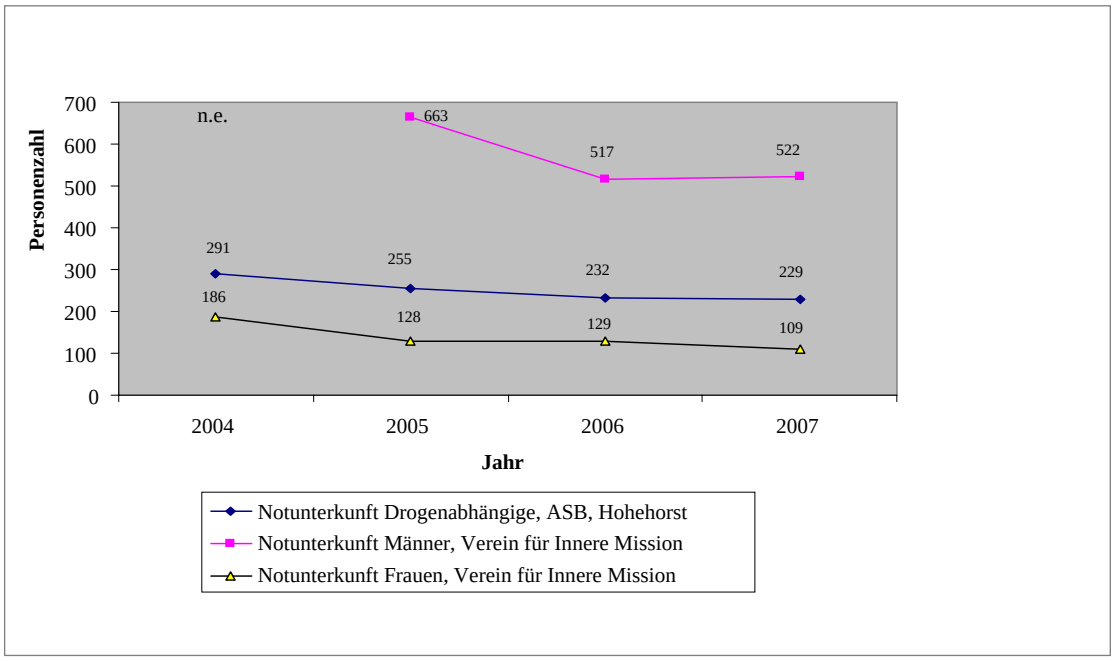
11 gewerbliche Anbieter von Plätzen in Einfachhotels und –pensionen offerieren akut Obdachlosen ebenfalls ein „Dach über dem Kopf“ als Basisversorgung, allerdings ohne dass dies mit sozialer oder medizinischer Betreuung verbunden wäre. Bezogen auf die Teilgruppe nicht einsichtsfähiger psychisch Kranker, die hier untergekommen sind, besteht ein Handlungsbedarf (s. Maßnahmen).

Notunterkünfte der Freien Träger unterscheiden sich in ihrer Angebotsstruktur von den gewerblichen Hotels insbesondere dadurch, dass hier ein größeres Maß an Kontrolle, aber auch an Hilfen in Form von professionellen Ansprechpartnerinnen und -partnern, pädagogischer Beratung, Sucht- und Arbeitsberatung, medizinischer Versorgung, Tagesaufenthalt, etc. vorhanden sind oder schnell organisiert werden können und dass auf eine enge Kooperation mit den Fachdiensten wie der Zentralen Fachstelle Wohnen, der Arbeits-, Schulden-, Sozial- und Drogenberatung, psychiatrischen Behandlungszentren etc. geachtet wird, während in den gewerblichen Unterkünften (Hotels / Pensionen) die obdachlosen Personen nicht individuell betreut werden.

Dort erfolgt eine Kontrolle der Unterkünfte durch die Zentrale Fachstelle Wohnen im Hinblick auf die Einhaltung festgelegter Unterbringungsstandards.

Obdachlose in Notunterkünften

Grafik 3.6.1: Zahl der Nutzer der Notunterkünfte für Obdachlose und Drogenabhängige in Bremen 2004 - 2007



Quelle: SAFGJS 2007

Mussten im Jahr 2005 noch 1046 obdachlose Frauen und Männer in den vier Notunterkünften[462] der Wohnungslosen- und Drogenhilfe untergebracht werden, so waren es im Jahr 2006 nur noch 878 und 2007 noch 860. Wie bereits dargestellt, pendelt sich die Nutzerzahl seit zwei Jahren auf diesem niedrigeren Niveau ein.

522 wohnungslose Männer waren im Jahr 2007 auf 45 Plätzen untergebracht. 109 Frauen lebten in der Frauennotunterkunft mit 8 Plätzen. Diese Einrichtung ist kontinuierlich überbelegt.[463]

Im Jahr 2007 wurden 229 Drogenabhängige, das entspricht 6 % der insgesamt ca. 4.000 Bremer Drogenabhängigen, auf 55 Plätzen in zwei Einrichtungen der Drogenhilfe (Träger: Arbeitersamariterbund, Hohehorst) versorgt. Rechnet man die Dunkelziffer hinzu, lässt sich schätzen, dass 10 % der Drogenabhängigen in Bremen obdachlos sind.

Die im Vergleich zur Bremer Gesamtpopulation der Drogenabhängigen geringe Platz- und Nutzerzahl der Drogennotunterkünfte macht deutlich, dass der größere Teil der Drogenabhängigen 'normal' wohnt. (Analog gilt dies auch für andere Suchtabhängige, insbesondere für Menschen mit Alkoholproblemen.)

Aufenthaltsdauer in Notunterkünften und unterschiedlich ausgeprägte Armutsrisiken

Die Verweildauer in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe kann zu Aussagen darüber genutzt werden, welche Teilgruppen der Obdachlosen von extremen Armutsfolgen (beschrieben im Teil Folgen der Obdachlosigkeit) besonders betroffen sein dürften.

[462] Im Schaubild sind die beiden Notunterkünfte für Drogenabhängige zusammengefasst.
[463] Es ist geplant, die Nutzung des Hauses (durch ein Übergangswohnheim und die Notunterkunft) zu verändern und die Platzzahl dem Bedarf anzupassen. Träger beider Einrichtungen ist der Verein für Innere Mission.

Obdachlose Männer[464]

Kurzaufenthalte in Übernachtungseinrichtungen der Wohnungslosenhilfe von bis zu drei Tagen im Sinne einer Überbrückung einer aktuellen Notlage fanden bei 50 % der Männer statt.[465] Ca. drei Viertel der Bewohner blieben weniger als 30 Tage.

Die Unterbringung dort stellte möglicherweise die Bewältigung einer vorübergehenden Notlage (von bis zu einem halben Jahr Dauer) dar.

Allerdings darf einschränkend nicht unerwähnt bleiben, dass sich bei einem Teil der Kurzzeitnutzer in einem Drehtüreffekt verschiedene Unterbringungsformen in der Obdachlosigkeit bzw. des prekären Wohnens abwechseln. Die gesamte Verweildauer in Notunterkünften Obdachloser verlängert sich z. B. bei den „Durchreisenden" durch das Überwechseln in ein Einfachhotel, in eine Einrichtung in einer anderen Stadt, kurzfristige Obdachnahme bei Freunden, den erfolglosen Versuch einer Wohnungsgründung, Strafhaft oder Krankenhausaufenthalt mit anschließender Rückkehr in ein Einfachhotel oder eine Notunterkunft. Dies betrifft insbesondere Männer, die zugleich drogenabhängig sind.

Bei dieser Gruppe mit Langzeitaufenthalten in verschiedenen Formen der Obdachlosenunterbringung muss mit extremen Armutsfolgen insbesondere der sozialen Ausgrenzung und sich dabei potenzierenden Faktoren gerechnet werden (s. weiter oben zu Folgen der Obdachlosigkeit).

Es sind besonders die älteren Bewohner mit einer langen Drogenkarriere, die länger als ein Jahr in Notunterkünften wohnen, weil es für sie keine Alternative gibt (u. a. sogenannte Chronisch Mehrfach Abhängige CMA Klienten, s. Maßnahmen).

Obdachlose Frauen

Die Notunterkunft der Inneren Mission für alleinstehende obdachlose Frauen ist getrennt und in einem anderen Stadtteil untergebracht als die für Männer, um die Frauen vor nicht gewünschten Kontakten zu bewahren und ihnen einen geschützten Raum anzubieten. Hintergrund sind insbesondere Gewalterfahrungen der meisten Frauen.

Die wohnungslosen Frauen verbleiben länger in der Einrichtung als die Männer. Langzeitaufenthalte (mehr als 90 Tage) sind leicht zunehmend. Knapp die Hälfte der Frauen bewohnt die Notunterkunft länger als einen Monat (durchschnittlicher Aufenthalt 2007: 39 Tage).

Kurzaufenthalte zur Überbrückung einer akuten Notlage spielen eine geringere Rolle als in den anderen drei Notübernachtungseinrichtungen (28 %). Dies dürfte damit zusammen hängen, dass die sog. „Durchreisenden" meist männlichen Geschlechts sind.

Für drogenabhängige Frauen steht in Bremen bisher keine eigene Einrichtung als Notübernachtung zur Verfügung. Die betreffenden Frauen wenden sich an zwei gemischtgeschlechtliche Notunterkünfte; sie werden dort separat untergebracht. Ein entsprechender frauenspezifischer Bedarf besteht jedoch, wie ein Arbeitskreis der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales mit freien Trägern und Ämtern im Jahr 2007 ermittelt hat.

---

[464] Weitere Einzelheiten (auch zu Drogenabhängigen) vgl. „Wohnungsnotfallhilfen 2004 bis 2006 in der Stadt Bremen", SAFGJS 2007-3.

[465] Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die sogenannten „Durchreisenden", von denen ein Teil ohne vorherige Kostenübernahmeerklärung der BAgIS oder des Amtes für Soziale Dienste die Einrichtung aufsucht, z. B. nachts oder am Wochenende.

Weitere Armutsrisiken und Ressourcen obdachloser Frauen

Der Frauenanteil in den Notübernachtungseinrichtungen der Drogen- und der Wohnungslosenhilfe liegt kontinuierlich etwa gleich niedrig, nämlich bei ca. 20 % (2007: 109 alleinstehende wohnungslose Frauen gegenüber 522 alleinstehenden wohnungslosen Männern; 42 drogenabhängige Frauen vs. 187 Männer). Bezogen auf alle Drogenabhängigen in Bremen machen Frauen einen Anteil von ca. 25 % aus (Schätzung Gesundheitsamt).

Dass der Frauenanteil sowohl bei den alleinstehenden als auch den drogenabgängigen obdachlosen Bewohnerinnen niedrig liegt, hängt mit den besseren Chancen der Frauen zusammen, private Alternativen in anderen, allerdings ebenfalls prekären Übergangswohnformen finden zu können (z. B. bei Freunden oder Freiern). Nicht unerwähnt bleiben sollen die damit einhergehenden spezifischen Abhängigkeiten und Gewalterfahrungen der betroffenen Frauen.

Die Frauen der Notunterkunft sind durchschnittlich deutlich jünger und schlechter ausgebildet als die Vergleichspersonen in der Übernachtunseinrichtung für Männer. Gerade die große Gruppe der unter 26-jährigen Frauen (fast ein Drittel) benötigt eine Vielzahl an Integrationshilfen, die sowohl auf eine Verbesserung ihrer schulischen Ausbildung bzw. Berufsbildung als auch eine psychologische und soziale Unterstützung hinzielen. Dies kann die Notunterkunft nicht leisten. Als eine Ursache für Versorgungsdefizite bei jungen wohnungslosen Frauen und Männern wird die mangelnde Vernetzung zwischen Fachdiensten der Jugend- und der Wohnungslosenhilfe angesehen. Hier besteht Handlungsbedarf.

Bei den Frauen ist zudem ein höherer Anteil psychisch (zumindest) auffällig als bei den Männern. (Legale) Suchtprobleme (Alkohol) spielen andererseits bei den obdachlosen Frauen eine geringere Rolle. Für einen Teil der psychisch kranken Frauen wäre es wünschenswert, wenn sie nach Diagnosestellung aus der Notunterkunft früher in eine betreute Einrichtung des Psychiatriebereichs überwechseln könnten, als dies gegenwärtig möglich ist (vgl. hierzu weiter unten: Zukünftige Maßnahmen, Ausweitung der Eingliederungshilfe).

Die Obdachlosigkeit der alleinstehenden Frauen ist in deren Erscheinungsbild wesentlich weniger offensichtlich als bei den Männern, auch wenn ihre Armutsrisiken objektiv stärker ausgeprägt sind als bei den Männern. Zu ihrem weiblichen Rollenverständnis gehört das Achten auf ein gepflegtes Äußeres. Hier ist ein Potential auszumachen, das sich auch in einer erhöhten Bereitschaft zur Mitwirkung an Gesprächen / Hilfen zum Ausstieg aus der Obdachlosigkeit äußert.

Zusammengefasst sind die Armutsrisiken der obdachlosen Frauen zwar als gravierender als bei Männern einzuschätzen, jedoch setzen die Frauen diesen eine höhere Bereitschaft und Kompetenz zur Bewältigung entgegen.

3.6.7 Betreuung von obdach- und wohnungslosen Menschen

Menschen, die sich in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe aufhalten und / oder von Obdachlosigkeit bedroht sind[466], befinden sich häufig zusätzlich in einer persönlichen und sozialen Problemlage[467], deren Überwindung nicht aus eigenen Kräften möglich ist.

Diese „Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ (gem. § 68 SGB XII) geraten häufig in die gesellschaftliche und soziale Isolation (Einzelheiten vgl. weiter oben die Kapitel zu den Ursachen und Folgen von Obdachlosigkeit).

Zur Betreuung dieser Personengruppe werden in der Stadtgemeinde Bremen 246 ambulante Plätze vorgehalten.

Tabelle: 3.6.2: Ambulante Maßnahmen und Platzangebot 2007 in Bremen (gem. § 68 SGB XII)

Maßnahme	Plätze	Rechtsgrundlage
Sozialberatung		§ 67 SGB XII; offene Beratung der Daseinsvorsorge
Ambulante Betreuung > Aufsuchende Hilfe <	60	§ 67 SGB XII i. v. m. .Kap. 3 SGB XII bzw. § 16(2) Pkt. 3 SGB II i. v. m. Abschnitt 2 SGB II
Intensive ambulante Betreuung > IBEWO <	28	§ 67 SGB XII i. v. m. .Kap. 3 SGB XII
Stat. Betreuung > Übergangswohnheime <	63	§ 68 SGB XII
Dauerwohnheime	95	§ 67 SGB XII i. v. m. mit § 35 SGB XII
Ergebnis	246	

Quelle: SAFGJS 2007

Der Anteil der erwerbsfähigen Personen in den ambulanten Betreuungseinrichtungen ist hoch; der Bezug von Mitteln der Arbeitsverwaltung (SGB II) liegt bei rd. rd. 77 %.

Sowohl diese wie auch die Leistung der Sozialhilfe (rd. 5 %) sichert das Existenzminimum. Zusätzlich und kostenerstattungsfrei wird eine flankierende individuelle sozialintegrative Unterstützung und lebenspraktische Begleitung erbracht. Die Absicherung des Existenzminimums schützt allerdings nur dann vor materieller und psychischer Verarmung und Verelendung, wenn individuelle Möglichkeiten zur Lebenslagenverbesserung entwickelt bzw. genutzt werden können, damit das Ziel der gesellschaftlichen Partizipation erreicht wird.

Tabelle 3.6.3: Stationäre Maßnahmen 2007 in Bremen (gem. § 68 SGB XII), differenziert nach Fallzahl und Sozialhilfebezug

Stat. Maßnahme	Fallzahl	Davon Sozialhilfe		Davon Sonstiges		Anmerkung
		Abs.	In %	Abs.	In %	
Übergangswohnheim für Frauen II	11	4	36	7	64	
Übergangswohnheim für Männer	43	29	67	14	33	
Dauerwohnheim Adelenstift	70	46	66	24	27	Rd. 27 % (n=24) beziehen eine Rente
Dauerwohnheim Isenbergheim	45	13	29	32	71	Rd. 67 % (n=30) beziehen eine Rente
Ergebnis	169	92	54	77	46	

Quelle: SAFGJS 2007 (Prozentangaben gerundet)

[466] Z. B. aus Freiheitsentziehung Entlassene, denen Anschlusswohnraum unplanmäßig nicht zur Verfügung steht.
[467] Zu den häufigsten Problemen gehören z. B. gesundheitliche Einschränkungen, besondere psychische Belastungen, Suchterkrankungen sowie Gewalterfahrungen und Straffälligkeit.

Rd. die Hälfte (54 %) der Fälle in stationären Einrichtungen gem. § 68 SGB XII bzw. in Dauerwohnheimen für den Personenkreis ist sozialhilfebedürftig. In Dauerwohnheimen erfüllen die Bewohner in der Regel nicht die Voraussetzungen der Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II, da es sich überwiegend um chronisch alkoholabhängige Personen aus dem Obdachlosenmilieu handelt, die ihre Erwerbsfähigkeit eingebüßt haben

Die Leistungen für die Betreuung sowie für den in der Einrichtung erbrachten Lebensunterhalt und die Unterkunft sind Bestandteil des Entgeltes, welches dem Träger für seine Leistung vom Sozialhilfeträger gewährt wird. Die Bewohner der Einrichtungen erhalten monatlich den sogenannten Barbetrag in Höhe von derzeit 94,77 € zur persönlichen Verfügung (Taschengeldregelung[468]) ausgezahlt.

Inwieweit ein Taschengeld zur persönlichen Verfügung von monatlich 94,77 € hinreichend ist, um eine wahrnehmbare und wirkungsvolle gesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen, ist umstritten.

Diese Fragestellung gilt im Grundsatz für alle stationären Unterbringungsformen, die aus Mitteln der Sozialhilfe finanziert werden, z. B. auch für Pflegeheime.

Tagesstrukturierende und selbstwertstiftende Betätigung

Teilhabe durch Tätigkeit[469]

Für Personen im Leistungsbezug des SGB XII, bei denen die Vermittlung in Arbeit und Beschäftigung und eine allgemeine Normalisierung der Lebenslage - weitgehend unabhängig von der Lage am Arbeitsmarkt – durch die individuelle psychosoziale Situation eingeschränkt ist, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit der Tätigkeit gem. § 11 Abs. 3 SGB XII vorgesehen:

Das Angebot einer sozialintegrativen Tätigkeit gem. SGB XII und die Möglichkeit der Anerkennungsprämie erfolgt derzeit in der Nachfolge des Programms „Hilfe zur Arbeit“ gem. §§ 18 ff BSHG im Wege einer Übergangsregelung.

Es handelt sich um mithelfende, selbstwertstiftende Tätigkeiten, z. B. in Tagesstätten und stationären Einrichtungen.

Darüber hinaus sind weitere Betätigungstypen entwickelt worden, die nachstehenden Gesichtspunkten folgen:

- Das Angebot von Tätigkeiten gem. § 11 (3) SGB XII soll dem Zweck der Aktivierung im Alltagsleben dienen.
- Durch den Einsatz von Tätigkeiten gem. § 11 (3) SGB XII sollen vorhandene Kompetenzen im Einzelfall freigelegt, angesprochen und nach Möglichkeit ausgebaut werden.
- Weiteres Ziel des Angebotes ist die Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. auf die beschäftigungsintegrativen Instrumente des SGB II.
- Rückkehrer aus der Leistungs- und Kostenträgerschaft des SGB II sollen in einer Tätigkeit gem. § 11(3) SGB XII aufgefangen werden können.

Maßgeblich ist, dass der Unterschiedlichkeit der individuellen berufsbiografischen und persönlichen Möglichkeiten Rechnung getragen wird.

[468] Für z. B: Freizeitgestaltung, Fahrtkosten, Rezeptgebühren.
[469] Vgl. SAFGJS 2008-4.

Lokales Kapital für soziale Zwecke

Die Ermöglichung sozialer Teilhabe, die Entwicklung lokaler Identität und die Förderung des sozialen Zusammenhaltes sind u. a. Ziel und Gegenstand der Förderung im Rahmen des Bremer Landesprogramms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ im Förderzeitraum 2008 bis 2013. Im Rahmen dieses Programms wurde 2008 erstmalig die spezifische Förderung von Personen mit besonderen arbeitsmarktpolitischen Bedarfen implementiert (Förderschiene 3). Bei dieser Förderung steht nicht der Gebietsbezug im Vordergrund, sondern die individuelle Benachteiligung und der fehlende Zugang zu arbeitsmarktqualifizierenden Instrumenten. Es handelt sich überwiegend um Suchtkranke, Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten gem. § 67 SGB XII und psychisch kranke Menschen.

Entlassungsvorbereitung in der Justizvollzugsanstalt Bremen

Die Entlassung aus einer stationären Einrichtung stellt wegen der damit verbundenen Veränderungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Absicherung und des Wechsels von psychosozialen Bezugssystemen vielfach ein Risiko dar. Dies gilt in besonderer Weise für Inhaftierte.

Aus kriminologischer Sicht sind die ersten 6 Monate nach Haftentlassung besonders rückfallgefährdet. Ein Grund hierfür liegt in den Risiken und Unklarheiten, die mit einem Zuständigkeitswechsel der verschiedenen Rechtssysteme einher gehen.

Wegen der kostenwirksamen ambulanten und / oder stationären Anschlussmaßnahmen an eine Haftentlassung kommt der Schnittstelle zur JVA aus Sicht der Sozialbehörde eine besondere Bedeutung zu.

Um auch diejenigen Inhaftierten kompetent und zielgerichtet erreichen zu können, die einen besonderen Hilfebedarf aufweisen, wurde im Jahr 2000 der sog. Entlassungsvorbereitungspool gegründet (EVBPool). Der EVB-Pool ist ein Beitrag zur Unterstützung und zur Normalisierung der Lebenslage bei Haftentlassungsfällen mit bes. Integrationshemmnissen und psychosozialen Problemen.

3.6.8 Zukünftige Maßnahmen in Bremen

Diversifizierung der niedrigschwelligen kommunalen Unterbringung Obdachloser

⇨ Notunterkunft für drogenabhängige Frauen (neu): Es ist - als Ergebnis einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der zuständigen Träger, Ämter und Behörde - geplant, für drogenabhängige Frauen eine eigene Notunterkunft anzubieten. Aus Kostengründen und wegen der geringen Platzzahl (zunächst 3 Plätze) wird diese bei dem Träger angesiedelt, der bereits eine Notunterkunft für Frauen betreibt.

⇨ Notunterkunft für psychisch Kranke / Beeinträchtigte ohne Krankheitseinsicht (Umwidmung vorhandener Plätze in der Notunterkunft für obdachlose Männer): Für den Bereich der Unterbringung nicht einsichtsfähiger, nicht kooperativer bzw. „austherapierter“ psychisch auffälliger Männer ist eine Diversifizierung des bestehenden Angebots vorgesehen (zunächst 6 Plätze in der Notunterkunft für obdachlose Männer ab 2008). Die Betreffenden sind derzeit in Einfachhotels / Pensionen untergebracht und benötigen zur gesundheitlichen und sozialen Stabilisierung eine entsprechende Betreuung.

⇨ Einrichtung für ältere chronisch mehrfachabhängige Obdachlose (neu): Ältere chronisch mehrfachabhängige Obdachlose leben in Notunterkünften fehlplatziert, weil sie einer besonderen Betreuung bedürfen und zudem unter Bedingungen der Ferne zur aktiven Konsumentenszene eine steigende Chance zum Ausstieg und zur Therapie gewinnen würden.

⇨ Es bedarf für diese Gruppe eines spezifischen Angebots (Prüfung erfolgt durch das Gesundheitsamt, Steuerungsstelle Drogen).

Verbesserung der Wiedereingliederung Obdachloser

⇨ Ausweitung der Eingliederungshilfen für psychisch Kranke: Verkürzung der Wartezeiten für Maßnahmen der Eingliederungshilfe (§ 53 SGB XII) zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen und Beendigung von Fehlplatzierungen im System der Notunterkünfte.

⇨ Verbesserung der Zugänglichkeit des Gesundheitssystems: Sensibilisierung und Fortbildung niedergelassener Ärztinnen und Ärzte zu gesundheitlichen Folgen und typischen Erkrankungen Obdachloser.

⇨ Es wäre zu prüfen, ggf. Modelle für frauenspezifische psychologische und medizinische Betreuungsmöglichkeiten innerhalb eines interdisziplinären Versorgungskonzepts zu entwickeln wie es z. B. die Stadt Wien bereits getan hat: Dort führt das Frauengesundheitszentrum FEM seit 2006 aufsuchende frauenspezifische Gesundheitsarbeit in einem interdisziplinären Team von Ärztinnen, Psychologinnen, Therapeutinnen und Psychiaterinnen durch, die sich an den Bedürfnissen und Problemlagen wohnungsloser Frauen orientiert. Die Beratungs- und Informationsangebote werden partizipativ mit den Bewohnerinnen der jeweiligen Einrichtung der Wiener Wohnungslosenhilfe und den SozialarbeiterInnen vor Ort konzipiert und evaluiert.[470]

⇨ Abbau von bürokratischen Hemmnissen bei der Zusammenarbeit der Ämter zur Effektivierung der Wohnungssicherung bei Untersuchungshaft471: Seit der Gesetzesänderung des § 7 Abs. 4 SGB II zum 1.08.06 endet füri SGB II -Klientel im Falle der Inhaftierung ab dem ersten Tag die Kostenzuständigkeit und wechselt in das SGB XII.

⇨ Dieses Verfahren führt teilweise zu Reibungsverlusten und zeitlichen Verzögerungen bei der Leistungsgewährung, die bis zum Verlust des Wohnraumes führen können.

⇨ Finanzielle Absicherung der Beratungstätigkeit: Umgang mit Geld einüben – Handlungsbedarf zur Prüfung.

⇨ Da die monetäre Sicherung der Existenz und damit auch der sinnvolle individuelle Umgang mit dem Einkommen Voraussetzung für eine gesellschaftliche Partizipation und Lebensnormalität ist, sollten diesbezügliche Hilfen einen gesicherten Stellenwert bekommen. Es wäre z. B. auch zu prüfen, ob ein Leistungstyp zu schaffen ist, der hauswirtschaftliche Unterweisung und Unterstützung beim Umgang mit dem individuellen Einkommen verbindet.

⇨ Ausbau der Teilhabe durch Tätigkeit: Stärkung von Möglichkeiten der Tagesstrukturierung und Fortführung einer verbesserten gesellschaftlichen Teilhabe über das Angebot von Tätig-

[470] Wiener Programm für Frauengesundheit, Jahresarbeitsbericht 2007.
[471] An dieser Veränderung wird bereits gearbeitet.

keiten gem. § 11(3) SGB XII für sozial Benachteiligte und von Ausgrenzung gefährdete Personen über das Pilotjahr 2009 hinaus.

⇨ Im Jahr 2009 werden in der Förderschiene 3 des Programms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ folgende Maßnahmen berücksichtigt:

⇨ Ehrenamtliche Bewährungshilfe: Im Förderzeitraum sollen Interessentinnen und Interessenten für die Übernahme einer ehrenamtlichen Bewährungshilfe geworben und angeleitet werden. Es ist vorgesehen, ein Mentoringsystem von ehemals Straffälligen für Probandinnen und Probanden der Bewährungshilfe aufzubauen, das wiederum durch ehrenamtliche Kräfte geschult und unterstützt wird. Träger dieses Angebotes ist der Verein Hoppenbank e. V.

⇨ Hier geht’s los (HIGELO): Im Förderzeitraum werden für sozial Benachteiligte Kurse zum Aufbau eines positiven Selbstbildes und zum Selbstmanagement (fit for life-Programm) angeboten. Die Gruppenarbeit wendet sich an straffällige und nicht straffällige Aussiedler, Migranten und Langzeitarbeitslose. Die Gruppenarbeit findet im sog. Kompetenzzentrum vor den Toren der JVA statt. Das Kompetenzzentrum ist Sitz der Berufshilfe für Straffällige, der Entlassungsvorbereitung und Treff zur Freizeitgestaltung. In einem weiteren Schritt soll durch regelmäßige Veranstaltungen im Zentrum der lokale Bezug zu Oslebshausen / Gröpelingen entwickelt werden. Träger ist der Verein Hoppenbank e. V.

⇨ Angehörige von Straffälligen: Im Förderzeitraum wird für Angehörige (Frauen) von Straffälligen bzw. Inhaftierten Gruppenarbeit angeboten. In diesen Gruppen sollen lebenspraktische Fragestellungen im Zusammenhang mit der Inhaftierung des Partners geklärt werden; in einer Improvisationstheatergruppe soll es um den Ausdruck und die Verarbeitung der psychosozialen Lebenslage gehen. Träger des Angebotes ist der Verein Brem. Straffälligenbetreuung e. V.

Wohnungsversorgung

⇨ Quantitative Verbesserung der Wohnungsversorgung insbesondere für Obdachlose mit Schufa-Eintrag (70 % sind überschuldet und haben einen solchen Eintrag, und die meisten Wohnungsunternehmen vermeiden daher die Annahme als Mieter); Ansprechpartnerinnen bzw. –partner für Eigentümmerinnen und Eigentümer in Konfliktfällen benennen; Absicherung des Vermieterrisikos (bei Mietschulden bzw. Renovierung nach Auszug)

⇨ Umbau eines Hauses für behinderte Obdachlose (Rollstuhlfahrer) mit Schufa-Eintrag

Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung auf Stadtteilebene unter Einbeziehung und mit direktem Kontakt von Bürgerinnen und Bürgern

⇨ Kulturelle Projekte mit Obdachlosen

⇨ Sportprojekte mit Obdachlosen

⇨ Einladungen an die Bewohner von Notunterkünften z. B. durch Beiräte / Vereine

⇨ Besuchsdienste

⇨ Individuelle Wahrnehmung von Bettlern

⇨ Gestalten öffentlicher Orte für obdachlose Drogenabhängige unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Nachbarschaft.

3.6.9. Wohnungsnotfallhilfen in Bremerhaven

Ausgangslage

Unter dem Begriff der Wohnungsnotfallhilfe werden auch in Bremerhaven sämtliche Hilfen für Personen subsumiert, die von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind.

Dazu gehören:

- Notunterkunft für Männer (max. 24 Plätze)
- Notwohnung für wohnungslose Frauen (individuell über Schutzwohnungen Frauenhaus)
- Stationäres Übergangswohnheim für Männer und Frauen (§ 67 SGB XII) (20 Plätze)
- Nachgehende Hilfe (ambulante Betreuung von Personen mit Hilfebedarf im Sinne von § 67 SGB XII mit 34 Plätzen)
- Tagesaufenthalt
- Wohnprojekt für Langzeitwohnungslose (10 Plätze) sowie
- Prävention für bedrohte Mietverhältnisse (zur Vermeidung des Wohnungsverlustes) und
- Beratung in Wohnungsnotfällen.

2001 wurden sämtliche Versorgungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für alleinstehende Wohnungsnotfälle und Paare ohne Kinder der Gesellschaft für integrative soziale Beratung und Unterstützung mbH (GISBU) übertragen.[472]

Unterscheidungen zwischen (örtlichen) Obdachlosen und (überörtlichen) so genannten Nichtsesshaften werden in Bremerhaven nicht getroffen.

Eine offene Szene aus dem Bereich der Wohnungslosen, die auf der Strasse leben, existiert kaum. Probleme im öffentlichen Bereich bestehen allerdings besonders im Bereich des Stadtteils Lehe, wo zumindest zeitweise Personen mit Drogenproblemen in Parkanlagen sehr präsent sind. Diese scheinen in dem Stadtteil auch Wohnmöglichkeiten zu finden.

Der Wohnungsmarkt in Bremerhaven ist durch den Bevölkerungsrückgang und damit einhergehende hohe Leerstände gekennzeichnet, was auch die Chancen von sozialen Randgruppen auf dem Wohnungsmarkt beeinflusst. Trotz der Leerstände gibt es einen Mangel an kleinen Wohneinheiten innerhalb der anerkannten Mietobergrenzen der ARGE bzw. des Sozialamtes.

Wohnungslose Frauen gehörten in den vergangenen Jahren trotz der formalen Zuständigkeit kaum zur Klientel. Sofern diese als Hilfe suchende Wohnungslose auftraten, wurden sie über das Frauenhaus des Diakonischen Werkes versorgt. 2006 wurde das Frauenhaus ebenfalls von der GISBU übernommen. Seit 2008 ist sowohl die Unterbringung von Opfern häuslicher Gewalt als auch die Unterbringung von wohnungslosen Frauen über dezentrale Wohnungen organisiert worden. Parallel dazu gibt es eine Frauenberatungsstelle. Dies hat die Akzeptanz und die Verweildauer bei wohnungslosen Frauen deutlich erhöht, weil dadurch ein integrationsgeeignetes Angebot geschaffen werden konnte. 2007 wurden 94 Frauen im Frauenhaus aufgenommen. 21 % der Aufnahmen hatten Wohnungslosigkeit als Ursache.

[472] Die GISBU ist eine gemeinnützige GmbH. Gesellschafter sind das Diakonische Werk Bremerhaven und der Ev. luth. Kirchenkreis Bremerhaven. Unter dem Dach der GISBU sind in Bremerhaven neben den Angeboten der Wohnungsnotfallhilfen auch sämtliche Angebote der freiverbandlichen Straffälligenhilfe einschließlich des Sozialdienstes in der Vollzugsabteilung 26 der JVA Bremen, die Arbeit im Rahmen häuslicher Gewalt sowie Angebote im Bereich der Jugendhilfe gebündelt. Zur Wohnungsnotfallhilfe durch die GISBU vgl. auch: Gabriela von Glahn: Möglichkeiten und Grenzen der organisierten Zusammenarbeit von Fachstelle, ARGE und freien Trägern in: Schröder 2008, S. 205 f.

Einfachhotels, die zur Unterbringung Wohnungsloser genutzt werden, gibt es in Bremerhaven kaum. Spezielle Notunterkünfte für Drogenabhängige ebenfalls nicht. Ein entsprechendes Angebot der AWO wurde bereits vor vielen Jahren geschlossen.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Ausgangslage kann davon ausgegangen werden, dass über die Zahlen der Notunterkunft der überwiegende Anteil der obdachlosen Männer in Bremerhaven erfasst wird. Deren Zahl lag im Zeitraum 2001 bis 2007 zwischen 140 und 208 Personen.

Tabelle 3.6.4: Zahl der obdachlosen Männer in der Notunterkunft Bremerhaven 2001 - 2007

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aufnahmen	329	273	260	259	240	174	229
Personen	k.a.	k.a.	185	184	208	140	174

Quelle: GISBU 2007

Auffallend bei der Betrachtung der Altersverteilung ist der hohe Anteil an jungen Menschen. 1993 war der Anteil der Aufgenommen im Alter bis 26 Jahre bei 7,2 %. Gegenwärtig liegt der Anteil bei 31 %. Allein der Anteil der 18 – 20 jährigen liegt bei 10 %.

Tabelle 3.6.5: Obdachlose Männer in der Notunterkunft Bremerhaven nach Alter 2001 - 2007

Jahr Alter	**18-20**	**21-26**	**18 - 26**	**27-34**	**35-44**	**45-54**	**55-64**	**>=65**
2001	7	10	17	15,2	26,4	23,7	13,4	4,3
2002	6,6	24,9	31,5	12,5	20,5	18,7	13,9	2,9
2003	6,5	20	26,5	12,7	25,4	18,8	13,5	3,1
2004	10	17	27	16	23	14	12	8
2005	10	12	22	21	24	19	8	7
2006	10	12	22	20	25	21	9	2
2007	10	21	31	15	19	22	8	5

Angaben in Prozent in Bezug auf die Aufnahmen; Quelle: GISBU 2007

Die Aufenthaltsdauer ist breit gefächert, wobei der überwiegende Anteil bei den Aufenthalten bis zu 5 Tagen zu verzeichnen ist. Es gibt aber immer noch Langzeitbewohner, die länger als 1 Jahr in der Notunterkunft verbleiben. Ein Einzelfall sogar 984 Tage.

Tabelle 3.6.6: Aufenthaltsdauer in der Notunterkunft für Männer 2007 *(in Prozent)*

Tage	<= 5	6 – 14	15 - 29	30 - 59	60 - 89	>= 90
Prozent	40	15	11	16	8	10

Quelle: GISBU 2007

Durch die Arbeit des Übergangswohnheimes Wilhelm-Wendebourg-Haus und die Schaffung eines Wohnprojektes mit 9 Plätzen im Jahr 2002 konnte der Anteil der Langzeitbewohner im Vergleich zu den 90er Jahren deutlich reduziert werden. 2008 ist das Wilhelm-Wendebourg-Haus zudem um 5 Plätze auf insgesamt 20 Plätze erweitert worden. Dabei sind 5 Appartements geschaffen worden, die besonders auf die Zielgruppe der Personen mit langfristigem Hilfebedarf ausgerichtet sind.

Vermeidung des Wohnungsverlustes

Seit 2001 wird in Bremerhaven intensiv im Bereich der Prävention gearbeitet. Im Rahmen des Kooperationsvertrages hat der Magistrat der Stadt Bremerhaven der GISBU für den Personenkreis der Alleinstehenden und für Paare ohne Kinder die Aufgabe übertragen, Wohnraum erhaltende Maßnahmen aufzubauen. Alle eingehenden Räumungsklagen werden über den Magistrat der Stadt Bremerhaven an die GISBU gemeldet. Durch kurzfristige Kontaktaufnahme wird mit den von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten nach Lösungen gesucht. Mit den großen Wohnungsbaugesellschaften (STÄWOG, GEWOBA) bestehen Kooperationsvereinbarungen. Mieterinnen und Mieter mit zwei rückständigen Mieten werden direkt der GISBU gemeldet, sofern von Mieterseite der Datenübermittlung nicht widersprochen wird. Dadurch ist eine noch schnellere Intervention möglich, was in der Regel den Regulierungsprozess vereinfacht.

Die besondere Effektivität wird auch dadurch deutlich, dass bei der Sicherung bedrohter Mietverhältnisse nur in 18 Fällen ein Darlehen / Beihilfe der ARGE oder des Sozialamtes zur Regulierung der Mietschulden in Anspruch genommen werden musste.

Tabelle 3.6.7: Zahl der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte in Bremerhaven 2004-2007

Jahr	2004	2005	2006	2007
Von Wohnungsverlust bedrohte Haushalte	614	724	627	568
Anteil Frauen (in %)	25,4	31,1	29,5	29,0

Quelle: GISBU 2007

Ingesamt ist das Hilfeangebot in Hinblick auf die Unterkunftsplätze, Präventionsangebote und Angebote an persönlicher Hilfe an die Bedarfslage Bremerhavens angemessen ausgebaut. Sofern zusätzliche Unterkunftsplätze für Personen mit Drogenproblemen notwendig sein sollten, wäre dieser Bedarf aus Sicht der Drogenberatungsstelle (AWO) zu definieren.

Unterstützung für Haftentlassene in Bremerhaven

Die Angebote persönlicher Hilfen im Sinne von § 67 SGB XII (Nachgehende Hilfe, Wilhelm-Wendebourg-Haus), die für die Wohnungsnotfallhilfe beschrieben wurden, stehen im Bedarfsfall auch den Haftentlassenen offen, sofern ein entsprechender Hilfebedarf vorhanden ist.

Die GISBU betreibt innerhalb der Vollzugsabteilung 26 der JVA Bremen den Sozialdienst und ist somit an der Vollzugsplanung beteiligt. Darüber hinaus ist die Vollzugsbegleitung und die Entlassungsvorbereitung Aufgabe des Sozialdienstes. Somit liegt die Steuerung aller Maßnahmen, die in Hinblick auf eine geordnete Entlassungsvorbereitung notwendig sind, in einer Hand.

3.6.10 Zukünftige Maßnahmen in Bremerhaven

⇨ Projekt: Wohnen und Qualifizieren: Angesichts des hohen Anteil junger Erwachsener, die sowohl vom Alter als auch vom Entwicklungsstand vielfach noch im Rahmen des SGB VIII Unterstützung erfahren könnten, diese Maßnahmen aber aufgrund fehlender Motivation / Mitwirkung als nicht Erfolg versprechend erscheinen, sind Angebote zu entwickeln, die geeignet sind, diesen jungen Menschen unabhängig von der Rechtsgrundlage eine Perspektive zu bieten. Der Erwerb von Schulabschlüssen, Ausbildung oder Arbeit steht dabei an erster

Stelle. Allerdings sind die schlechten Ausgangsbedingungen (fehlende Primärtugenden, Suchtprobleme, geringe Frustrationstoleranzen) zu berücksichtigen.

Wünschenswert wäre ein Projekt, in dem die jungen Menschen sich fehlenden Wohnraum schaffen könnten, in dem in einem oder mehreren Häusern Wohnungen renoviert werden, die dann auch selber angemietet werden könnten. Somit könnte Motivation, Qualifizierung und Beschäftigung zielgerichtet gefördert werden und eine Möglichkeit geschaffen werden, zu den jungen Menschen Zugang zu bekommen, die bisherige Angebote nicht akzeptieren konnten oder gescheitert sind.

⇨ Ausbau präventiver Hilfen: Die präventiven Hilfen auf den Personenkreis der Alleinstehenden und Paare ohne Kinder zu begrenzen, erscheint nicht sinnvoll. Anzustreben ist der einheitliche Ausbau präventiver Hilfen unabhängig von der Haushaltsstruktur.

3.7 Frauen

Armut aus der Genderperspektive

Die Strategie des Gender Mainstreaming, die im Land Bremen flächendeckend eingeführt und umgesetzt werden soll, basiert auf der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass das soziale Geschlecht (= Gender) ein Strukturmerkmal ist, das alle gesellschaftlichen Bereiche und sozialen Verhältnisse prägt. Frauen und Männer, so die Prämisse, finden grundsätzlich unterschiedliche gesellschaftliche Voraussetzungen und individuelle Chancen zur sozialen, wirtschaftlichen und politischen Teilhabe vor. Um Exklusion zu vermeiden, um Benachteiligungen abzubauen und schließlich Gleichstellung zu erreichen, ist die Analyse von strukturellen Geschlechterdifferenzen ebenso notwendig wie die Sensibilität für genderdifferenzierte Handlungsstrategien.[473]

Betrachtet man Armutslagen und Armutsrisiken aus der Genderperspektive wird schnell deutlich, dass Männer und Frauen in sehr unterschiedlichem Maße und auf verschiedene Weise betroffen sind.

Zuletzt hat in Deutschland der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung die unterschiedliche Betroffenheit der Geschlechter unterstrichen. Demnach liegt das Risiko, in Deutschland einkommensarm zu sein, je nach Erhebungsmethode bei 13 % (EU-SILC) bzw. 18 % (SOEP)[474]. Lediglich eine Erhebungsmethode – das Sozioökonomische Panel SOEP weist eine geschlechterspezifische Armutsquote aus. Sie liegt für Frauen bei 21 %, für Männer bei 16 % und durchschnittlich bei 18 %. Nach Geschlechtern differenziert ergeben sich also signifikante Disparitäten.[475]

Wer nicht nur vorübergehend auf ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle angewiesen ist, wird vom allgemeinen Lebensstandard zunehmend abgekoppelt und kann nur begrenzt gesellschaftliche Teilhabechancen realisieren. Frauen gehören überproportional der wachsenden Bevölkerungsgruppe an, die von dauerhafter Armut und sozialer Exklusion betroffen ist. Diese Erkenntnis muss ein wichtiger Strang von lösungs- und zukunftsorientierten Handlungsstrategien sein.

Für die einzelnen Kapitel dieses Berichts wurden im Rahmen des Möglichen geschlechtsspezifische Daten erfasst und für die Problem- und Situationsanalyse bewertet.[476]

Weil bei Frauen häufig mehrere Armutsrisiken kumulieren, werden an dieser Stelle die wichtigsten Einzelerkenntnisse aus den Kapiteln zusammengeführt und aus frauenpolitischer Perspektive ergänzt und weiterentwickelt. Die verschiedenen thematischen Schwerpunkte spiegeln sich in diesem Abschnitt mit Fokus auf Frauen- und Geschlechterfragen noch einmal wider.

---

[473] Siehe dazu auch Koalitionsvereinbarung SPD / DIE GRÜNEN 2007-1, S. 59.
[474] Vgl. Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 17 und Teil 2.2 dieses Berichts.
[475] Vgl. Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 184.
[476] Teilweise werden in diesem Abschnitt genderspezifische Daten aus anderen Berichtsteilen nochmals aufgegriffen und genderspezifisch ausgewertet.

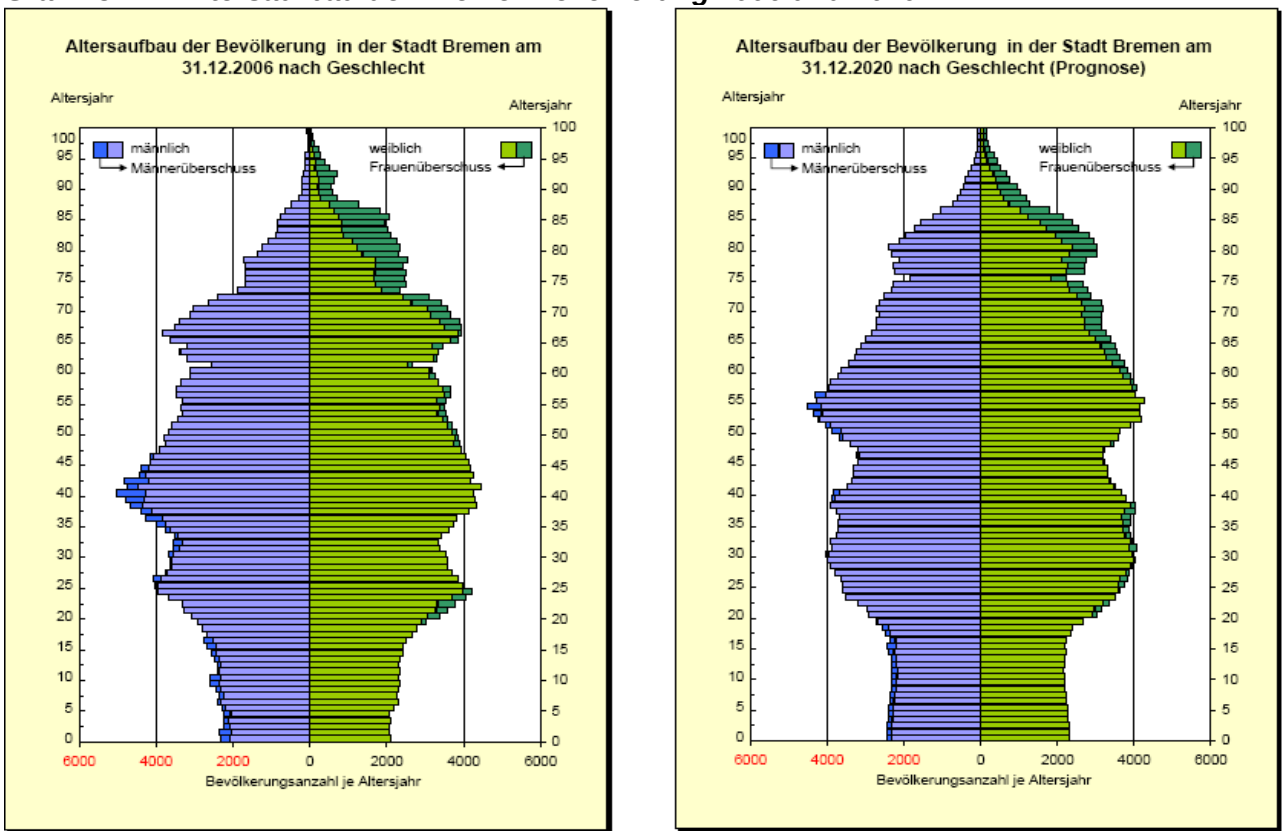
3.7.1 Die Bevölkerung, der demografische Wandel und die Frauen

Die prognostizierten demografischen Entwicklungen sind eindeutig: Die Bevölkerung altert und sie schrumpft. Beides wirkt sich deutlich und in ganz unterschiedlichen Lebens- und Gesellschaftsbereichen auf das Geschlechterverhältnis aus.

3.7.1.1 Die Zahl der hochbetagten Frauen steigt

Das demografische Altern der Gesellschaft ist vorwiegend weiblich geprägt. Im Jahr 2007 waren von den 663.082 im Land Bremen lebenden Menschen 51,5 % Frauen. Oder anders ausgedrückt: Auf 100 Männer kamen etwa 106 Frauen. Dieser Frauenüberschuss ist nicht in allen Altersstufen gleich ausgeprägt. Bis zur Altersgruppe 40 herrscht ein deutlicher Männerüberschuss. Ab der Altersgruppe 65 entwickelt sich ein Frauenüberschuss (55,5 %), der bis zu der Gruppe ab 75 Jahren immer prägnanter wird. Der Frauenanteil an der Bevölkerung liegt hier bei 67,8 %, oder anders ausgedrückt: Auf 100 Männer kommen dann 210 Frauen. Die Modellrechnungen zur demographischen Entwicklung bis 2020 für die Stadt Bremen des Statistischen Landesamts zeigen, dass dies tendenziell so bleiben wird.

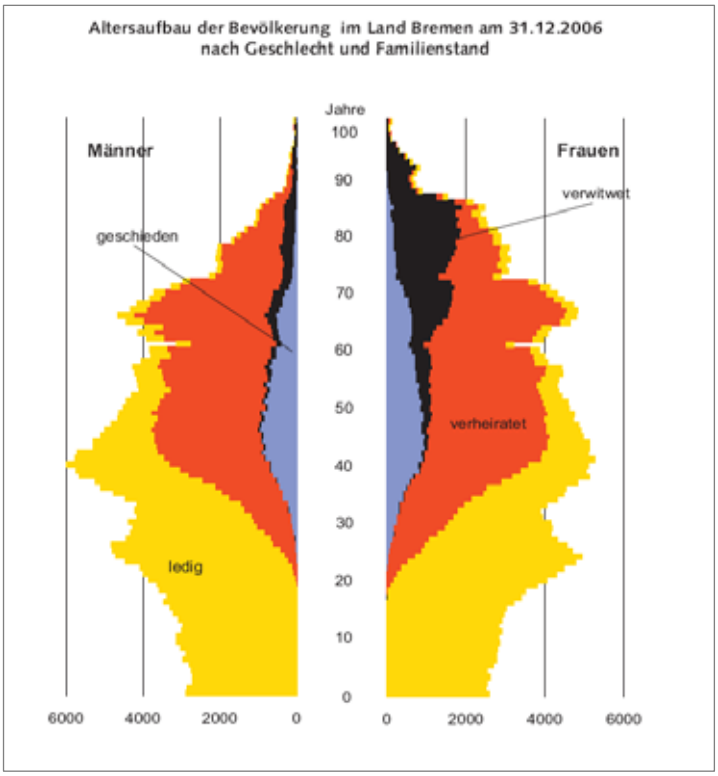
Grafik 3.7.1: Altersaufbau der Bremer Bevölkerung 2006 und 2020



Quelle: SUBVE 2008-1; Statistisches Landesamt. Vgl. auch Teil 2.1 dieses Berichts

Unterschiede der Geschlechter bestehen aber nicht nur in der Lebenserwartung, sondern auch in Lebens- und Familienformen und Haushaltsstrukturen. Männer sind im Alter ganz überwiegend verheiratet und bleiben es bis zum Lebensende. Frauen dagegen sind eher verwitwet. Ab 80 wird der Witwenstand bei Frauen zur absolut dominierenden Lebensform. Die Haushaltsstatistik belegt darüber hinaus, dass Frauen anders als Männer im Alter vorwiegend allein leben.

Grafik 3.7.2: Altersaufbau und Familienstand der Bremer Bevölkerung 2006



Quelle: Frauen im Land Bremen, Statistisches Landesamt Bremen 2008

Welche Konsequenzen daraus folgen, dass die Bevölkerungsgruppe der Hochbetagten überwiegend aus allein lebenden Frauen besteht, wie hoch deren Armutsrisiko ist und wie sich dies auf eine generationen- und geschlechtergerechte Stadtteilentwicklung, auf lokale Gesundheitsversorgung und Pflegearrangements auswirken muss, wird bisher als wichtige Herausforderung zur Bewältigung des demografischen Wandels noch wenig diskutiert.

3.7.1.2 Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird kleiner

Das Erwerbspersonenpotenzial wird im demografischen Wandel dagegen deutlich kleiner. Das heißt, dass der schon heute spürbare Fachkräftemangel sich weiter zuspitzen wird. Für Frauen könnte das Chancen beinhalten. Denn bei schrumpfendem Arbeitskräfteangebot und gleichzeitig steigender Nachfrage nach gut ausgebildeten Fachkräften setzt sich in Politik und Wirtschaft die Erkenntnis durch, dass auf die Potenziale von gut ausgebildeten Frauen auf dem Arbeitsmarkt nicht länger verzichtet werden kann. Das Humankapital von Frauen gilt schon jetzt als wichtige Ressource der Wirtschaftsentwicklung. Auf der anderen Seite wird der ökonomische Druck auf Frauen weiter wachsen, sich in den Erwerbsprozess zu integrieren. Schon heute ist die Mehrzahl der Frauen erwerbstätig, aber von gleichberechtigter Teilhabe am Arbeitsmarkt und armutsfester Beschäftigung sind sie noch immer weit entfernt. Damit der demografische Wandel für die weibliche Erwerbsintegration nicht zum Risiko wird, sind die Rahmenbedingungen entscheidend. Mehr dazu findet sich in den Unterpunkten „Erwerbsleben und Wirtschaftsstrukturentwicklung“ und „Arbeitsmarkt“ sowie „Chancen durch Bildung“.

3.7.1.3 Die Zahl der potenziellen Mütter sinkt

Ebenso wie das Erwerbspersonenpotenzial sinkt auch das der Frauen im gebärfähigen Alter. Das Problem der niedrigen Geburtenraten wird im demografischen Diskurs gern den Frauen zugeschrieben. Dabei ist es eindeutig vom Reproduktionsverhalten beider Geschlechter bestimmt. Während die sinkende Bereitschaft von Männern stillschweigend hingenommen wird, in unsicheren Alleinverdienerverhältnissen familiäre Verpflichtungen einzugehen und langfristig Verantwortung zu übernehmen, sind die gesellschaftlichen Erwartungen an Frauen hoch: Trotz steigender Anforderungen an sie in der Berufsrolle werden die Ansprüche an Frauen als Mütter in einer zentralen Familienrolle nicht revidiert.

Gleichzeitig bleibt die männerzentrierte „Versorgerehe“ als Leitidee des deutschen Sozialstaats unangetastet. Mütter tragen in diesem Modell allenfalls als Mitverdienerin zur Aufbesserung des Haushaltseinkommens bei. Von der oft geforderten eigenständigen ökonomischen Existenzsicherung sind sie ausgeschlossen, ihre Teilhabe an den sozialen Sicherungssystemen bleibt unvollständig.

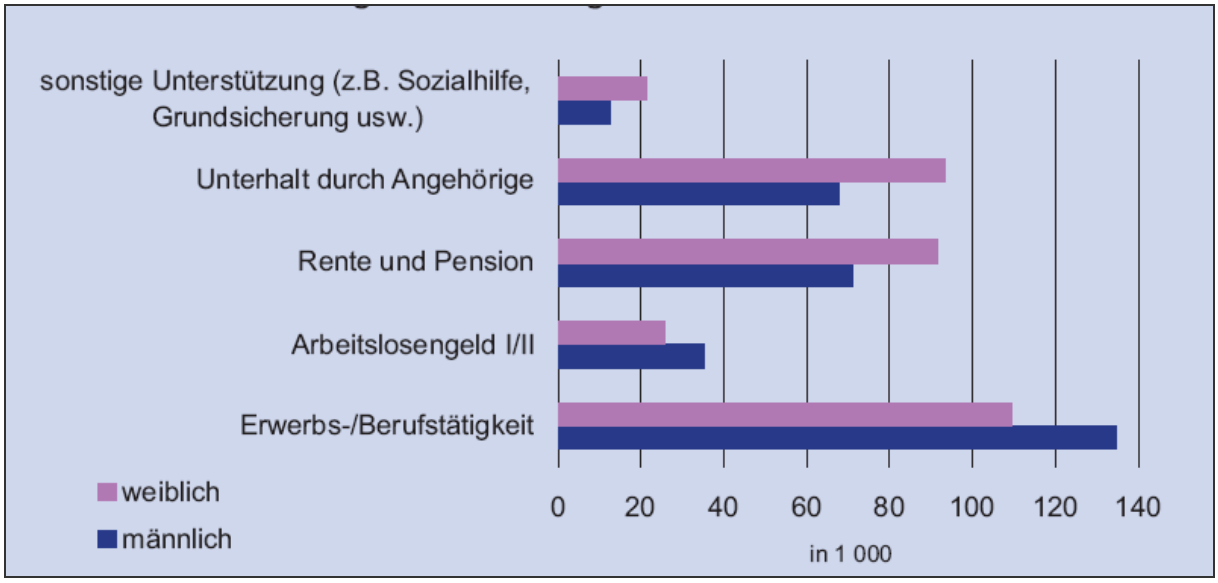
Betreuungs- und Erziehungsarbeit sind in Zeiten von unsicheren Beziehungsverhältnissen ein potenzieller Risikofaktor für Frauen. Der Ausfall des „Versorgers“ wird für Frauen mit Kindern häufig zur Armutsfalle.

3.7.2 Einkommen, Vermögen und Schulden aus der Geschlechterperspektive

Einkommen und Vermögen definieren wesentliche gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten und individuelle Handlungsoptionen. Sie sind zwischen Männern und Frauen ungleich verteilt.

Der Lebensunterhalt von Frauen wird noch immer in besonderem Maße durch Angehörige gesichert. 2007 liegt im Land Bremen der Anteil der Frauen, auf die dies zutrifft, bei 27,7 %. Für den Wohlstand und den Lebensstandard von verheirateten Frauen ist oft weniger die eigene finanzielle Situation als vielmehr die ihres Partners ausschlaggebend.

Grafik 3.7.3: Überwiegender Lebensunterhalt nach Geschlecht 2006



Quelle: Frauen im Land Bremen, Statistisches Landesamt Bremen 2008

Seit 2000 hat die Erwerbstätigkeit von Frauen zwar kontinuierlich zugenommen, dennoch ist sie weiterhin nur für ein Drittel (33,4 %) die überwiegende Quelle ihres Lebensunterhaltes.[477]

3.7.2.1 Erwerbseinkommen

Erzielen Frauen Erwerbseinkommen, liegen diese durchschnittlich deutlich unter denen der Männer. So erreichen Frauen in Westdeutschland, die zwischen 1936 - 55 geboren wurden, nur 43 % des durchschnittlichen Lebenseinkommens von Männern. Dabei ist die Differenz deutlich von der Anzahl der Kinder abhängig.[478] Erklären lässt sich dies nicht ausschließlich durch familienbedingte Unterbrechungen, Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit in Teilzeit und in der Folge schlechtere Lohnerzielungsmöglichkeiten. Hinzu kommt - auch dies eine Konsequenz von geschlechtlicher Arbeitsteilung und Geschlechterrollen -, dass Frauen häufiger in frauentypischen Berufen und Branchen mit schlechter Bezahlung tätig sind.

Doch auch der direkte Vergleich von Bruttostundenlöhnen für gleichwertige Arbeit innerhalb von Branchen ergibt, dass Frauen durchschnittlich nur ein geringeres Einkommen erzielen können.

Der „Gender Pay Gap“ ist der Indikator, mit dem die Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen jährlich auf Europäischer Ebene gemessen werden. Im EU-Vergleich ist in Deutschland das Verdienstgefälle in den letzten Jahren konstant überdurchschnittlich hoch. Im Jahr 2006 erreichte es mit 24 % einen neuen Höchststand (EU-Durchschnitt 15 %). Verschiedene Studien belegen, dass ein Teil dieser Entgeltdifferenz ausschließlich auf geschlechtsspezifische Strukturen auf dem Arbeitsmarkt zum Nachteil von Frauen zurückzuführen ist.

Dabei gibt es deutliche regionale Unterschiede. In ländlichen Gebieten ist die Verdienstdifferenz besonders ausgeprägt (Bundesgebiet 2006: 33 %), in städtischen Ballungsräumen liegt sie erheblich niedriger (Bundesgebiet 2006: 12 %).[479] Umso alarmierender ist der Befund für das Land Bremen. Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen hatten hier im Jahr 2007 durchschnittlich einen Bruttomonatsverdienst von 3.105 €. Die Entgelte der Männer lagen durchschnittlich bei 3.321 €, die der Frauen bei nur 2.527 €. Der Verdienstabstand zu Lasten der Frauen betrug demnach 794 €. Sie verdienten damit durchschnittlich nahezu ein Viertel weniger als ihre männlichen Kollegen (24 %) und deutlich weniger als Frauen in anderen städtischen Ballungsgebieten.[480]

---

[477] Vgl. StaLa 2008-5.
[478] Vgl. Klammer 2006, S. 191; auch Strengmann-Kuhn 1.
[479] Siehe z. B. Busch / Holst 2008.
[480] Quelle: Statistisches Landesamt; Datenbasis Produzierende Gewerbe und Dienstleistungsbereich ohne öffentliche Verwaltung. Ab dem Jahr 2007 wurde die Verdiensterhebung neu konzipiert und vierteljährlich differenziert nach Branchen erhoben, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr können aufgrund fehlender Vergleichsdaten nicht berechnet werden. Im Produzierenden Gewerbe lag der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst bei 3.434 €. Im Verhältnis zum Verdienst der männlichen Arbeitnehmer erzielten Frauen (-890 €) 25 % weniger Einkommen. Im Dienstleistungsbereich wurden durchschnittlich 2.895 € verdient. Der Verdienstabstand der weiblichen Arbeitnehmer (-626 €) war mit 20 % damit geringer als im Produzierenden Gewerbe.

3.7.2.2 Vermögen

Schon die ungleiche Beteiligung von Frauen und Männern am Erwerbsleben und die für Frauen ungünstigen Einkommensrelationen erzeugen ein Wohlstandsgefälle zwischen den Geschlechtern. Erwerbseinkommen sind aber nicht die einzige Quelle des Wohlstands. Vermögen trägt erheblich zur Absicherung eines einmal erreichten Lebensstandards und zur Reduzierung von lebenslaufbezogenen Armutsrisiken bei. Auch hier gibt es deutliche Disparitäten zwischen Männern und Frauen.

Die im Rahmen des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung ausgewerteten personenbezogenen Vermögensdaten weisen aus, dass Frauen durchschnittlich nur etwa 70 Prozent der Vermögenssummen besitzen, über die Männer im Schnitt verfügen. Betrachtet man die Veränderungen zwischen 1993 und 2003, zeigen sich vor allem bei Alleinerziehenden, aber auch bei Familien kontinuierliche Vermögensrückgänge.[481]

Dass das ohnehin deutliche geschlechtsspezifische Wohlstandsgefälle durch Einkommen und Vermögen nicht größer ausfällt, ergibt sich aus dem Zusammenleben vieler Frauen und Männer in ehelichen Gemeinschaften. In der statistischen Darstellung werden steuerlich zusammen veranlagte Ehegatten als ein Steuerpflichtiger ausgewiesen. Den Partnern im Haushalt werden dadurch rechnerisch Einkommenspositionen zugewiesen, die nicht deren tatsächliche Lebensrealität spiegeln. Die vorliegenden Daten erlauben keine Aussagen darüber, inwieweit Partner und Partnerin gleichermaßen Zugriff auf das ihnen zugerechnete Einkommen und Vermögen haben. Die mögliche und vermutete verdeckte Armut von Frauen in Paarhaushalten mit durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Einkommen oder Vermögen ist aus diesen Gründen nicht darstellbar.[482]

3.7.2.3 Private Verschuldung

Das Erwerbseinkommen versetzt Frauen seltener als Männer in die Lage, ihren Lebensunterhalt überwiegend eigenständig zu bestreiten. Die ungleiche Erwerbsbeteiligung, Einkommens- und Vermögensstruktur, aber auch die unterschiedlich ausgeprägte soziale Sicherung von Frauen und Männern sind wesentliche Ursachen für die größere ökonomische Abhängigkeit von Frauen. Dies erhöht gleichzeitig ihr Armuts- und Verschuldungsrisiko bei kritischen Lebensereignissen wie beispielsweise Trennung, Scheidung oder Tod des Partners. Es gibt wenig gesicherte Daten über die private Verschuldung von Frauen. Im Kapitel 2.2.4 dieses Berichts werden die Datenquellen und die Schwierigkeiten bei der Interpretation der Daten dargestellt. Es liegt zwar eine sozialräumliche Analyse vor, jedoch keine Genderanalyse. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass das Risiko, in einen Überschuldungsprozess zu geraten, insbesondere für alleinerziehende Frauen überproportional hoch ist.[483]

---

[481] Leider liegen hierzu weder aktuelle Daten für das Bundesgebiet noch spezifische Daten für das Land Bremen zur Auswertung vor. Zur Datenlage vgl. auch Teil 2.2 dieses Berichts.
[482] Arndt / Volkert 2006.
[483] Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes, nach Befragung von Schuldnerberatungsstellen, vgl. Bundesregierung 2008-DS 16/9915.

3.7.3 Erwerbsleben und Wirtschaftsentwicklung

3.7.3.1 Trotz Arbeit arm - die Situation von erwerbstätigen Frauen im Land Bremen

Die Teilhabe am Erwerbsleben ist bei Männern und Frauen im Land Bremen unterschiedlich ausgeprägt. Der Anteil der Frauen an der Gruppe der „Nichterwerbspersonen“, also der Personen, die im Unterschied zu Erwerbslosen statistisch erfassbar keine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit suchen, ist mit 58 % in den letzten 5 Jahren konstant um 15 Prozentpunkte höher als der Anteil der Männer an den Nichterwerbspersonen (43 %).

Die Erwerbsquote von Frauen (Erwerbstätige plus Erwerbslose) steigt zwar seit dem Jahr 2000 kontinuierlich an, lag 2007 aber mit 65,9 % deutlich hinter der Männererwerbsquote (2007: 79,8 %).

Tabelle 3.7.1: Erwerbsquoten 2000 – 2007 nach Geschlecht

Erwerbsquote Männer / Frauen in %								
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Männer	78,1	77,1	77,4	78,7	77,8	78,0	77,9	79,8
Frauen	61,0	61,2	61,6	64,6	63,9	64,1	65,0	65,9

Quelle: Statistisches Landesamt, Statistische Berichte Juli 2008

Über den Anteil der Frauen, die tatsächlich ein Erwerbseinkommen erzielen, gibt die Erwerbstätigenquote Auskunft. Sie liegt im Land Bremen trotz stabiler Steigerungstendenz im Jahr 2007 mit 59,7 % noch immer deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 64 % und leicht unter der durch die EU gesetzte Zielmarke von 60 %.[484]

Bei genauerer Betrachtung nicht nur der Quantität, sondern auch der Qualität von Frauenbeschäftigung im Land Bremen wird deutlich, dass das weibliche Armutsrisiko trotz Erwerbstätigkeit hoch bleibt.

3.7.3.2 Abhängige Beschäftigung

Der Anteil der erwerbstätigen Frauen an den **sozialversichert Beschäftigten** hat sich im Land Bremen leicht positiv entwickelt.

Tabelle 3.7.2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – Frauenanteil 2000 - 2007

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Land Bremen								
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Gesamt	283.576	286.499	284.653	280.526	273.434	269.709	271.867	278.782
Frauen	118.794	120.651	120.451	119.755	117.283	116.825	117.117	119.486
Frauenanteil	41,9%	42,1%	42,3%	42,7%	42,9%	43,3%	43,1%	42,9%

Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen, Statistisches Jahrbuch 2008

Der Beschäftigungszuwachs bei Frauen vollzieht sich jedoch ausschließlich im **Teilzeit**bereich.[485] Mehr als jede dritte sozialversichert beschäftigte Frau im Land Bremen arbeitet als Teilzeitkraft. Insgesamt beträgt ihr Anteil an den Teilzeitbeschäftigten 80,5 %, an den Vollzeitbeschäftigten dagegen nur 34 %. Eine eigenständige Existenzsicherung ist mit einer Teilzeittätigkeit nahezu ausgeschlossen.

[484] Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie soll in der EU bis zum Jahr 2010 die Erwerbstätigenquote insgesamt auf 70 % gesteigert werden. Die Erwerbstätigenquote der Frauen soll bis dahin 60 % erreichen.

[485] Steigerung der Teilzeitbeschäftigung von 1999 bis 2007 um 18 %, Rückgang der Vollzeitbeschäftigung im selben Zeitraum um 4,5 %. Auch bei der oben dargestellte Erwerbstätigenquote würde die Geschlechterdifferenz noch größer ausfallen, würde sie nicht nach Köpfen errechnet, sondern nach Vollzeitäquivalenten, also der Zahl der auf Normalarbeitszeit umgerechneten Beschäftigungsverhältnisse.

Eine Sonderform der Teilzeitarbeit ist der **Minijob**. Der Anteil der geringfügig Beschäftigten an den Erwerbstätigen / Arbeitsplätzen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. 78.384 geringfügig Beschäftigte waren im 1.Quartal 2007 im Land Bremen gemeldet, davon waren 48.854 Frauen (Frauenanteil Bremen 61,1 %, Frauenanteil Bremerhaven 66,1 %). Im Bundesvergleich lag das Land mit 100 geringfügig entlohnten Beschäftigten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern weit vorn.[486] Für beinahe 75 % stellt der Minijob das einzige Erwerbseinkommen dar.[487]

Durch den Wegfall jeglicher Stundenbegrenzung (ehemals 15 Wochenstunden) sind Minijobs zu einem Einfallstor für niedrigste Stundenlöhne geworden. Ihre Zunahme hat folgerichtig im Arbeitsmarktreformprozess den politisch intendierten Ausbau des **Niedriglohnsektors** beschleunigt.[488] Inzwischen arbeitet in Deutschland etwa jede bzw. jeder fünfte Beschäftigte für Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle. Der Bruttostundenlohn im Niedriglohnsektor betrug in Westdeutschland im Durchschnitt 6,89 € (2006; im Jahr 2004 lag er noch bei 7,25 €).

Bundesweit stellen Frauen mit fast 70 % der Niedriglohnbeziehenden die große Mehrheit dar. Anders betrachtet: Von allen berufstätigen Frauen ist jede Dritte zu einem Niedriglohn beschäftigt und kann trotz Arbeit kein armutsfestes Erwerbseinkommen erzielen.[489]

In Kapitel 2.3.2.2 dieses Berichts wird richtig angemerkt, dass keine Aussagen darüber möglich sind, inwieweit atypische Beschäftigungsverhältnisse tatsächliche Armut manifestieren, weil sich nicht differenzieren lässt, ob sie der individuellen Existenzsicherung oder der Aufstockung des Haushaltseinkommens dienen. Aus der Geschlechterperspektive ist zu ergänzen, dass vor allem Frauen in den sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen und im Niedriglohnsektor zu finden sind. Ihr individuelles Armutsrisiko ist je nach Lebenslage dadurch überproportional hoch.

3.7.3.3 Frauen als Selbstständige und Gründerinnen

Nach wie vor sind Frauen im Vergleich zu Männern bei den Selbstständigen unterrepräsentiert.

2005 waren noch 7,6 % der erwerbstätigen Frauen in Bremen selbstständig, 2006 waren es nur noch 6,7 %, im Jahr 2007 immerhin wieder 7,5 %. Erwerbstätige Männer waren dagegen zu 12,8 % selbstständig tätig. Die Selbstständigenquote der Frauen ist trotz leichter Annäherung signifikant niedriger als die der Männer. Nur ein Drittel der Selbstständigen im Land Bremen sind Frauen. [490]

Auch im Existenzgründungsgeschehen sind Frauen unterrepräsentiert. Die Entwicklungsdynamik bei den Gründern im Land Bremen ist nach den bisherigen Steigerungsraten seit 2001 wieder abgeflaut. Dabei bleibt der Frauenanteil an den Gründungen mit 3 Prozentpunkten relativ konstant hinter dem des Bundesdurchschnitts zurück.

---

[486] Quelle zu geringfügiger Beschäftigung DRV / MZ 2008; nach Auskunft des Statistischen Landesamts berechnet der Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder" keine Werte nach Geschlecht. In den westlichen Bundesländern liegt der Frauenanteil bei 64 %.
[487] Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-1.
[488] Dieser Ausbau wurde vielfach für notwendig gehalten, um insbesondere gering Qualifizierten Beschäftigungschancen zu ermöglichen. Aktuelle Studien belegen, dass die Zunahme alle Beschäftigungsformen und alle Qualifikationsniveaus betrifft. Rund drei Viertel aller Niedriglohnbeschäftigten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss.
[489] Vgl. IAQ 2008-1.
[490] Vgl. StaLa 2008-5.

Gleichzeitig sind Frauen häufiger Solo-Selbstständige und Teilzeitgründerinnen. Bei beiden Formen ist das Einkommen oft nicht existenzsichernd. Sie gelten zudem als besondere Risikofaktoren für spätere Altersarmut.

Tabelle 3.7.3: Existenzgründungen und Liquidationen nach Geschlecht 2005-2007

Existenzgründungen und Liquidationen von Einzelunternehmen in Bremen und in Deutschland nach Geschlecht der Einzelunternehmerinnen und -unternehmer						
	2005		**2006**		**2007**	
	Deutschld.	**Bremen**	**Deutschld.**	**Bremen**	**Deutschld.**	**Bremen**
Existenzgründungen	420.233	2.764	397.584	3.003	353.075	2.896
davon Männer	282.451	1.928	267.936	2.120	237.188	2.034
davon Frauen	137.782	837	129.648	883	115.887	863
Frauenanteil %	**32,8 %**	**30,3 %**	**32,6 %**	**29,4 %**	**32,8 %**	**29,8 %**
Liquidationen	377.180	3.536	369.561	3.350	357.170	3.117
davon Männer	253.320	2.340	245.885	2.278	237.032	2.172
davon Frauen	123.860	1.196	123.676	1.072	120.138	946
Frauenanteil %	**32,8 %**	**33,8 %**	**33,5 %**	**32 %**	**33,6 %**	**30,3 %**

Quelle: Institut für Mittelstandsförderung, Bonn 2008

Die Anzahl der Liquidationen bei Einzelunternehmen von Frauen übersteigt die der Neugründungen, so dass die Selbstständigenquote von Frauen nicht steigt, sondern tendenziell sinkt.

3.7.3.4 Erwerbslosigkeit als Armutsrisiko - die Situation von erwerbslosen Frauen

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit stellt für Frauen wie für Männer ein hohes Armutsrisiko dar.

Seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Jahresbeginn 2005, durch die auch die statistische Erfassung der registrierten Arbeitslosigkeit grundlegend verändert wurde, ist ein Teil der bis dahin verdeckten Frauenarbeitslosigkeit erstmals sichtbar. Sie stieg quasi über Nacht zur Jahreswende 2004 / 2005 sprunghaft an. Denn bei den „neuen“ statistisch erfassten Arbeitslosen, die zuvor Sozialhilfe bezogen oder Angehörige ehemaliger Arbeitslosenhilfeempfänger waren, handelte es sich überwiegend um Frauen.[491]

Nach dem sprunghaften Anstieg insbesondere der Frauenarbeitslosigkeit im Zuge der Arbeitsmarktreform auch im Land Bremen von 37,1 % in 2004 auf 44,0 % in 2005[492] ist die Zahl der als arbeitslos registrierten Personen zwar insgesamt zurückgegangen. Frauen konnten jedoch von der positiven konjunkturellen Entwicklung deutlich weniger profitieren als Männer. Der Frauenanteil an allen Arbeitslosen ist inzwischen auf 45,9 % gestiegen.

[491] Nach einer Veröffentlichung der Bundesagentur für Arbeit entfielen etwa 70 % des so genannten Hartz IV-Effektes auf Frauen. Vgl. BA 2007.

[492] Im März 2004 waren im Land Bremen 15.985 Frauen arbeitslos registriert. Bremen hatte im Bundesvergleich mit 37,1 % den kleinsten Anteil arbeitsloser Frauen. Im Vergleichsmonat März 2005 nach der SGB II - Reform waren es 25.069 Frauen und der Frauenanteil stieg mit der bundesweit höchsten Steigerungsrate auf 44,0 %; vgl. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ), Bremen 2005.

3.7.3.5 Frauen im Rechtskreis des SGB III

Im SGB III findet sich nur noch der kleinste Teil der registrierten Arbeitslosen. Im Land Bremen waren im Dezember 2007 6.282 Arbeitslose registriert. Das Verhältnis von Männern und Frauen ist ausgeglichener als im Bundesdurchschnitt (Frauenanteil 2007: Land Bremen 3.035 Frauen = 49,9 %; Stadt Bremen 50,6 %, Stadt Bremerhaven 45 %; dagegen Bund 54 %).

Die oben beschriebenen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern werden im Fall von Arbeitslosigkeit auch bei den **Lohnersatzleistungen** fortgeschrieben, da die Höhe des Arbeitslosengeldes an das vorherige Einkommen aus Erwerbsarbeit gekoppelt ist. Im Land Bremen erhielten Frauen im Jahr 2007 durchschnittlich nur etwas mehr als 2/3 des Arbeitslosengeldes der Männer (Frauen 620 € entsprechend 69,6 % von 890 € der Männer). In der Stadt Bremen geht die Schere etwas weniger weit auseinander (Frauen 630 € entsprechend 70,1 % von 899 € der Männer), in Bremerhaven deutlicher (Frauen 577 € entsprechend 67,9 % der 850 € der Männer). Hintergrund sind die durchschnittlich niedrigeren Arbeitseinkommen von Frauen und die deutlich höhere Teilzeitquote bei der Arbeitssuche. Ein hohes Armutsrisiko arbeitsloser Frauen ergibt sich in der Konsequenz aus ihrer mangelhaften ökonomischen Absicherung durch Erwerbsarbeit.[493]

Vergessen wird häufig, dass ein sehr großer Teil der registrierten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III inzwischen die sogenannten **Nichtleistungsempfängerinnen und –empfänger** darstellen, also diejenigen, die keine Geldleistungen von der Agentur für Arbeit beziehen. Insgesamt waren im Bundesgebiet im Juni 2007 53 % Arbeitslosengeldempfänger und 47 % Nichtleistungsempfängerinnen bzw. –empfänger registriert. Die Nichtleistungsempfänger waren zu 63 % Frauen. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Frauen im SGB III bezogen also keine Geldleistungen (53 %), bei den Männern waren es nur 39 %.[494]

Im Land Bremen erhielten immerhin 63,6 % der registrierten Arbeitslosen Geldleistungen, 36,3 % gehörten zu den Nichtleistungsempfängerinnen bzw. -empfängern. Wie im Bund waren es im Land Bremen mehr als 60 % Frauen (61,4 %), die zu dieser Gruppe zählten. Der Anteil der Frauen ohne Arbeitslosengeldbezug an allen arbeitslosen Frauen im Rechtskreis des SGB III lag im Land Bremen bei 43,2 %.[495]

Nach einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit ist die stark gestiegene Zahl der Nichtleistungsempfänger insbesondere auf die wachsende Zahl der Frauen im SGB III zurückzuführen. Das Segment der weiblichen Nichtleistungsbezieherinnen setzt sich maßgeblich zusammen aus langzeitarbeitslosen Frauen, die a) nach Ausschöpfen des Arbeitslosenversicherungsanspruchs aufgrund des Erwerbseinkommens des Partners kein Arbeitslosengeld II erhalten und sich in eine abhängige Versorgungssituation begeben müssen und die b) als Wiedereinsteigerinnen vorher nicht im Leistungsbezug waren und in der Regel nach einer Familienphase nun wieder ins Erwerbsleben einmünden wollen.[496]

Diese Frauen haben ebenso wie Leistungsbezieherinnen und –bezieher Anspruch auf Förder- und Vermittlungsangebote. Für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik war in Niedersachsen-Bremen für das Jahr 2007 eine Zielförderquote für Frauen von 61 % gesetzt.

[493] Berechnungen durch Statistik-Service-Nordost der Agentur für Arbeit.
[494] Vgl. BA 2007-2.
[495] Berechnungen durch Statistik-Service-Nordost der Agentur für Arbeit.
[496] Statistik der BA, Sonderauswertung zu Leistungs- und Nichtleistungsempfänger/innen vom November 2007.

Dieses Ziel wurde mit einer realisierten Quote von 44 % deutlich verfehlt. Frauen nehmen also in nicht angemessenem Umfang an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil.[497]

3.7.3.6 Frauen im Rechtskreis des SGB II

Der allergrößte Teil der Arbeitslosen ist im Rechtskreis des SGB II registriert. Allerdings gilt hier das im Verhältnis zum SGB III umgekehrte Phänomen: Längst nicht alle Leistungsbezieherinnen und –bezieher (**Hilfeempfängerinnen und -empfänger**) zählen zu den **registrierten Arbeitslosen**, auch wenn sie Transferleistungen beziehen. Als arbeitslos gelten statistisch nur diejenigen, die weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, sich entsprechend arbeitslos gemeldet haben und den Vermittlungsbemühungen sofort zur Verfügung stehen.[498]

Im Land Bremen gab es am 31.12.2007 im SGB II 97.208 Hilfeempfängerinnen und –empfänger (Frauenanteil 50 %), davon gehörten 69.433 = 71,4 % zu den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Frauenanteil 50,6 %).[499] Der Frauenanteil ist in beiden Segmenten also nahezu ausgeglichen. Bei der Zuordnung zum Status „arbeitslos“ entsteht jedoch eine deutliche Geschlechterdisparität. Von den erwerbsfähig hilfebedürftigen Männern haben 51,2 % den Status arbeitslos, von den Frauen dagegen nur 40,5 %. Bisher wird nicht erhoben, warum ein so signifikant hoher Anteil Frauen diesen Status nicht erreicht und in der Folge nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheint. Vermuten lässt sich, dass Frauen vielfach wegen der Betreuung von Kindern und fehlender Tagesbetreuungsangebote oder der Pflege von Angehörigen nur eingeschränkt verfügbar sind (per definitionem trifft dies immer dann zu, wenn jemand als Vorlauf vor der Arbeitsaufnahme mehr als einen Tag, aber weniger als 6 Wochen Zeit benötigt). Dies behindert Frauen auch an der Teilnahme in Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Die bereits im Kapitel 2.3.3.2 ausführlich dargestellte ungünstigere Entwicklung für langzeitarbeitslose Frauen ist vor diesem Hintergrund noch zugespitzter als die Statistik ausweist.

---

[497] Dies gilt in besonderem Maße für Frauen mit Behinderungen (23,8 %), vgl. Teil 3.3.

[498] Nach §§ 16 und 119 SGB III gelten Personen als „registriert arbeitslos“, wenn sie sich arbeitslos gemeldet haben, beschäftigungslos sind oder einer Tätigkeit von höchstens 14 Stunden nachgehen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche suchen und für die Vermittlung verfügbar sind, d.h. für eine Beschäftigung oder eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik sofort zur Verfügung stehen. Diese Definition gilt auch für das SGB II. Nicht als Arbeitslose registriert sind Teilnehmer/innen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Schüler/innen und Schulabgänger/innen, die einen Ausbildungsplatz suchen, Menschen, die mehr als 15 Stunden erwerbstätig sind, deren Erwerbseinkommen aber nicht ausreicht (häufig Frauen in Teilzeitbeschäftigung und Minijobs), Personen, deren sofortige Verfügbarkeit eingeschränkt ist (häufig Frauen mit ungeklärter Kinderbetreuung), Personen, die nicht arbeiten können oder dürfen (z. B. Kinder im SGB II, arbeitsunfähig Erkrankte, Migrantinnen und Migranten ohne Arbeitserlaubnis).

[499] Zur Verdeutlichung: mit mehr als 95 % sind die nicht Erwerbsfähigen überwiegend Kinder unter 15 Jahren; Datenquelle Agentur für Arbeit, "Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder" - Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten und "Aktueller Report für Kreise und kreisfreie Städte".

Tabelle 3.7.4: Leistungsbezieherinnen, -bezieher und Arbeitslose nach Geschlecht

Leistungsbezieherinnen, -bezieher und registrierte Arbeitslose im Land Bremen nach Geschlecht Dezember 2007							
Leistungsbezieher/innen insgesamt							97.208
dav.:	71,4%	erwerbsfähige Hilfebedürftige					69.433
		dar.:	45,8%	Arbeitslose			31.794
				dar.:	49,7%	Langzeitarb.	15.809
dar.: Frauen							48.602
dav.:	72,2%	erwerbsfähige Hilfebedürftige					35.111
		dar.:	40,5%	Arbeitslose			14.226
				dar.:	51,1%	Langzeitarb.	7.273
dar.: Männer							48.606
dav.:	70,6%	erwerbsfähige Hilfebedürftige					34.322
		dar.:	51,2%	Arbeitslose			17.568
				dar.:	48,6%	Langzeitarb.	8.536

Quelle: Berechnungen der SAFGJS (Referat Arbeitsmarktpolitik) nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Von den 69.433 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind 16.335 erwerbstätig (23,5 %; Dezember 2007), erhalten die Grundsicherung also aufstockend zu einem Erwerbseinkommen. Davon sind 8.589 ausschließlich geringfügig beschäftigt. Bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Hilfebedürftigen handelt es sich zu 54,5 % um Frauen, bei den **Aufstockenden** mit einem Minijob liegt der Frauenanteil bei 54,1 %. Der Frauenanteil an den sogenannten „working poor“ im SGB II ist demnach überproportional hoch.

3.7.3.7 Berufsrückkehrende, Wiedereinsteigende und alleinerziehende Arbeitslose sind fast ausschließlich weiblich

Die Gruppe der arbeitslosen Alleinerziehenden, Berufsrückkehrenden und Wiedereinsteigenden besteht zu nahezu 100 % aus Frauen. Sie haben es auf Grund ihrer familiären Verpflichtungen deutlich schwerer, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden als Männer und als andere Frauen.

Im Kapitel 2.2.6.2 ist das Armutsrisiko von **Alleinerziehenden im SGB II** bereits kurz dargestellt. An dieser Stelle sei eine pointierte Zusammenfassung gestattet, um die besondere Betroffenheit dieser Gruppe noch einmal deutlicher zu machen: 25 % aller hilfebedürftigen Frauen im Rechtskreis des SGB II waren im Jahr 2007 Alleinerziehende, dagegen aber nur 1,3 % aller Männer. Und noch einmal anders formuliert: Jede 2. alleinerziehende Frau im Land Bremen ist auf Transferleistungen nach SGB II angewiesen, lebt also mit ihren Kindern auf niedrigem ökonomischen Niveau.

Tabelle 3.7.5: SGB II Leistungsbezieherinnen, -bezieher und Alleinerziehende

SGB II Leistungsbezieherinnen, -bezier und Alleinerziehende Land Bremen Dezember 2007[500]						
Leistungsbezieher/innen insgesamt						97.208
dav.:	50,0%	Frauen				48.602
	50,0%	Männer				48.606
dar.:	71,4%	erwerbsfähige Hilfebedürftige				69.433
		dav.:	50,6%	Frauen		35.111
			49,4%	Männer		34.322
		dar.:	13,8%	Alleinerziehende		9.572
			dav.:	95,2%	Frauen	9.112
				4,8%	Männer	460

Quelle: Berechnungen der SAFGJS (Referat Arbeitsmarktpolitik) nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Der gesamte Personenkreis der Wiedereinsteigerinnen, Berufsrückkehrerinnen und Alleinerziehenden ist tendenziell gezwungen, auf Teilzeitstellen zurückzugreifen. 30,8 % aller als arbeitslos registrierten Frauen suchen eine Teilzeitbeschäftigung (2,3 % der Männer).

Das Angebot an Teilzeitstellen entspricht diesem Bedarf nicht. Viele Frauen weichen deshalb auf Minijobs aus. Die Entlohnung für eine Teilzeitstelle oder geringfügige Beschäftigung reicht in aller Regel nicht aus, um die Hilfebedürftigkeit zu beenden. Im folgenden Abschnitt wird noch einmal näher auf Teilzeitarbeit und ihre Armutsrisiken induzierenden Folgen eingegangen.

Tabelle 3.7.6: Arbeitslose nach gewünschter Arbeitszeit, Dezember 2007

gewünschte Arbeitszeit		Insgesamt			Frauen	Männer	Frauen
		Insgesamt	Männlich	Weiblich	Anteil an allen Frauen	Anteil an allen Männern	Anteil an allen
		1	2	3	4	5	6
Vollzeitbeschäftigt	Bremen, Land	28.287	18.153	10.134	58,0%	88,1%	26,6%
	Bremen, Stadt	20.597	13.207	7.390	56,6%	86,8%	26,1%
	Bremerhaven	7.690	4.946	2.744	62,1%	91,9%	28,0%
Teilzeitbeschäftigt	Bremen, Land	5.855	482	5.373	30,8%	2,3%	14,1%
	Bremen, Stadt	4.447	409	4.038	30,9%	2,7%	14,3%
	Bremerhaven	1.408	73	1.335	30,2%	1,4%	13,6%
Keine Angabe	Bremen, Land	3.925	1.962	1.963	11,2%	9,5%	5,2%
	Bremen, Stadt	3.228	1.601	1.627	12,5%	10,5%	5,8%
	Bremerhaven	697	361	336	7,6%	6,7%	3,4%

Quelle: Berechnungen durch Statistik-Service-Nordost der Agentur für Arbeit

[500] In der Stadt Bremen waren im Dezember 2007 7.045, in Bremerhaven 2.067 alleinerziehende Frauen erwerbsfähige Hilfebedürftige. Sie stellten insgesamt 13,1 % (gesamt 9.572) aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Land Bremen dar (alleinerziehende Männer 0,6 %), 1.010 dieser Frauen waren unter 25 Jahren.

3.7.3.8 Wirtschaftsstrukturentwicklung – Chancen und Risiken des Strukturwandels für Frauen auf dem Arbeitsmarkt

Den Anteil der erwerbstätigen Frauen auf ein möglichst hohes Niveau zu bringen, um dem sich abzeichnenden Fachkräftebedarf zu begegnen, ist eines der zentralen Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie, auf die sich alle EU-Mitgliedsstaaten vereinbart haben. Auch in Deutschland setzt sich die Erkenntnis durch, dass weder die Unternehmen noch die Gesellschaft auf die Ressourcen von qualifizierten Frauen verzichten können.

Parallel zu dieser Entwicklung führt jedoch der Strukturwandel des Beschäftigungssystem ganz offenbar dazu, dass die Benachteiligungen von Frauen im Erwerbssystem zunehmen – trotz ihrer größeren Bildungserfolge und trotz stetig steigender weiblicher Erwerbsbeteiligung.

3.7.3.9 Branchen, Berufe, Positionen- keine Veränderungen der Geschlechtersegregation

Wirtschaftliche Veränderungsprozesse in den Industrieländern und Globalisierung werden den Wandel zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft auch im Land Bremen weiter vorantreiben. Vor allem wissensintensive technische Dienstleistungen werden zu den zukunftsträchtigen Wirtschaftssektoren gezählt. Als technologische Zukunftsbranchen im Land Bremen melden insbesondere die maritime Wirtschaft und Logistik, die Luft- und Raumfahrt und die Umwelt- und Energiewirtschaft einen wachsenden Fachkräftebedarf an. Auf ihre Stärken setzt das Wirtschaftsstrukturkonzept des Senats, um existenzsichernde und zukunftsfähige Beschäftigungsmöglichkeiten auszubauen. Frauen sind in diesen Branchen jedoch bisher kaum angekommen.

Die größten Beschäftigungszuwächse für Frauen sind indessen in den Branchen und Berufen zu verzeichnen, die durch niedrige Einkommen, hohe Teilzeitquoten und geringe Aufstiegsmobilität gekennzeichnet sind und in denen der Frauenanteil schon heute sehr hoch ist: dem Einzelhandel (Frauenanteil im Land Bremen 2006 bei 72,2 %) und dem sonstigen Dienstleistungsbereich (Frauenanteil im Land Bremen 2006 70,0 %), unter den auch das Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen fällt (Frauenanteil im Land Bremen 2006 80,2 %).[501]

Auch in Leitungspositionen sind Frauen selten anzutreffen. In einer bundesweiten Auswertung des Frauenanteils an Inhaberinnen und Inhabern, Geschäftsführungen und Geschäftsführenden Gesellschafterinnen und Gesellschaftern von Unternehmen schnitt die Stadt Bremen im Jahr 2007 mit 13,1 % besonders schlecht ab (Bundesdurchschnitt 16 %).[502]

Die Teilung des Arbeitsmarkts zum Nachteil von Frauen zu überwinden ist eines der Ziele der Landesarbeitsmarktpolitik. So weist das operationelle Programm für den ESF des Landes Bremen als strategisches Ziel den „gezielten Abbau der vertikalen und horizontalen geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarkts“ aus.[503] Nach ersten Auswertungen der bisherigen Projektförderung im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm 2007 bis 2013 (BAP) scheint dies bisher jedoch nicht ausreichend abgebildet.
Zwar haben Frauen und Männer formal gleiche Teilnahmemöglichkeiten bei allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten, dennoch gibt es offenbar strukturelle Hür-

[501] Vgl. StaLa 2008-6.
[502] Vgl. databyte 2008.
[503] Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds im Land Bremen 2007 – 2013, S. 49.

den, die die Zugänge für Männer und Frauen selektiv gestalten. Statistisch ist dies in den Unterfonds des BAP durch die Aggregation von Daten nicht unmittelbar erkennbar.[504] Die Auswertung auf Projektebene zeigt jedoch, dass die jeweils hohen Frauenquoten in den Unterfonds durch klassisch frauentypische Angebote mit bis zu hundertprozentiger Beteiligung von weiblichen Teilnehmerinnen erreicht werden (in den Segmenten Erziehung, Pflege und Hauswirtschaft). [505]

Die Arbeitsmarktsegmente, in denen Projekte mit hohen Frauenquoten agieren, sind auf einem geschlechtlich segregierten Arbeitsmarkt in aller Regel den frauentypischen Branchen zuzurechnen, die hohe Anteile prekärer Beschäftigung aufweisen und wenig Perspektive auf Ausgang in existenzsichernde Beschäftigung bieten. In den Projekten, die sich auf die o. g. technologischen Zukunftsbranchen beziehen, gehen dagegen die Männerquoten gegen 100 % (in den Segmenten Energiewirtschaft, IT und Logistik).

Die Landesarbeitsmarktpolitik läuft auf diese Weise Gefahr, die Persistenz, nicht die Veränderung der Geschlechterverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Mit Blick auf die Armutsfrage bedeutet dies, dass die Beschäftigungspolitik Frauen, die durch existenzsichernde Einkommen ihre Abhängigkeit von Transfersystemen dauerhaft überwinden wollen, nur eingeschränkte Chancen bietet. Hier bestehen Möglichkeiten, nachzubessern und in der noch bis 2013 laufenden Förderperiode Umsteuerungen vorzunehmen. Ganz entscheidend wird dabei sein, den Fokus stärker darauf zu richten, Frauen durch das Maßnahmeangebot dezidiert Ausgänge in existenzsichernde, nicht prekäre Beschäftigung zu ermöglichen.

3.7.3.10 Die Teilzeitfalle

Der hohe Anteil von Teilzeitarbeit unter Frauen spiegelt die traditionelle Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern wider. Vor dem Hintergrund der ungleichen Gewichtung von Familienpflichten zwischen Männern und Frauen und angesichts des Mangels an flexiblen Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten für Kinder aller Altersstufen scheint Teilzeitarbeit häufig die einzige Möglichkeit, Erwerbstätigkeit und Familie miteinander zu vereinbaren. Das deutsche Sozial- und Steuersystem stützt die familiäre Arbeitsteilung durch Anreize für eine Teilzeitbeschäftigung eines der Partner bis hin zur Subventionierung von Minijobs. Die Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen kanalisiert diese Effekte schließlich so, dass es nahezu nur Frauen sind, die ihre Arbeitszeit im Interesse der Familie reduzieren (oder ihren Beruf sogar zumindest zeitweise ganz aufgeben). Sie nehmen dabei erhebliche persönliche Nachteile in Kauf: ein lebenslang niedrigeres Einkommen, schlechte Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Beruf, keine adäquate Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und nicht ausreichende Alterssicherung. Für den Fall, dass das Familienmodell individuell scheitert, gehört auch ein erhebliches Armutsrisiko zu diesen Nachteilen. Einer der Indikatoren dafür ist die hohe Zahl der alleinerziehenden Frauen, die auf Transferleistungen angewiesen sind.

Besserung ist nicht in Sicht. Bei den Durchschnittsarbeitszeiten aller Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten nimmt die Kluft zwischen den Geschlechtern in Deutschland weiter zu. Die durchschnittlichen Arbeitszeiten von Frauen sinken kontinuierlich. Insbesondere bei verheirateten Frauen und Frauen mit Kindern ist der Stundenumfang der Erwerbstätigkeit deutlich

[504] vgl. hierzu Tabelle 2.3.9 in diesem Bericht.
[505] vgl. dazu auch die Tabelle Kapitel 3.8.2.2 in diesem Bericht.

niedriger als noch 2001. Je mehr Kinder sie haben, desto geringer ist die Wochenarbeitszeit. Bei Männern ist es genau umgekehrt.[506]

Tabelle 3.7.7: Arbeitszeiten von Männern und Frauen nach Anzahl der Kinder

	Deutschland 2001	Deutschland 2006	West 2001	West 2006	Ost 2001	Ost 2006
Männer ohne Kinder	40,5	39,6	40,5	39,7	40,1	39,0
Frauen ohne Kinder	33,8	32,8	33,4	32,4	35,8	34,4
Männer mit 1 Kind	41,0	40,7	41,0	40,7	41,2	40,5
Frauen mit 1 Kind	29,8	27,6	27,8	25,9	35,6	33,6
Männer mit 2 Kindern	41,9	41,5	42,0	41,6	41,4	40,4
Frauen mit 2 Kindern	26,0	23,0	24,1	21,6	34,2	31,4
Männer mit 3 oder mehr Kindern	42,2	41,6	42,4	41,8	40,7	39,7
Frauen mit 3 oder mehr Kindern	24,5	22,2	23,5	21,4	31,1	29,2

Quelle: Institut für Arbeit und Qualifikation, Arbeitszeitmonitor 2001 - 2006

Die Tabelle zeigt, dass auch Frauen ohne Kinder in Teilzeit beschäftigt sind und eine durchschnittlich geringere Wochenarbeitszeit ableisten als Männer ohne oder auch mit Kindern. Dies ist unter anderem auf einen erheblichen Anteil von sogenannter „Zwangsteilzeit“ zurückzuführen, die insbesondere in frauendominierten Berufen verbreitet ist. Beschäftigung in vollem Zeitumfang wird dort kaum angeboten. So arbeiten beispielsweise von den weiblichen Fachkräften in den Kindertageseinrichtungen im Land Bremen fast 80 % in Teilzeitbeschäftigung, und auch bei den (wenigen) männlichen Fachkräften ist die Teilzeitquote mit 65 % sehr hoch. Es ist davon auszugehen, dass dies bei einem größeren Teil der Beschäftigten nicht auf einer freiwilligen Entscheidung beruht.

Die Verteilung der jährlich insgesamt 60 Milliarden Stunden bezahlter Erwerbsarbeit geht also zuungunsten von Frauen aus. Interessant ist an dieser Stelle ein kurzer Blick auf die 95,5 Milliarden Stunden gesellschaftliche Arbeit, die nicht bezahlt wird. Frauen leisten davon rund zwei Drittel.[507]

3.7.3.11 Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen *und* Männer

Die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist inzwischen nicht mehr nur ein familienpolitisches, sondern auch ein wirtschaftspolitisches Thema. Die gesellschaftlichen Diskurse zu Demografie, Bildung und Fachkräftemangel haben ihr neue Dynamik verliehen. Die gleichstellungspolitischen Forderungen aus den 80er Jahren nach Kinderbetreuung, einer neuen Zeitpolitik und der stärkeren Orientierung der Erwerbsarbeitswelt an der Familienwelt sind damit in verschiedene Politikfelder integriert - wenn sie auch längst noch nicht erfüllt sind.

Aus der Genderperspektive geht es deshalb heute vorrangig darum dafür zu sorgen, dass Vereinbarkeitspolitik nicht zur Persistenz von Geschlechterleitbildern und geschlechtlicher Arbeitsteilung führt (siehe Förderung von Teilzeitarbeit für Frauen als vermeintliches Lösungsmodell), sondern sie aufbricht.

Unter dem Aspekt der Armutsrisiken gilt: Das Armutsrisiko von Familien ist stark davon abhängig, ob und wie viele der im Haushalt lebenden Personen ein Erwerbseinkommen beziehen. Nach dem Mutterschutz unterbrechen in der Regel Mütter ihre Erwerbstätigkeit oder schränken sie zumindest deutlich ein. Das bedeutet – trotz des Elterngelds – eine Reduzie-

[506] Vgl. IAQ 2008-1.
[507] Vgl. Statistisches Bundesamt 2003-1.

rung des Familieneinkommens bei gleichzeitig erhöhtem finanziellen Bedarf. Wird nach dem Mutterschutz – in der Regel auch von Müttern - die Erwerbsarbeit für bis zu drei Jahre unterbrochen (Elternzeitregelung), wird der berufliche Wiedereinstieg wegen der Veränderungsprozesse am Arbeitsplatz individuell oft als schwierig empfunden. Fehlt es darüber hinaus an familienorientierten Arbeitsbedingungen in Unternehmen und an adäquaten Betreuungsangeboten für Kinder, wird die Rückkehr oft zur unüberwindlichen Hürde.

Wenn Familien nach der Geburt eines Kindes keine Möglichkeit haben, eine stabile Balance zwischen Erwerbs- und Familienarbeit zu finden, werden bestehende Armutsrisiken verstärkt oder es treten neue auf. Das gilt auch und in besonderem Maße nach Trennung oder Scheidung für Eineltern-Familien, in denen in der Regel Frauen der Haushaltsvorstand sind.

Wichtige Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit sind der Ausbau einer verlässlichen, zeitlich flexiblen und bezahlbaren Kinderbetreuung für Kinder aller Altersstufen. Familienfreundlichkeit im Unternehmen sorgt dafür, dass Beschäftigte schneller aus der Elternzeit zurückkehren und in der Zwischenzeit in Kontakt zu den fachlichen Entwicklungen bleiben und ihre beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten aufrecht erhalten können.

In Bremen und Bremerhaven unterstützt das über EFRE-Mittel finanzierte Verbundprojekt „Familie und Beruf“ Unternehmen dabei, eine familienbewusste Personalpolitik zu implementieren. Bisher wird aber nur ein sehr kleiner Prozentsatz der Betriebe erreicht.

Investitionen in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind Investitionen in die Standortpolitik des Landes. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf muss deshalb in der Wirtschaftspolitik Bremens einen höheren Stellenwert bekommen. Verknüpft mit Steuerungselementen zur Geschlechtergerechtigkeit wäre das auch gleichstellungspolitisch ein Gewinn. Und je mehr Frauen mit gleichen Chancen am Erwerbsleben teilhaben können, umso geringer ihr Armutsrisiko und das ihrer Familien.

3.7.4 Bildung als Schlüssel, aber nicht als Lösung für das weibliche Armutsproblem

Seit der Veröffentlichung der PISA-Studie steht das Bildungssystem in der politischen wie in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit in der Kritik. In der schulischen Bildung sind die Leistungsniveaus im internationalen Vergleich niedrig, die soziale Selektivität dagegen hoch. Die berufliche Bildung integriert längst nicht mehr alle Jugendlichen und verweist einen erheblichen Teil auf das sogenannte Übergangssystem, das vielfach als „Warteschleife“ betrachtet wird. Auch in der Weiterbildung schneidet Deutschland unterdurchschnittlich ab. Das Konzept des lebenslangen Lernens wird gern zitiert, aber längst noch nicht realisiert.

In dieser Negativbilanz hebt sich in der öffentlichen Wahrnehmung die Situation von Frauen im Bildungssystem positiv ab. Denn seit der Sputnik-Schock in den 60er Jahren eine Bildungsexpansion auslöste, die insbesondere die Begabungsreserven von Mädchen und jungen Frauen erschließen wollte, gelten sie als die Gewinnerinnen des Bildungssystems.

Tatsächlich hat sich in diesem Prozess im schulischen System der vorher beträchtliche Bildungsrückstand von Frauen zu einem leichten Vorsprung entwickelt.

Diese Erfolgsmeldung verdeckt den Blick auf die nach wie vor bestehenden Ungleichheiten und Benachteiligungen im Bildungssystem. Junge Frauen verlieren ihren Vorsprung nämlich schnell, sobald sich die Schultür hinter ihnen geschlossen hat. Insbesondere sind ihre sogenannten Bildungsrenditen – also die Einkommens- und Karrierechancen, die Frauen durch ihre Bildungsgewinne erzielen können - deutlich geringer als die der Männer und gehen häufiger mit Armutsrisiken einher.

3.7.4.1 Junge Frauen in der beruflichen Bildung

Mädchen müssen seltener eine Klasse wiederholen, sie verlassen die Schulen durchschnittlich mit höherwertigen Schulabschlüssen und außerdem noch mit besserem Notendurchschnitt, das ist inzwischen Alltagswissen.[508]

Weniger bekannt ist, dass die Kompetenzzuwächse im Laufe der Schulzeit zwischen den Geschlechtern sehr unterschiedlich verteilt sind. Das belegen alle neueren internationalen Vergleichstests wie PISA oder IGLU. So bestehen signifikante (und viel beachtete) Unterschiede in der Lesekompetenz zugunsten der Mädchen und gleichzeitig signifikante (weniger beachtete) Differenzen in der mathematischen Kompetenz zugunsten der Jungen.[509]

Sobald sich der Blick weg von der geschlechtsspezifischen Verteilung auf Schultypen und Abschlüsse und stattdessen hin zu Fächergruppen und Interessen richtet, scheint in der Schule fast unverändert, was Mädchen und Jungen voneinander unterscheidet. Oder anders ausgedrückt: Das bundesdeutsche Schulsystem leistet offenbar wenig, um die traditionelle Interessenpolarisierung zwischen den Geschlechtern und damit auch Stereotypen aufzulösen.

Für den Übergang von der Schule in den Beruf, der unmittelbar über Arbeitsmarkterfolge und damit über individuelle Armutsprävention bestimmt, ist aber genau das von großer Bedeutung. Denn was Interesse weckt und soziale Bestätigung erfährt, geht in die Lebenswelt außerhalb der Schule über (Mädchen lesen gern, Jungen beschäftigen sich mit Computern) und gewinnt Sicherheit durch Routinen. Gleichzeitig bestimmt es neben anderen Sozialisationsfaktoren das Berufswahlverhalten.

3.7.4.2 Berufswahlverhalten von Mädchen und die Folgen

Im Kindergarten, später in der Schule und nicht zuletzt durch die Medien werden Rollenbilder von Männern und Frauen verfestigt, die noch immer sehr traditionell geprägt sind. Für heranwachsende junge Frauen wirkt dabei nicht mehr - wie noch bis in die 70er Jahre hinein - der ausschließlich familienzentrierte Lebensentwurf normativ, sondern deutlich komplexere Lebensentwürfe, die sich allesamt um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gruppieren.

Die inzwischen doppelte gesellschaftliche Erwartungshaltung an Frauen ist es, einerseits Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben, die sie für eine berufliche Tätigkeit qualifizieren, andererseits aber jederzeit bereit zu sein, die Ausübung ihres Berufs zugunsten von Familienarbeit zurückzustellen. Vor diesem Hintergrund macht die oft beklagte Konstanz des engen Berufswahlverhaltens junger Frauen Sinn. Auf der Folie von normativen Vorgaben, kollektiven und biografischen Erfahrungen, gesellschaftlichen Identifikationsangeboten und Strukturen verhalten sie sich konform zu dieser doppelten Erwartungshaltung, wenn sie Be-

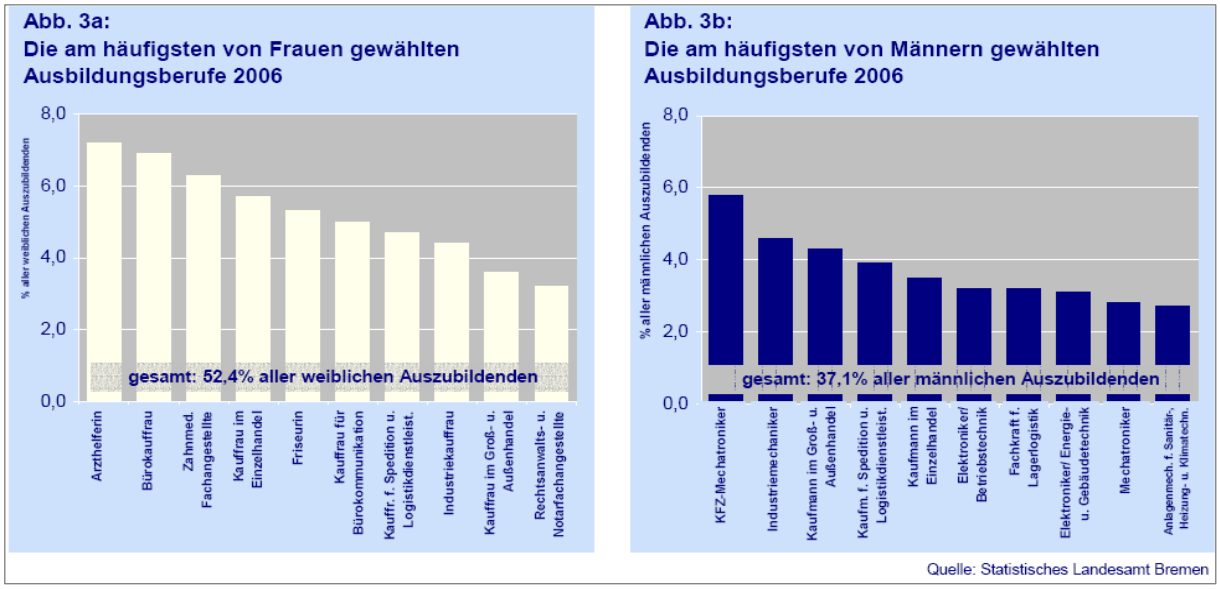
[508] Vgl. BMFSFJ 2005, S. 22.
[509] Vgl. BMFSFJ 2005, S. 40 ff; anzumerken ist, dass sowohl in der PISA-Studie als auch in anderen internationalen Vergleichsuntersuchungen wie IGLU der Schwerpunkt nicht auf dem Leistungsvergleich der Geschlechter lag, die Unterschiede aber dennoch offensichtlich waren.

rufe wählen, die mit häuslichen Funktionen kompatibel sind und auf einer Verlängerungslinie zur weiblichen Familienrolle liegen. Die eigenständige, biografisch dauerhafte Existenzsicherung ist dabei zweitrangig.

Die Wahl eines männlich dominierten, technikzentrierten Berufs bedeutet dagegen, sich der eigentlichen gesellschaftlichen Erwartungshaltung individuell entgegenzusetzen. Dagegen können die kleinen Inseln der Ermutigung wie der „Girls' Day" bisher keine ausreichende Wirkung entfalten.

Mehr als die Hälfte aller Ausbildungsplatzbewerberinnen wählen in der Konsequenz seit Jahren konstant unter nur 10 Ausbildungsberufen. Zu diesen „Top Ten" zählen die Arzthelferin, die zahnmedizinische Fachangestellte, die Friseurin und kauffrauliche Berufe. Abgesehen von Änderungen in der Rangfolge sind diese weiblichen Wunschberufe bundesweit und auch im Land Bremen weitgehend dieselben geblieben. Sie führen in Branchen, die tendenziell von Prekarität geprägt sind. Junge Männer nutzen dagegen ein vergleichsweise breiteres Berufsspektrum. Bei ihnen entfielen auf die zehn beliebtesten Berufe lediglich 37,1 Prozent der Bewerber. Ihre „Top Ten" sind deutlich stärker auf zukunftsfähige technologische Berufe ausgerichtet.[510]

Grafik 3.7.4: Häufigste Ausbildungsberufe von Frauen und Männern



Quelle: Statistisches Landesamt Bremen

3.7.4.3 Junge Frauen und Männer im Ausbildungssystem

In der Konsequenz beginnen junge Männer ihre Ausbildung eher im dualen System, in dem stärker die produzierenden und handwerklichen Berufsbilder – also die klassischen Männerberufe – angesiedelt sind. Sie haben dadurch frühzeitig einen arbeitnehmerähnlichen Status mit Entgelt, Zugang zu Leistungen der Sozialversicherung und geregelten Übergängen in den Arbeitsmarkt.

Junge Frauen absolvieren dagegen ihre Ausbildung häufiger in der zweiten Säule des Berufsausbildungssystems an den Berufsfachschulen, in denen die klassisch frauendominierten Berufe insbesondere im Pflege-, Erziehungs- und Sozialbereich ausgebildet werden. Sie bleiben beim Start ins Berufsleben im Schülerinnenstatus.

[510] Vgl. StaLa 2007.

Zwar ist der Frauenanteil an den vollqualifizierenden Ausbildungsplätzen bundesweit zwischen 1995 und 2004 von 46,1 % auf 51,1 % gestiegen. Dieser Anstieg ist aber deutlich auf die Expansion der schulischen Ausbildungsangebote zurückzuführen bei gleichzeitigem Rückgang der Ausbildungsplätze im dualen System. [511]

Im Land Bremen sind 66,4% der schulischen Ausbildungsplätze von Frauen besetzt, darunter der Pflege- und Erziehungssektor (Frauenanteil 84,4 %), Gestaltung (Frauenanteil 72,7 %), Wirtschaft (Frauenanteil 62,7 %) und medizinisch-assistierende Berufe (Frauenanteil 75 %). In den naturwissenschaftlich und technisch ausgerichteten Fachschulen, die i. d. R. einen Berufsabschluss bereits voraussetzen und eine Aufstiegsqualifizierung bieten, dominieren dagegen die Männer.

[511] Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 47, Vergleichszahlen zum Land Bremen liegen nicht vor.

Grafik 3.7.5: Vollschulische Ausbildungsplätze im Land Bremen 2007 / 2008 Schülerinnen und Schüler im 1. Ausbildungsjahr

	gesamt	männlich	weiblich
PFLEGE			
■ Altenpfleger/in			
■ Altenpflegehelfer/in	45	7	38
■ Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in	47	0	47
■ Gesundheits- und Kinderkrankenpflegehelfer/in			
■ Gesundheits- und Krankenpflegehelfer/in			
■ Gesundheits- und Krankenpfleger/in	234	44	190
■ Kinderpflege	89	5	84
■ Hebamme/Entbindungspfleger			
ERZIEHUNG			
■ Erzieher/in	262	46	216
■ Heilerziehungspfleger/in	23	7	16
■ Heilerziehungspflegehelfer/in			
NATURWISSENSCHAFTLICH-TECHNISCHE ASSISTENZ			
■ Biologisch-technische/r Assistent/in	19	5	14
■ Chemisch-technische/r Assistent/in	20	8	12
■ Mathematisch-technische/r Assistent/in (staatl. geprüft)	53	44	9
■ Medizinisch-technische/r Laboratoriumsassistent/in	21	9	12
■ Medizinisch-technische/r Radiologieassistent/in	19	5	14
■ Pharmazeutisch-technische/r Assistent/in	20	1	19
■ Physikalisch-technische/r Assistent/in	16	15	1
(PROD.) TECHNISCHE ASSISTENZ			
■ Staatl. gepr. Techniker/in Elektrotechnik	29	29	0
■ Staatl. gepr. Techniker/in Lebensmitteltechnik	26	20	6
■ Staatl. gepr. Techniker/in Maschinen-/Schiffbau	28	27	1
■ Techn. Assistent/in Informatik	77	73	4
GESTALTUNG			
■ Assistent/in für Mode und Design, SP Bekleidung	23	2	21
■ Gestaltungstechnische/r Assistent/in	43	16	27
WIRTSCHAFTS-ASSISTENZ			
■ Wirtschaftsassistent/in – Fachbereich Fremdsprachen	55	10	45
■ Wirtschaftsassistent/in – Fachbereich Informationsverarbeitung	55	31	24
Gesamt	**1.204**	**404**	**800**

Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 32 ff

Die Tabelle zeigt die geschlechtsspezifischen Unterschiede je nach fachlicher Orientierung der Schulen.

Im dualen System sind Frauen dagegen weiterhin unterrepräsentiert. Zunahmen sind hier vor allem in Berufsfeldern mit hohem Prekarisierungsgrad zu verzeichnen wie den einfachen Büroberufen, Einzelhandelsberufen und Berufen im Hotel- und Gaststättengewerbe.[512]

Bei der qualitativen Bewertung der sichtbaren quantitativen Gewinne von jungen Frauen im allgemeinen und beruflichen Berufsausbildungssystem dürfen demnach zwei wesentliche Aspekte nicht unberücksichtigt bleiben:

Zum einen sind die Berufsabschlüsse, die junge Frauen anstreben und auch erlangen, überwiegend wenig geeignet, die eigene Existenz zu sichern, geschweige denn die einer Familie. Ihre statistisch erkennbaren Erfolge im Berufsbildungssystem sind - anders als beim überwiegenden Teil der jungen Männern - selbst dann nur bedingt geeignet, individuelle Armut zu verhindern, wenn sie den Übergang an der zweiten Schwelle erfolgreich meistern.

Zum anderen erreicht ein höherer Anteil junger Frauen als Männer gar keinen Berufsabschluss. In der EU gilt das Erreichen des sogenannten Sekundarabschlusses (Erlangung einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder Studienberechtigung) als Mindestqualifikation für die erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt. Im Land Bremen verfehlt - trotz durchschnittlich höherwertiger Schulabschlüsse und besserer schulischer Leistungen - jede 5. junge Frau im Alter von 18 bis 24 Jahren dieses Ziel und zählt zu den gering Qualifizierten mit hohem Armutsrisiko (20 %). Bei den jungen Männern sind es dagegen nur 14,8 %.[513]

So wird als Indikator für die Benachteiligung von jungen Männern in der Berufsbildung oft ihr höherer Anteil im Übergangssystem benannt. Der höhere Anteil junger Frauen unter 25 an den Hilfebedürftigen im SGB II mit 53,9 % (Stadt Bremen im Dezember 2007) bzw. 52,7 % (Stadt Bremerhaven Dezember 2007) wird darüber häufig übersehen.[514]

Insgesamt relativiert sich bei genauerer Betrachtung der öffentliche Diskurs über die jungen Männer als „Verlierer“ im Bildungs- und Ausbildungssystem deutlich. Für junge Frauen gilt beides: fehlende Bildung geht wie auch bei männlichen Jugendlichen mit höheren Armutsrisiken einher, vorhandene Bildung schützt aber gerade junge Frauen nur bedingt vor Armut.

3.7.4.4 Lebenslanges Lernen – Frauen in der Weiterbildung

Wenn die im Bildungs- und Ausbildungssystem erworbenen Qualifikationen Wegweiser sind für Erwerbs- und Einkommenschancen, dann sind Weiterbildung und lebenslanges Lernen bedeutsam dafür, diese Teilhabechancen aufrechtzuerhalten oder durch Weiter- und Aufstiegsqualifizierung zu erweitern.

Unterschiedliche Studien belegen, dass Frauen diese Möglichkeiten deutlich weniger nutzen als Männer. Zuletzt hat der Datenreport 2008 des Statistischen Bundesamts darauf hingewiesen.[515] Demnach lag die Teilnahmequote von Frauen an Weiterbildung mit 42 % niedriger als die der Männer mit 46 %. Ursächlich dafür scheint vor allem der geringere Erwerbstäti-

[512] Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2, S. 27 ff.
[513] Zahlen aus 2006, siehe dazu und zur Quellenangabe 2.4.1.2.1 in diesem Bericht.
[514] SAFGJS 2008–1; nach dem bereits unter 3.2.2 erläuterten statistischen Verfahren sinkt der als Datum bekanntere Frauenanteil bei den Arbeitslosen unter 25 auf 44,4 %, weil Frauen – unter anderem wegen Betreuungspflichten – dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen.
[515] Statistisches Bundesamt 2008, S. 65 ff; alle Daten beziehen sich auf das Erhebungsjahr 2005; spezifische Daten aus Bremen liegen nicht vor. siehe auch:
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Datenreport/Downloads/Datenreport2008,property=file.pdf

genanteil der Frauen zu sein (52 % der Erwerbstätigen haben Weiterbildungsangebote wahrgenommen, aber nur 27 % der Nichterwerbstätigen).

Doch auch in der betrieblichen Weiterbildung sind der Studie zufolge die Geschlechterdisparitäten beträchtlich. Bei den Weiterbildungsangeboten in Unternehmen lag die Teilnahmequote der Frauen mit 35 % unter jener der Männer (41 %). Erklärungsansätze sind, dass Frauen vermehrt in solchen Bereichen arbeiten, die weniger in betriebliche Bildung investieren (KMU und spezifische Branchen) und sie als Teilzeitbeschäftigte häufiger keinen adäquaten Zugang zu den Angeboten haben.

Noch deutlicher sind die Unterschiede der Geschlechter in der staatlich geförderten Aufstiegsfortbildung, dem so genannte Meister-Bafög. Im Jahr 2005, drei Jahre nach Einführung der Reform zum AFBG (1. Januar 2002), wurde es zu zwei Dritteln von männlichen Fachkräften genutzt. Nur 32,5 % der Geförderten waren Frauen.

3.7.5 Gesundheit

Es ist hinreichend belegt, dass sich Männer und Frauen hinsichtlich ihres Gesundheits- und Krankheitsbewusstseins und –verhaltens, ihres Krankheitsspektrums und der sozialen Rahmenbedingungen, unter denen sie leben, unterscheiden[516]. Ebenso unstrittig ist der Zusammenhang von Armut und Gesundheit:[517] Armut ist eines der größten Gesundheitsrisiken für alle Menschen. Dies wird im vorliegenden Berichtsteil 2.6. „Gesundheit“ unter „Lebenserwartung, Sterblichkeit und soziale Lage“ für das Land Bremen überwiegend geschlechtsdifferenziert beschrieben.

Durch Untersuchungen nachgewiesen sind noch weitere Unterschiede zwischen den beiden Geschlechtern hinsichtlich ihres Gesundheits- und Krankheitsbewusstseins und –verhaltens, die hier aufgegriffen werden sollen: Frauen verhalten sich tendenziell gesundheitsbewusster und übernehmen mehr Verantwortung für die Gesundheit anderer, während Männer in höherem Maße gesundheitsriskante Verhaltensweisen zeigen (Drogenkonsum, mehr Unfälle und Verletzungen, höhere Suizidrate u. a.).[518] Diese Unterschiede weisen auf - nach wie vor wirksame - Geschlechterkonstruktionen hin, die Weiblichkeit mit Familie, Pflege und Fürsorge, Männlichkeit hingegen eher mit „Härte“ und „Mut“ assoziieren.

Sozial benachteiligte Frauen nutzen sehr viel weniger präventive Gesundheitsangebote, sie weisen einen hohen Alkohol- und Tabakkonsum auf und ernähren sich häufig unzureichend[519]. Weitere Gesundheitsbelastungen liegen in den meist schlechteren Wohnverhältnissen und schlechteren Arbeitsbedingungen. Dazu kommt die größere Wahrscheinlichkeit, Kinder allein aufzuziehen und die häusliche Gewalt als ein weiteres Gesundheitsrisiko für Frauen.

[516] Vgl. Hurrelmann / Kolip 2002.
[517] Vgl. Mielck 2005.
[518] Vgl. Kolip / Koppelin 2002.
[519] Vgl. Blättner 2001.

3.7.5.1 Wie können sozial benachteiligte Frauen mit gesundheitsfördernden Angeboten erreicht werden?

Gesundheitsförderung für Frauen muss sich an deren Lebenswelten und Lebensphasen orientieren. In der Praxis bedeutet das, Modelle zu entwickeln, mit denen vor allem jene Frauen erreicht werden können, die den geringsten Zugang zu Ressourcen haben: armutsgefährdete und von Armut betroffene Frauen mit niedriger Bildung, Alleinerziehende, Erwerbslose, alte Frauen und Migrantinnen.

Seit langem wird beklagt, dass sozial benachteiligte Frauen sich davor scheuen, Beratungsstellen oder Institutionen aufzusuchen, die außerhalb ihres Stadtteils liegen, nicht „ihre Sprache sprechen“ bzw. nicht als unmittelbar notwendig erachtet werden.[520]

Niedrigschwellige Beratungsstellen und Treffpunkte sollten daher dort eingerichtet bzw. erhalten werden, wo die Frauen mit ihren Familien leben. Der Stadtteil ist als Rahmen für die Umsetzung von Konzepten und Modellen zur Gesundheitsförderung besonders geeignet, weil hier die Menschen in ihrer unmittelbaren Umgebung erreicht werden, die vorhandene Infrastruktur genutzt und jene Institutionen in die Kooperation einbezogen werden können, die das Vertrauen der Zielgruppe genießen.[521]

Frauen sind von Armut und deren Folgen besonders betroffen, bemühen sich aber meist trotz schwieriger Lebensbedingungen, Strukturen aufrecht zu erhalten, die ihr eigenes und das (Über-) Leben der Familie sichern. Angebote vor Ort, die immer auch die schon vorhandenen Ressourcen und Gesundheitskompetenzen berücksichtigen sollten, können dazu beitragen, das Selbsthilfepotential der Frauen zu unterstützen. Gleichzeitig wird damit auch eine bessere Gesundheitsvorsorge für die anderen Familienmitglieder erreicht.

Der aktuelle Selbsthilfebericht des Gesundheitsamtes der Stadtgemeinde Bremen zeigt, dass in Ortsteilen mit großer Benachteiligung nur wenige Selbsthilfegruppen arbeiten bzw. es hohe Zugangshürden für Gruppen in anderen Stadtteilen gibt.[522]

Als sinnvoll und niedrigschwellig haben sich dagegen Beratungseinrichtungen erwiesen, die zudem geschlechtssensibel und zielgruppenorientiert arbeiten. In Bremen sind die Stadtteilprojekte „Frauengesundheitstreff Tenever“ (FGT) und „Gesundheitstreffpunkt West“ (GTP West) als Institutionen hervorzuheben, die anhand lebensweltbezogener Konzepte gesundheitsfördernde Angebote für und mit den Bewohnern im Stadtteil entwickeln. Beide wurden vom bundesweiten Kooperationsverbund „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ als „Beispiele guter Praxis“ ausgezeichnet (FGT) bzw. sind vorgeschlagen worden (GTP West). Der Frauengesundheitstreff Tenever erhielt zudem am 04.12.2008 den BKK Preis „Auszeichnung für vorbildliche Gesundheitsförderung“. Beide Institutionen können als Vorbild für Projekte in anderen Stadtteilen in Bremen und Bremerhaven dienen. Die Finanzierung muss dauerhaft abgesichert werden.

Die Lebenslagen und die Gesundheitssituationen von Frauen sind vielfältig. Dementsprechend differenziert müssen die Angebote und Zugangswege gestaltet sein. In den folgenden Abschnitten werden deshalb spezifische weibliche Zielgruppen mit hohem Armutsrisiko, ihre besonderen gesundheitspolitischen Bedarfslagen und passende Maßnahmen dargestellt.

---

[520] Vgl. Schäder / Zollmann 2001.
[521] Vgl. Flerlage / Weerts 2001.
[522] Vgl. hierzu 2.6.

3.7.5.2 Migrantinnen

Menschen mit Migrationshintergrund weisen im Durchschnitt schlechtere gesundheitliche Befunde auf als die Mehrheitsbevölkerung. Unklar ist, inwieweit diese Unterschiede kulturell, migrationsbedingt oder sozial zu erklären sind.[523]

Migrantinnen nutzen die klassischen Angebote zur Gesundheitsförderung und Prävention wegen sprachlicher und sozial-kultureller Barrieren weniger als deutsche Frauen.[524] In Selbsthilfegruppen organisieren sich nach Aussagen von Selbsthilfeeinrichtungen kaum Frauen aus den unteren Einkommensschichten oder Migrantinnen, da die Teilnahme ein spezifisches Gesundheitsverständnis und einen hohen Integrationsgrad voraussetzt.

In diesem Zusammenhang ist die Gründung des Interkulturellen Gesundheitsnetzwerks Bremen ausdrücklich zu begrüßen, die ein erster Schritt auf dem Weg sein kann, die besonderen Belange von Migrantinnen und Migranten im Bundesland im Bereich Gesundheitsversorgung und Prävention kontinuierlich zu vertreten.

Das Bremer Forum Frauengesundheit hat im Mai 2006 einen Arbeitskreis zum Thema „Migrantinnengesundheit“ etabliert, in dem Vertreterinnen verschiedener Institutionen mit und ohne Migrationshintergrund Konzepte und Maßnahmen zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Migrantinnen in Bremen diskutieren und entwickeln. Dieser Arbeitskreis ist ebenfalls an das Interkulturelle Gesundheitsnetzwerk Bremen angeschlossen.

Eine besondere Gruppe stellen die Migrantinnen ohne Papiere dar. Deutschlandweit haben Menschen ohne amtlichen Herkunftsnachweis bisher keinen ungehinderten Zugang zu medizinischer Versorgung, obwohl Deutschland das Recht auf Gesundheit in mehreren menschenrechtlichen Übereinkommen anerkannt hat (Recht auf Zugang zu Gesundheitsleistungen für alle Menschen, unabhängig von ihrem rechtlichen Status[525]). Für dieses Problem werden in vielen Bundesländern und auf verschiedenen politischen Ebenen strukturelle Lösungen gesucht, u. a. auch im Land Bremen. Im Rahmen einer Studie des Gesundheitsamtes und der Organisation MediNetz über die aktuelle Situation Papierloser in Bremen wurden vor kurzem Ziele und Perspektiven für eine mögliche medizinische Versorgung dieser Gruppe entwickelt, die zeitnah umgesetzt werden sollen.

Frauen ohne Papiere müssen, wenn sie schwanger werden, nicht nur für sich selbst sorgen, sondern sich auch um die Bedingungen kümmern, unter denen das Kind geboren wird. Hierzu gehören z. B. die Lösung etwaiger medizinischer Probleme, die materielle Versorgung des Kindes mit Kleidung, Windeln usw. sowie die Unterbringung von Mutter und Kind – und dies alles mit begrenzten finanziellen Mitteln.

Auch Papierlose sind in eine Regelversorgung zu integrieren, indem z. B. eine feste Anlaufstelle für die Grund- und Notversorgung geschaffen wird. Schwangere Frauen müssen Zugang zu notwendigen ärztlichen Untersuchungen und ggf. Behandlungen haben. Sie benötigen insbesondere einen geschützten Ort für die Entbindung und die Möglichkeit, ohne Risiko der Statusaufdeckung eine Geburtsurkunde zu erhalten.

[523] Vgl. Deutsches Ärzteblatt 2008-47.
[524] Vgl. Robert-Koch-Institut 2008-1; Beauftragte für Migration 2007.
[525] Deutsches Institut für Menschenrechte 2008.

3.7.5.3 Frauen, die Leistungen nach SGB II beziehen und Verhütung

Durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz, das 2004 in Kraft trat, hat sich die Situation armer Frauen in verschiedenen Bereichen verschlechtert. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Sozialämter z. B. bedürftigen Frauen die Kosten für Verhütungsmittel erstatten. Durch die Neuregelung erhalten nun alle Frauen innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung die gleichen Leistungen. Abgesehen von seltenen Ausnahmefällen erstatten die Krankenkassen ihnen nur bis zum vollendeten 20. Lebensjahr die Kosten für Verhütungsmittel (§ 24a SGB V).

Diese Regelung stößt in vielen Städten und Gemeinden, auch in Bremen, auf Unverständnis und Widerstand von Verbänden und Fachleuten. Einzelne Kommunen in Deutschland haben bereits eigene Regelungen gefunden, die Betroffenen zu unterstützen. So erstattet u. a. die Stadt Braunschweig auf Initiative der dortigen Pro Familia bedürftigen Frauen auf der Basis von § 49 SGB XII (Krankenhilfe) Verhütungsmittel bis zu einer Summe von 105,00 Euro pro Jahr. Auch im Landkreis Esslingen werden im Rahmen des o. g. Paragrafen auf Antrag Verhütungsmittel bezahlt. Dies sollte auch für Bremen und Bremerhaven erneut geprüft und umgesetzt werden.

3.7.6 Frauen als Opfer häuslicher Beziehungsgewalt

Der Armutsbericht der Bundesregierung weist im Kapitel XI.5 darauf hin, dass Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind und die Flucht in ein Frauenhaus antreten, danach häufiger auf Transferleistungen angewiesen sind. Laut Aussagen des Berichtes der Bundesregierung beziehen schon vorher 41 % der Frauen in den Frauenhäusern Leistungen nach dem SGB II[526].

Frauen, die in ein Frauenhaus flüchten, nehmen nur sehr selten eine eigene Berufstätigkeit wahr, sondern sind auf die Unterhaltsleistungen des gewalttätigen Partners angewiesen. Zwei Drittel der Frauen haben Kinder. An die Stelle der Leistungen des Partners tritt häufig die Mindestsicherung nach SGB II. Dadurch erhöht sich der Anteil der Leistungsempfängerinnen während des Aufenthaltes in einem Frauenhaus auf 71 %. Es ist anzunehmen, dass die generell getroffenen Aussagen auch für Bremen zutreffen. Exakte Daten über die Einkommenssituation von Frauen vor dem Frauenhausaufenthalt und während des Aufenthaltes liegen nicht vor.

Im Land Bremen lebten 2007 insgesamt 438 Frauen für einen gewissen Zeitraum in den Frauenhäusern und Schutzwohnungen, mit insgesamt 390 Kindern. Für die Stadt Bremen waren das 344 Frauen und 296 Kinder; für die Stadt Bremerhaven 94 Frauen mit 70 Kindern.

36,6 % der Frauen in den Bremer Frauenhäusern ziehen danach in eine eigene Wohnung. Für diese Frauen kommt häufig zu ihrem Status als Alleinerziehende erschwerend hinzu, dass sie, wenn sie eine neue Wohnung beziehen, nicht so schnell aus dem Vertrag für die alte Wohnung heraus kommen, so dass sie sich verschulden müssen.

Betrachtet man zusätzlich die geringe Erwerbsbeteiligung der Frauenhausbewohnerinnen (15 %)[527], so muss die Gruppe als besonders armutsgefährdet innerhalb der Risikogruppe der alleinerziehenden Frauen angesehen werden.

[526] Vgl. Bundesregierung 2008–DS 16/9915, S. 121.
[527] A. a. O.

Seit dem 01.01.2002 wird im Land Bremen die polizeiliche Wegweisung praktiziert. Das bedeutet, dass die gewalttätigen Männer aus der Wohnung verwiesen werden und die Frauen nicht gezwungen sind, in ein Frauenhaus zu flüchten. Es muss vermutet werden, dass auch bei dieser Personengruppe ein großer Teil Frauen von den Unterhaltszahlungen des Partners lebt und nach Wegfall dieser Zahlungen zumindest vorübergehend auf SBG II angewiesen ist.

Im Land Bremen wurden 2007 218 Männer aus der Wohnung gewiesen.

3.7.7 Handlungsfelder und Maßnahmen

Aus der geschlechtlichen Arbeits- und Rollenteilung leiten sich gesellschaftliche Strukturen ab, die keine Antworten auf die demografischen, bildungs-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen bieten. Ehegattensplitting oder die aus der Erwerbstätigkeit des Ehepartners abgeleiteten Rechte an die Sozialversicherungen setzen Anreize für Frauen, zeitweise aus dem Erwerbsleben auszusteigen oder in Teilzeitbeschäftigung zu arbeiten. Ihnen wird die Rolle der „Zuverdienerin“ zugeschrieben. Häufig wählen sie - in Vorwegnahme dessen - Berufe, die potenziell mit einer Familientätigkeit vereinbar sind. Das wiederum ermöglicht in frauentypischen Berufen und Tätigkeitsfeldern Vergütungen, die selbst bei Vollzeittätigkeit keine tragfähige Basis für ein Haushaltseinkommen abgeben, zunehmend nicht einmal in Einpersonenhaushalten. Es bleibt bei der scheinbar individuellen ökonomischen Rationalität, dass ein Mann im Haushalt der Familienernährer sein muss. Das Modell der geschlechtlichen Arbeits- und Rollenteilung perpetuiert sich auf diese Weise selbst.

Im Ergebnis wird die kontinuierliche und Existenz sichernde Erwerbstätigkeit von Frauen be- oder verhindert. Das Erwerbsarbeitssystem als wichtigstes materielles Sicherungssystem im Lebensverlauf sichert ihre ökonomische Existenz deutlich schlechter als die von Männern und produziert seinerseits Armut insbesondere von Frauen. Das große Potenzial von Frauen für die wirtschaftliche Entwicklung liegt brach. Gleichzeitig ist das weibliche Armutsrisiko auf fatale Weise eng verknüpft mit dem individuellen Gelingen des Geschlechtervertrags.

3.7.7.1 Die Datenlage verbessern

⇨ Die geschlechtsspezifische Datenerhebung und -aufbereitung in allen Politikfeldern sowie eine regelmäßige Veröffentlichung ist wichtige Grundlage für die Politikgestaltung und für die Entwicklung von Handlungsstrategien und Maßnahmen. Noch immer ist dies nicht flächendeckend umgesetzt. Das Land Bremen sollte seine Anstrengungen hier intensivieren und die noch bleibenden Lücken schließen.

3.7.7.2 Arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder und Maßnahmen

⇨ Zur durchgängigen Steuerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und für die Entwicklung passgenauer Maßnahmen und Angebote müssen die Statistiken in allen Zweigen noch differenzierter als bisher geschlechterspezifisch aufbereitet werden (Frauenanteile in den unterschiedlichen Altersgruppen, bei MigrantInnen etc.). Auf Maßnahmeebene fehlt insbesondere die Analyse der Verteilung der Geschlechter nach segregationsrelevanten Kriterien und nach arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Siehe zu einer kritischen Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Gendersicht auch das Unterkapitel 3.8.2.2

⇨ Die aktive Arbeitsmarktpolitik im Land Bremen ist zukunftsorientiert. Sie muss jedoch noch intensiver als bisher das quantitative Ziel verfolgen, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erreichen, und konsequenter auf das qualitative Ziel ausgerichtet werden, Frauen Zugänge zu zukunftsträchtigen Berufen, Branchen und Führungspositionen zu eröffnen. Dabei ist eine Doppelstrategie zu verfolgen. Einerseits bietet die Gestaltung von Maßnahmen nur für Frauen und des zusätzlichen Chancengleichheitsprogramms im BAP Möglichkeiten zum Nachteilsausgleich. Andererseits geben inzwischen vorliegende erste Auswertungen von Maßnahmedaten deutliche Hinweise darauf, dass trotz formal gleichen Zugangs zu allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten für beide Geschlechter die tatsächliche Teilnahme geschlechterselektiv ist. Diese Daten müssen künftig systematisch ausgewertet werden, um darüber eine ergebnisorientierte Steuerung zu erreichen. Auf dieser Grundlage müssen von der Programmgestaltung über die Ausschreibung bis hin zur Projektauswahl Genderkriterien stärker Anwendung finden.

⇨ Arbeitsmarktpolitische Instrumente müssen in Bremen und Bremerhaven so flexibel eingesetzt werden, dass die Maßnahmen den besonderen Bedarfen und Lebenslagen von Frauen im SGB III und im SGB II Rechnung tragen. Für die Ausgestaltung von Frauenförderung im SGB II braucht die BAgIS eine Zuständigkeit analog zur Beauftragten für Chancengleichheit in der Agentur für Arbeit.

⇨ Das politische Ziel des Senats, auf Bundesebene einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von mindestens 7,50 € einzuführen, bleibt wichtig. Frauen werden davon besonders profitieren, weil sie - unabhängig von der Qualifikation - den überwiegenden Teil der Beschäftigten in Niedriglohnsektor darstellen.

⇨ Erwerbsarbeit muss von der ersten Stunde an sozialversicherungspflichtig sein. Die Begrenzung auf 15 Stunden für geringfügige Beschäftigung (Minijobs) muss wieder eingeführt werden, um der Absenkung der Stundenlöhne über Erhöhung der Arbeitszeit Einhalt zu gebieten. Das Land Bremen sollte auf Bundesebene eine Novellierung initiieren, die die Subventionierung von Minijobs beendet.

⇨ Das Steuerrecht mit dem Ehegattensplitting und der Steuerklasse V wirkt als Hürde für Frauen, erwerbstätig zu werden. Das Land Bremen sollte sich auf Bundesebene für eine geschlechtergerechte Reformierung des Steuersystems einsetzen.

⇨ Die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaften im SGB II wirkt als Modernisierungsbremse in der Geschlechterpolitik, weil sie den Anspruch von Frauen auf eigenständige Existenzsicherung negiert. Das Land Bremen sollte auf Bundesebene einen Reformprozesse anstoßen.

3.7.7.3 Wirtschaftspolitische Handlungsfelder und Maßnahmen

⇨ Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf müssen zur Standortpolitik werden. Der viel geforderte Ausbau flexibler und hochwertiger Ganztagsbetreuung für Kinder aller Altersstufen muss endlich realisiert werden.

⇨ Gleichzeitig bedarf es der weiteren Unterstützung der Etablierung einer familien- und lebenslauforientierten Personalpolitik in Bremischen Unternehmen. Im Land Bremen ist das durch EFRE-Mittel geförderte Verbundprojekt „Familie und Beruf“ ein Beispiel (ein sog. „Leuchtturmprojekt“) dafür. Es sollte über den Förderzeitraum hinaus verstetigt werden.

⇨ Für mehr Chancengleichheit für Frauen in der Wirtschaft müssen auch die Unternehmen stärker als bisher in die Verantwortung genommen werden. Das Land Bremen kann Unternehmen dabei unterstützen, betriebliche Vereinbarungen zur Förderung von Chancengleichheit zu treffen. In Ausschreibungsverfahren und bei der Bewilligung von Zuwendungen in der Sozialwirtschaft muss die Realisierung von Frauenförderung künftig eine größere Rolle spielen.

⇨ Die durch EFRE-Mittel geförderten Beratungsstellen für Frauen zur Existenzgründung in Bremen und Bremerhaven sind unentbehrlich und müssen erhalten bleiben. Sie müssen ergänzt werden um Angebote für die Unternehmensnachfolge, die gezielt Frauen als potenzielle Nachfolgerinnen ansprechen.

⇨ Im Geltungsbereich des Landesgleichstellungsgesetz ist zu prüfen, inwieweit die im Bericht zur Umsetzung des LGG 2006 konstatierte Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen auf geschlechterdiskriminierende Tatbestände zurückzuführen ist.

⇨ Auf Bundesebene sollte das Land Bremen sich für ein Gleichstellungsgesetz in der Privatwirtschaft und eine gesetzliche Regelung zur paritätischen Besetzung von Aufsichtsgremien nach norwegischem Vorbild einsetzen. Freiwillige Verpflichtungen der Wirtschaft haben bisher wenig bewirkt. Dass gesetzliche Regelungen etwas bewirken, belegen die Gleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder.

3.7.7.4 Bildungspolitische Handlungsfelder und Maßnahmen

⇨ Der Anteil der frühen Schulabgängerinnen ist im Land Bremen überproportional hoch. Das belegt, dass der Übergang zur beruflichen Ausbildung bei Mädchen schlechter funktioniert als bei Jungen. Von Expertinnen werden unterschiedliche Erklärungsansätze diskutiert (frühe Schwangerschaft und Mutterschaft, Traumatisierung durch Gewalt- und Missbrauchserfahrungen, Not bei der Finanzierung schulischer Ausbildungen u. a.). Hier wären sehr dringlich qualitative Auswertungen anzuschließen, um passende Handlungsoptionen und Maßnahmen entwickeln zu können. Insbesondere ist zu prüfen, ob das spezifische Angebot für junge Frauen zum Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen qualitativ und quantitaiv ausreicht.

⇨ Um den Dropout von Mädchen aus der Berufsausbildung aus finanziellen Gründen zu verhindern, wäre analog zum Mindestlohn eine Mindestausbildungsvergütung sinnvoll. Die Finanzierung einer Ausbildung im Schulberufssystem, wie sie von Mädchen besonders häufig angesteuert werden, muss elternunabhängig erfolgen. Zu prüfen ist, ob hier nicht eine Änderung des SGB II möglich wäre, um eine Grundsicherung von Auszubildenden im dualen und schulischen Ausbildungssystem verlässlich abzusichern.

⇨ Junge Frauen steuern noch immer frauentypische Berufe an, die häufig nicht in existenzsichernde, sondern in prekäre Beschäftigung münden und das Armutsrisiko über den gesamten Lebenslauf erhöhen. Es gibt im Land Bremen sehr positive Ansätze, um hier Veränderungen zu erreichen, wie beispielsweise den landesweiten Girls' Day, das Schnupperstudium für Mädchen in Bremerhaven, das Informatikstudium für Frauen an der Universität Bremen. Der Girls' Day als solitärer Aktionstag für Mädchen muss qualitativ weiterentwickelt und sein Profil insbesondere an den Schulen geschärft werden, soll er nicht zu einem allegemeinen Berufsorientierungstag degenerieren. Er ist um neue Konzepte zu ergänzen. Es empfiehlt sich, sie in ein Genderkonzept für Schulen einzubetten und hierfür Qualitätsstandards und Genderindikatoren zu definieren.

⇨ Um der doppelten Benachteiligung von Mädchen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem entgegenzuwirken, brauchen sie als Rollenvorbilder Migrantinnen als Pädagoginnen in allen Stufen des Bildungssystems.

⇨ Frauen brauchen nicht zuletzt wegen ihrer häufigeren Unterbrechungen der Erwerbsbiografie Bildungsangebote über ihren gesamten Lebenslauf hinweg. Es fehlen landesspezifische Daten zu ihrer Beteiligung und ggf. zur Nachsteuerung von Angeboten.

3.7.7.5 Gesundheitspolitische Handlungsfelder und Maßnahmen

⇨ Gesundheitsförderung für Frauen muss sich an deren Lebenswelten und Lebensphasen orientieren. Niedrigschwellige Beratungsstellen und Treffpunkte müssen dort eingerichtet bzw. erhalten werden, wo Frauen mit ihren Familien leben.

⇨ Die Mittel der Krankenkassen aus dem § 20 SGB V für die anvisierte Zielgruppe (Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen) müssen auch in Bremen tatsächlich genutzt werden. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die finanzielle Unterstützung der Krankenkassen und des Gesundheitsressorts für den „Regionalen Knoten Bremen", mit dessen Maßnahmen und Vorhaben auch Frauen aus sozial benachteiligten Lebenslagen unterstützt werden.

⇨ Das Bremer Forum Frauengesundheit hat einen Runden Tisch „Mutter-Kind-Kuren" initiiert, der die Kommunikation und Zusammenarbeit aller am Verfahren Beteiligten (Beratungsstellen, Krankenkassen, Ärzte- und Arbeitnehmerkammer u. a.) verbessern und Hürden im System abbauen will, damit wieder mehr Frauen eine Kur in Anspruch nehmen können.

⇨ Die Kosten für Verhütungsmittel werden seit der SGB II-Reform für Sozialhilfeempfängerinnen nicht mehr gesondert übernommen und belasten individuell die Bedarfssätze zumeist von Frauen. Einzelne Kommunen haben hier bereits eigene Regelungen implementiert, um die Betroffenen zu entlasten. Dies sollte auch in Bremen und Bremerhaven geprüft und wieder aufgenommen werden.

⇨ Für das Land Bremen liegen für den Gesundheitsbereich verschiedene Berichte vor, in denen der Zusammenhang von Armut und Gesundheit überwiegend geschlechtervergleichend beschrieben und Schlussfolgerungen bzw. mögliche Handlungsoptionen benannt werden.[528] Diese Berichterstattung sollte fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang muss der Frauengesundheitsbericht baldmöglichst fortgeschrieben und aktualisiert werden.

⇨ Die gesundheitliche Situation von Frauen und Männern mit Migrationshintergrund im erwerbstätigen Alter ist bislang nicht mit aussagekräftigen Daten aus dem Land Bremen hinterlegt. Um die gesundheitliche Lage und die Bedarfe präzise einschätzen zu können, wäre die Erstellung eines Landesgesundheitsberichtes mit dem Schwerpunkt Migrantinnen und Migranten sowie eine Anpassung der Leistungsstatistiken von Institutionen des Gesundheitswesens mit einheitlichen Kriterien zur Erfassung des jeweiligen Migrantionshintergrunds der Menschen notwendig. Anzustreben ist zudem die Fortschreibung des Frauengesundheitsberichts von 2001 mit besonderer Berücksichtigung des Themas Migration.

[528] Vgl. SAFGJS 2001-1; Arbeitnehmerkammer 2004-1; SAFGJS 2005-1; SAFGJS 2006-2; GAB 2006-1; SAFGJS 2007-1; SAFGJS 2008-2.

3.8 Alleinerziehende

Alleinerziehende sind keine homogene Gruppe. Sie sind unterschiedlichen Geschlechts und Alters, haben ein oder mehrere Kinder in wiederum unterschiedlichen Altersgruppen, ihr Bildungs- und Ausbildungsstand ist differenziert, ihre Erwerbsbiografien mehr, weniger oder gar nicht gebrochen, die einen erhalten keinerlei Unterhalt für sich und ihre Kinder, die anderen können sich allein durch Unterhaltsleistungen ökonomisch sichern, für die einen bietet ihr Wohn- und Lebensumfeld eine vielfältige sozio-kulturelle Infrastruktur und unterstützende soziale oder familiäre Netzwerke, andere leben räumlich oder sozial isoliert. Es gibt Alleinerziehende, die einer hoch qualifizierten und gut bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen, die sich familienunterstützende Dienstleistungen leisten können (und müssen), und die dennoch unter chronischer Zeitarmut leiden, während andere zwar Zeit, aber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, dauerhaft ausschließlich auf Transferleistungen angewiesen sind und keine alltagsentlastenden Angebote finanzieren können.

Die Gleichung alleinerziehend = gleichermaßen arm an Einkommen und Teilhabemöglichkeiten geht demnach nicht auf. Das Leben ist vielschichtiger, unterschiedliche Ressourcen sind verschieden verteilt.
Was aber in jedem Falle gilt: Die Konstruktion der Einelternfamilie ist in vielen Lebensbereichen fragiler als die der Paarbeziehung mit Kindern. Belastungen und Störungen können von einer erwachsenen Person allein weniger gut abgefedert und kompensiert werden. Und jede zusätzliche Interferenz steigert, jedes weitere Benachteiligungsmerkmal potenziert Armutsrisiken. Unterm Strich sind in der Folge Einelternfamilien in Deutschland besonders stark von Armut betroffen. [529]
Entscheidend für das individuelle Armutsrisiko ist dabei, welche Restriktionen oder auch welche Ressourcen für das Agieren auf dem Arbeitsmarkt wirksam werden. Dabei fließen Faktoren ein, die zu einem Teil individuell beeinflussbar sind (wie beispielsweise das Bildungskapital oder der bisherige Erwerbsverlauf des alleinerziehenden Elternteils), zu einem anderen Teil aber allein von der sozialen Lebenssituation und den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen (wie beispielsweise der Kinderzahl, dem Alter des jüngsten Kindes oder der Betreuungsinfrastrukturvor Ort).

Zu diesem Schluss kommt auch die OECD-Studie "Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?" aus dem Jahr 2008. Der Eintritt in Armut ist demnach hauptsächlich eine Folge familiärer und arbeitsplatzbezogener Ereignisse, wobei familiäre Ereignisse wie Trennung bzw. Scheidung eine besonders große Rolle spielen. Im Vergleich der 30 OECD-Länder weist Deutschland die fünfthöchste Armutsquote bei den Alleinerziehenden auf. Das Risiko, in Langzeitarmut zu geraten, ist hier sogar doppelt so groß wie im Bevölkerungsschnitt. [530]

Lebensgemeinschaften, in denen zwei Erwachsene mit Kind(ern) leben, haben zwar auch ein durchschnittlich höheres Armutsrisiko, können diese Risiken aber besser auffangen. Meist gelingt dies durch ein Familieneinkommen, das sich zu einem Großteil aus dem Erwerbseinkommen eines i. d. R. männlichen Hauptverdieners speist. Erst wenn negative arbeitsplatzbezogene Ereignisse hinzukommen, entsteht in diesen Konstellationen eine Ar-

[529] Siehe dazu auch: 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, BMAS 2005-1.
[530] Vgl. OECD 2008-1.

mutslebenslage, die jedoch zumeist vorübergehend ist. Bei Alleinerziehenden fallen dagegen mehrere Risikoereignisse zusammen und potenzieren sich. [531]

Der Familientypus „Alleinerziehende“ wird im Mikrozensus als Konstellation definiert, in der Mütter oder Väter ohne Partner bzw. Partnerin mit minder- oder volljährigen Kindern zusammenleben. Lebt der Elternteil mit einer weiteren erwachsenen Person zusammen (was qualitativ nur bedingt einen Einfluss auf den tatsächlichen Alleinerziehendenstatus hat), zählt der Haushalt zu den „Lebensgemeinschaften mit Kindern“. Nach aktuellen Mikrozensusergebnissen nahmen im Zeitverlauf 1997 bis 2007 die Alleinerziehendenfamilien um rund 400.000 zu, wohingegen die Zahl der Paarfamilien (Ehepaare und Lebensgemeinschaften zusammen) um etwa 1,2 Mio abnahm. In Deutschland lebten im Jahr 2007 insgesamt 2,62 Millionen Alleinerziehende. 1,57 Millionen davon hatten Kinder unter 18 Jahren. [532]

Doch nicht nur die steigende Zahl, sondern auch die hohen Alltagsbelastungen von Alleinerziehenden und gleichzeitig ihre besonderen und großen Leistungen machen es zum politischen Gebot, die Lebensbedingungen dieser Familienkonstellation differenzierter zu betrachten und spezifische Unterstützungsangebote zu ihrer Entlastung zu entwickeln.

Als Vorbemerkung vorausgeschickt sei, dass die Definition des Status „Alleinerziehende“ nicht einheitlich ist. Unterschiedliche Studien und Auswertungen beziehen sich auf unterschiedliche Teilgruppen von Alleinerziehenden.[533] Die meisten rekurrieren auf die Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern. Das sind lediglich 60 % der Alleinerziehendenhaushalte, und doch stellen allein sie 18 % aller Familien mit Kindern dar. [534]

Angemerkt sei auch, dass für viele Bereiche keine spezifischen Daten vorliegen bzw. die vorhandenen nicht für das Land Bremen oder seine beiden Kommunen differenziert oder systematisch ausgewertet werden (beispielsweise im Rahmen des Stadtmonitoring).

Die künftige Verbesserung der Datenlage - von der Bundesebene bis hin auf die Ebene der einzelnen Stadtteile - muss daher ein vordringliches Interesse sein.

Weil auf Bundesebene zu manchen Fragestellungen noch am ehesten Daten auswertbar sind, wird hilfsweise in diesem Kapitel häufig darauf zurückgegriffen, ergeben sich daraus doch zumindest tendenziell Rückschlüsse für das Land Bremen.

Dabei ist deutlich, dass allein quantitativ die Situation im Land Bremen zugespitzter ist als im Bundesdurchschnitt. Bremen hat einen überdurchschnittlich hohen Sockel von Einelternfamilien (2007: 24.500 entsprechend 30 % aller Familien mit Kindern). Hier sind 88,5 % der alleinerziehenden Elternteile Frauen (entsprechend 21.700 der Einelternfamilien im Land Bre-

[531] Vgl. ebd.
[532] Vgl. Statistisches Bundesamt 2008-2.
[533] So werden mal alle Einelternfamilien zu den Alleinerziehenden gezählt, mal nur die mit minderjährigen Kindern unter 18 Jahren im Haushalt. Familienrecht und Steuerrecht beziehen sich wiederum auf je unterschiedliche Normierungen. Davon divergierend ist wiederum die Definition des SGB II, das in § 21 Absatz 3 als alleinerziehend nur die Personen bezeichnet, die „mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammen leben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen“. Das Zusammenleben mit anderen erwachsenen Personen auch jenseits einer Paarbeziehung hebt also den Status „alleinerziehend“ auf und damit nach Lage der Dinge den Anspruch auf den Mehrbedarf für Alleinerziehende oder sogar den gesamten Leistungsanspruch.
[534] Vgl. BMFSJ 2008-1, S. 5 ff. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang: Mit dem 18. Geburtstag des Kindes ändern sich rechtliche Bedingungen wie das Unterhaltsrecht, steuerliche Beurteilung etc. in der Regel zum Nachteil der Alleinerziehenden, nicht aber die Lebenswirklichkeit der Betroffenen. Deren Veränderungen sind nicht von willkürlichen Stichtagen abhängig, sondern von biografischen Rahmenbedingungen ausgelöst wie beispielsweise des Erlangens des Schulabschlusses des Kindes etc.

men). Oder anders ausgedrückt: In mehr als jedem 4. Haushalt mit Kindern im Land Bremen ist der Haushaltsvorstand eine alleinerziehende Mutter. [535]

Mehr als jede zweite Einelternfamilie im Land Bremen ist abhängig von Transferleistungen nach dem SGB II (Frauenanteil 95,2 %). Dies macht deutlich: Bei der Analyse von Armut und gesellschaftlichen Ungleichheitsstrukturen verweist das hohe Niveau der Kinderarmut im Land Bremen auf die prekären Lebenssituationen ihrer Mütter, also die Lebenssituation alleinerziehender Frauen.

Exkurs: Alleinerziehende Mütter, alleinerziehende Väter

Unabhängig von Definition und Betrachtungsweise sind Alleinerziehende ganz überwiegend Frauen – ihr Anteil liegt im Bundesdurchschnitt bei rund 90 %. Und anders als die familienpolitisch ausgerufene neue Väterlichkeit vielleicht vermuten ließe, sinkt dieser Anteil nicht etwa, sondern steigt ungebrochen und kontinuierlich weiter an.

Selbstverständlich gibt es auch alleinerziehende Männer. Genau anders herum als bei Frauen wird bei ihnen der größere Teil durch den Tod der Partnerin, der kleinere durch Trennung alleinerziehend. Ihre Problemlagen sind in vielen Bereichen denen von alleinerziehenden Frauen ähnlich, unterscheiden sich aber in anderen deutlich. So liegt unter anderem die Erwerbstätigenquote alleinerziehender Männer weitaus höher als die der Frauen (siehe unter 3.8.3), und sie gehen schneller neue Beziehungen ein und wechseln damit ihren Status wieder.

Die spezifische Situation männlicher Alleinerziehender aufzuarbeiten ist nicht der Schwerpunkt dieses Kapitels. Der Fokus liegt wegen ihrer besonderen Betroffenheit auf Frauen, Männer kommen eher am Rande vor. Das soll die Anerkennung ihrer Leistungen nicht schmälern.

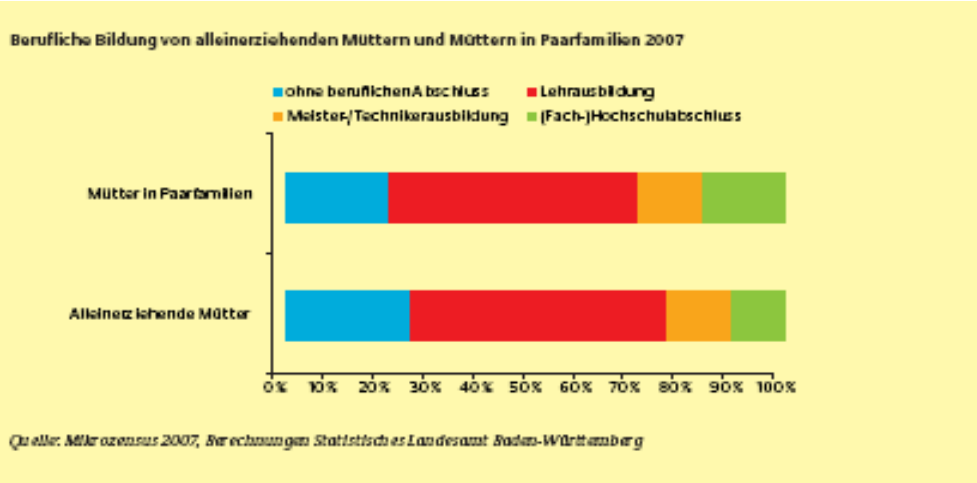
3.8.1 Bildung und Ausbildung

Im Bundesdurchschnitt unterscheidet sich der Bildungsstand von alleinerziehenden Müttern nicht wesentlich von Müttern aus Paarfamilien. Knapp 25 % haben das Abitur (etwas weniger als Mütter in Paarfamilien), 40 % einen Realschulabschluss (mehr als Mütter in Paarfamilien), 30 % verfügen über einen Hauptschulabschluss und 5 % haben keinen Abschluss.[536]

Alleinerziehende Frauen verfügen jedoch durchschnittlich über eine etwas niedrigere berufliche Qualifikation und sind häufiger ohne Berufsabschluss als Mütter in Paarfamilien. Dies könnte ein Indikator dafür sein, dass es für Alleinerziehende schwieriger ist, eine Ausbildung zu beenden. [537] Ohne Ausbildung dürfte es wiederum für diesen Typus der Alleinerziehenden vergleichsweise sehr schwierig sein, sich erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt zu platzieren.

[535] Vgl. StaLa 2008-4 S. 28; differenzierte Daten für die Kommunen Bremen und Bremerhaven liegen nicht vor.
[536] BMFSFJ-2008-1, Alleinerziehende in Deutschland; Monitor Familienforschung Ausgabe 15, 2008.
[537] Zum Land Bremen und zu den Kommunen Bremen und Bremerhaven waren hierzu keine Daten unmittelbar zugänglich.

Grafik 3.8.1: Berufliche Bildung von alleinerziehenden Müttern und Müttern in Paarfamilien 2007



Quelle: Familien Report 2009, BMFSJ 2009-1, S. 93

Für das Land Bremen und seine Kommunen Bremen und Bremerhaven liegen keine unmittelbar zugänglichen Daten vor.

Zumindest für den Teilausschnitt des SGB II wurde für das Land Bremen das Bildungsniveau von etwa zwei Dritteln der hilfsbedürftigen Alleinerziehenden statistisch erfasst und einer Sonderauswertung unterzogen . Es stellt sich auf Basis dieser Zahlen wie folgt dar:

Von etwa 9.000 alleinerziehenden Frauen im SGB II hatten fast 1.300 keinen Schulabschluss (14,4 %), über 2.600 Frauen einen Hauptschulabschluss (28,8 %), etwa 1.500 hatten erfolgreich die Realschule absolviert (16,6 %) und etwa 350 das Abitur abgelegt (3,8 %). [538] Daten über das berufliche Qualifikationsniveau liegen nicht vor.

Zu konstatieren ist, dass diese Zahlen für den Teilausschnitt der Alleinerziehenden im Rechtskreis des SGB II deutlich von den Daten des Bundes abweichen. Danach ist die benannte Teilgruppe durchschnittlich kaum geringer qualifiziert als der Bevölkerungsdurchschnitt. Hier wären deshalb dringend qualitative Auswertungen für beide Kommunen des Landes Bremen anzuschließen, um passende Handlungsoptionen und Maßnahmen entwickeln zu können. [539]

Aus der Alleinerziehendenforschung wissen wir, dass Ausbildung oder Studium häufig abgebrochen werden (müssen), wenn junge Frauen zu Alleinerziehenden werden. Gerade für sie muss es flexible, an die Lebenssituation angepasste Angebote zum lebenslangen Lernen geben, die im übrigen finanziell abgesichert sein müssen – beispielsweise über eine entsprechende Öffnung im SGB II, die den Abschluss einer (besonders häufig von jungen Frauen angewählten) Ausbildung im Schulberufssystem oder im Hochschulsystem ermöglicht, statt - wie nach aktueller Gesetzeslage - faktisch ihren zwangsweisen Abbruch zu verlangen.

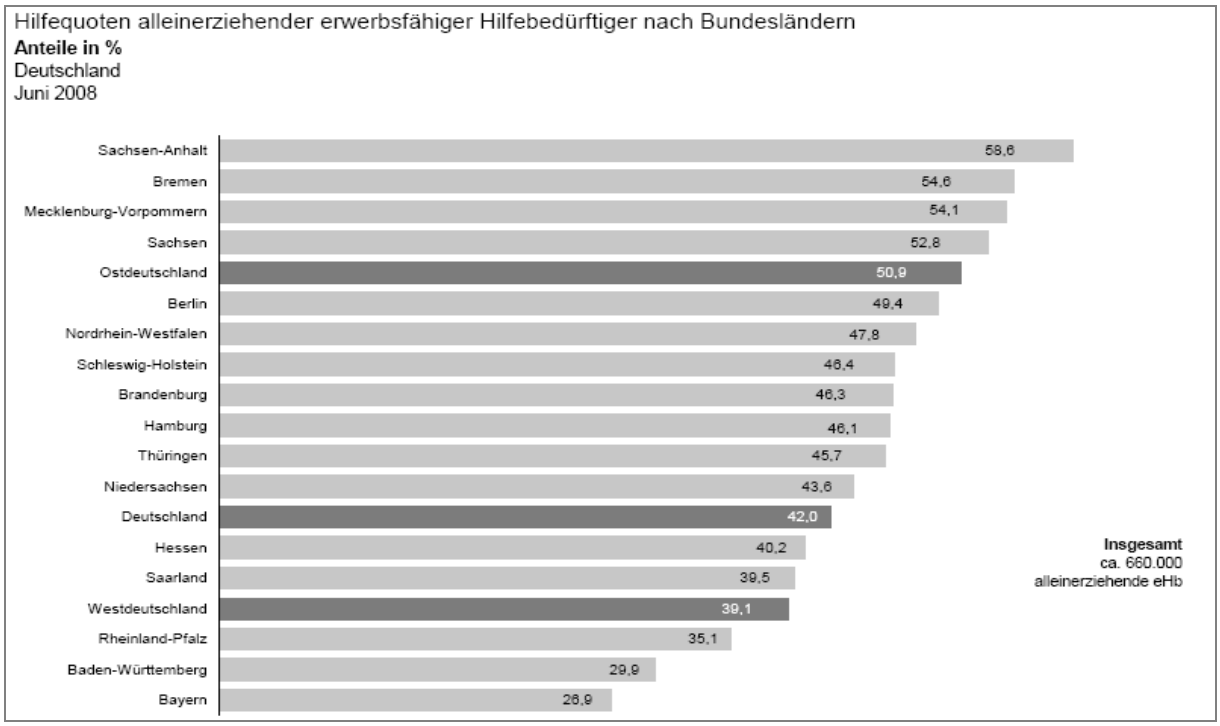
[538] Alle Zahlen gemäß Sonderabfrage der SAFGJS beim statistischen Landesamt, Dezember 2007.
[539] Vgl. IAB 2009-2.

Wichtig scheint vor diesem Hintergrund, die im Kapitel 2.4.1.2.1 dieses Berichts dargestellte hohe Quote der „frühen Schulabgängerinnen und -abgänger“ bei den jungen Frauen im Land Bremen näher zu beleuchten.[540] Möglicherweise ist sie unter anderem auf einen hohen Anteil von jungen Schwangeren, Müttern und Alleinerziehenden zurückzuführen. Auch hier ist die Klärung der Ursachen unmittelbar notwendig, wenn wirksame Maßnahmen entwickelt werden sollen, die den Anteil der frühen Schulabgängerinnen senken.

3.8.2 Alleinerziehende im Spiegel der Arbeitsmarktpolitik

Bundesweit 42 % der 1,57 Millionen Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren sind auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Die Hilfebedürftigkeit variiert stark nach der Zahl der Kinder. Mit mehr als drei minderjährigen Kindern brauchen 72 % aller Alleinerziehenden Grundsicherungsleistungen, mit nur einem Kind sind es dagegen 38 %.
Mehrheitlich sorgen Alleinerziehende im SGB II für ein minderjähriges Kind (62 %). [541]
Unabhängig von der Anzahl der Kinder weist das Land Bremen mit 55 % die höchste Hilfequote der westlichen Bundesländer auf.

Grafik 3.8.2: Hilfequoten alleinerziehender erwerbsfähiger Hilfebedürftiger gem. SGB II



Quelle: BA 2008-4, S. 5, Stand: Oktober 2008

Mehr als jede zweite alleinerziehende Frau in Bremen ist damit abhängig von Transferleistungen nach dem SGB II. Dies ist die zweithöchste Hilfequote unter allen Bundesländern, signifikant höher als in den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin, wie die Tabelle zeigt.

[540] Junge Erwachsene ohne Abschluss der Sekundarstufe II; siehe 2.4.1.2.1 dieses Berichts.
[541] Vgl. BA 2008-4, S. 5.

3.8.2.1 Arbeitslose Alleinerziehende

Nur etwa 10 % der als arbeitslos registrierten Alleinerziehenden sind dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet. Mit etwa 90 % fällt die ganz überwiegende Mehrheit in den Rechtskreis des SGB II. Hier wiederum gehören Alleinerziehende in besonderem Maße zu der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die auch in den Zeiten der positiven Konjunkturentwicklung nicht von der dynamischen Entwicklung des Arbeitsmarkts profitieren konnten. 20,6 % sind 12 bis unter 24 Monate und weitere 26,5 % sogar 24 und mehr Monate arbeitslos. [542] Ging die Arbeitslosigkeit bundesweit nach Angaben der Agentur für Arbeit von September 2005 bis September 2008 im SGB II um 24 % zurück, hat sich die Betroffenheit von arbeitslosen Alleinerziehenden demgegenüber lediglich um 7 % verringert. [543]

Im Land Bremen ist die Entwicklung noch dramatischer, denn hier stieg die Arbeitslosigkeit der Alleinerziehenden sogar: Während die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen Dezember 2006 und Dezember 2007 in Bremen um 3,6 % und in Bremerhaven um 3,1 % abnahm, erhöhte sie sich im gleichen Zeitraum bei den Alleinerziehenden in Bremen um 4,0 %, in Bremerhaven um 4,2 %. [544]

Von den alleinerziehenden erwerbsfähigen Hilfedürftigen im SGB II ist allerdings nur der kleinere Teil überhaupt als arbeitslos registriert (im Bundesdurchschnitt waren dies 44 %, im Land Bremen sogar nur 40,8 %). 56 % dagegen galten nicht als arbeitslos (im Land Bremen 59,2 %), das heißt sie beziehen zwar Leistungen, erscheinen aber nicht in der Arbeitslosenstatistik. Als Erklärung führt die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Arbeitsmarktberichterstattung zu Alleinerziehenden an, dass dieser Personenkreis wegen Kinderbetreuungsaufgaben dem Arbeitsmarkt entweder gar nicht zur Verfügung stehen konnte oder aus Gründen der Vereinbarkeit einer Teilzeittätigkeit mit einem Arbeitsumfang von mehr als 15 Stunden nachging und damit ebenfalls nicht als erwerbslos galt. Über die Soziostruktur der Alleinerziehenden im Rechtskreis des SGB II im Land Bremen gibt folgende Tabelle Auskunft:

[542] Vgl. BA 2008-6, S. 13.
[543] Vgl. BA 2008-4, S. 6.
[544] Siehe Kapitel 2.2.6.2 in diesem Bericht.

Tabelle 3.8.1: Soziostruktur der Alleinerziehenden im SGB II

Personengruppen	Land Bremen Dez 08	Anteil in %	Stadt Bremen Dez 08	Anteil in %	Stadt Bremerhaven Dez 08	Anteil in %
	1	2				
Alleinerziehende eHb Insgesamt	9.372	100,0	7.287	100,0	2.085	100,0
darunter						
Geschlecht						
Männer	475	5,1	372	5,1	103	4,9
Frauen	8.897	94,9	6.915	94,9	1.982	95,1
Alter						
unter 20 Jahre	139	1,5	98	1,3	41	2,0
unter 25 Jahre	1.007	10,7	717	9,8	290	13,9
25 bis unter 50 Jahre	7.886	84,1	6.172	84,7	1.714	82,2
50 bis unter 55 Jahre	371	4,0	305	4,2	66	3,2
55 bis unter 65 Jahre	108	1,2	93	1,3	15	0,7
Nationalität						
Deutsche	7.329	78,2	5.485	75,3	1.844	88,4
Ausländer	2.027	21,6	1.792	24,6	235	11,3
Erwerbsstatus						
arbeitslos	3.820	40,8	2.826	38,8	994	47,7
Brutto-Einkommen aus ET ≥ 400 €	1.604	17,1	1.278	17,5	326	15,6
Alleinerziehende BG Insgesamt	9.445	100,0	7.356	100,0	2.089	100,0
darunter						
nach Alter						
unter 18 Jahre	23	0,2	15	0,2	8	0,4
über 18 Jahre	9.422	99,8	7.341	99,8	2.081	99,6
Zahl der Kinder						
mit einem minderjährigen Kind	5.658	59,9	4.434	60,3	1.224	58,6
mit zwei minderjährigen Kindern	2.680	28,4	2.092	28,4	588	28,1
mit drei minderjährigen Kindern	801	8,5	606	8,2	195	9,3
mit vier u. mehr minderjährigen Kindern	306	3,2	224	3,0	82	3,9
nach Alter des Kindes						
mit Kind unter drei Jahren	2.262	23,9	1.742	23,7	520	24,9
mit Kind von 3 bis unter 7Jahren	2.991	31,7	2.315	31,5	676	32,4
mit Kind von 7 bis unter 15Jahren	4.956	52,5	3.850	52,3	1.106	52,9
mit Kind von 15 bis unter 18Jahren	2.089	22,1	1.619	22,0	470	22,5

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Erstellungsdatum: 29.04.2009, Statistik-Service Nordost.

3.8.2.2 Alleinerziehende in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Formal haben Frauen und Alleinerziehende gleichermaßen Zugang zu allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten im SGB III, SGB II und zu den Projekten des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) des Landes Bremen. Doch insbesondere für Alleinerziehende gibt es strukturelle Hürden, die ihnen den Zugang ganz offensichtlich erschweren.

Was das SGB III und das SGB II anbelangt, verfügen wir über keine spezifischen Daten für das Land Bremen und seine beiden Kommunen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf die Bundesebene.

Ergebnisse einer Befragung aus dem Jahr 2007 zeigen, dass es bereits bei der aktivierenden Beratung Disparitäten zwischen allen Arbeitslosen und den Alleinerziehenden gibt. Alleinerziehende bleiben häufiger ohne feste Ansprechpartnerin bzw. -partner, bekommen sel-

tener Beratungsgespräche und schließen im Durchschnitt seltener eine Eingliederungsvereinbarung.

Tabelle 3.8.2 Befragung zu Beratung und Eingliederungshilfen in den ARGEn

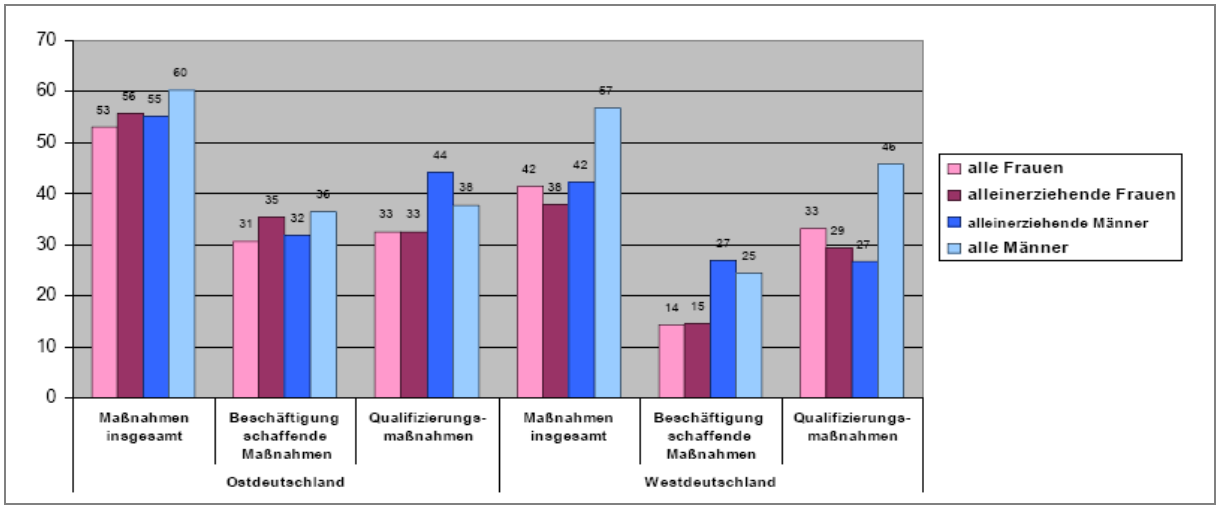
	Alle Befragten			Alleinerziehende		
	alle	**Männer**	**Frauen**	**Alle**	**Männer**	**Frauen**
Anteil der Befragten **OHNE feste/n Ansprechpartner/in**	19,5	19,0	19,9	21,9	21,2	**21,9**
Anteil der Befragten die (mindestens) ein **Beratungsgespräch in den letzten 6 Monaten** vor dem Interview hatten	70,4	-	-	63,2	71,1	**62,8**
Anteil der Befragten **mit einer abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung** an allen Befragten, die mindestens ein Mal persönlich in der Grundsicherungsstelle waren	45,4	49,0	41,9	40,9	45,5	**40,7**

Quelle: Kundenbefragung des ZEW. 1. Welle 2007[545]

55 % der Befragten Alleinerziehenden äußerten Kinderbetreuungsbedarfe. Nur rund 6 % erhielten Unterstützung in dieser Frage.

Bei den Instrumenten der Arbeitsmarktförderung erhielten Alleinerziehende unterdurchschnittliche bis maximal anteilsgemäße Förderung. In Westdeutschland waren alleinerziehende Frauen die am wenigsten geförderte Gruppe (auch weniger gefördert als alleinerziehende Männer). [546]

Grafik 3.8.3: Arbeitsmarktförderung Alleinerziehender im Vergleich



Quelle: Schwarzkopf 2009-1

Betrachtet man die einzelnen Maßnahmen wie in der folgenden Tabelle differenziert, so fällt auf, dass im Bundesdurchschnitt die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante das meist und überproportional häufig eingesetzte Instrument für Alleinerziehende ist. Der im Verhältnis höhere Anteil bei der sonstigen / freien Förderung ist ein Hinweis darauf, wie wichtig Maßnahmen sind, die einen individualisierten Zuschnitt erlauben. Leider sind die Förder- und Gestaltungsmöglichkeiten für genau dieses Instrument durch die gesetzlichen Änderungen des SGB II (Instrumentenreform) mit dem 1.1.2009 begrenzt worden (Deckelung des Eingliederungsbudgets für freie Förderung und Restriktionen bei der Ausgestaltung). Gerade

[545] Zitiert nach Schwarzkopf 2009. Dargestellt sind hochgerechnete Anteile an der Grundgesamtheit, nur auf Basis der Bestandsstichprobe.
[546] Ebd.

für Alleinerziehende sind aber flexiblere, ggfs. auch eigene Instrumente nötig, als die im SGB II als Standard vorgegebenen.[547]

Tabelle 3.8.4: Ausbildung und Qualifizierung von Arbeitslosen insgesamt und alleinerziehenden Arbeitslosen im Mai 2008

Instrumente	alle	(%)	Alleinerziehende	(%)
Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche	128.364	9,3 %	8.150	8,2 %
Berufliche Weiterbildung	151.215	11,0 %	15.194	15,6 %
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	78.732	5,7 %	6.156	6,3 %
Berufsberatung und Förderung der Berufsausbildung	181.101	13,1 %	839	0,8 %
Förderung abhängiger Beschäftigung	167.071	12,1 %	9.869	10,1 %
Förderung der Selbständigkeit	186.790	13,6 %	10.156	10,4 %
Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs)	307.892	22,4 %	28.598	29,4 %
Sonstige / Freie Förderung	176.345	12,8 %	18.276	18,8 %
Insgesamt	1.377.510	100 %	97.238	100 %

Quelle: DGB 2008-1, S. 4

Als grundsätzliche Schwierigkeit erweist sich in der Praxis, dass es für die Grundsicherungsträger keine Zielvorgaben zur Förderung Alleinerziehender, aber auch keine Steuerungsmöglichkeiten oder ex post- Datenauswertung über die zentrale Standardsoftware zur Teilhabe dieser Zielgruppe gibt. [548]

Bedenkt man, dass diese Zielgruppe bezüglich ihrer personenbedingten Arbeitsmarktressourcen und –hemmnisse (Qualifikation, Alter, gesundheitliche Einschränkungen, Arbeitsmotivation) zu denen gehört, die durchschnittlich deutlich bessere Vermittlungschancen und Potenziale hat als andere, ist sowohl die niedrige Förderquote als auch die Nicht-Steuerbarkeit besonders problematisch. [549] Geradezu inakzeptabel ist der Umstand, dass es offenbar nur bedingt personenbezogene Vermittlungshemmnisse, sondern sehr oft familiäre Betreuungsverpflichtungen sind, die die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration im Sinne der Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung massiv behindern.

Die folgende Tabelle macht deutlich, dass Alleinerziehende seltener als alle Arbeitslosen die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung überwinden können. Überdurchschnittlich ist aber auch der Anteil, der in die Nichterwerbstätigkeit wechselt. Die Ursachen sind nicht belegt, diskutiert wird jedoch, dass hier das Eingehen einer neuen Partnerschaft zum Statuswechsel von der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaft zur Lebensgemeinschaft mit Kindern führt, die wegen des Einkommens des neuen Partners nicht mehr hilfebedürftig ist.

Tabelle 3.8.5: Abgänge aus Arbeitslosigkeit – allgemein und Alleinerziehende

Abgänge aus Arbeitslosigkeit Sep. 2007 bis Aug. 2008	Alleinerziehende	alle Arbeitslose
Erwerbstätigkeit	33,4 %	38,6 %
Ausbildung/Qualifizierung	18,3 %	18,7 %
Nichterwerbstätigkeit	37,2 %	33,7 %
ohne Angaben	11,1 %	9,1 %

Quelle: DGB 2008-1, S. 4, eigene Darstellung

[547] Die Grundsicherungsträger im Land Bremen haben in den vergangenen Jahren in positiver Weise die bisherigen Gestaltungsspielräume für spezifische Angebote für Frauen und Alleinerziehende genutzt.
[548] Das gilt auch für die ARGEN im Land Bremen; der Arbeitsaufwand für einzelne Grundsicherungsträger, entsprechende Daten zu erheben und auszuwerten, wäre unzumutbar groß.
[549] Siehe dazu auch: IAB 2009-2, S. 7, 9.

Interventionsfelder, in denen die Kommunen in den Trägerversammlungen der ARGEN tätig werden könnten, sind die differenzierte Festlegung von Zielförderquoten für Alleinerziehende in Kombination mit der Implementierung eines handhabbaren Steuerungssystems ebenso wie die systematische Integration von spezifischen, nachteilsausgleichenden Angeboten für diese Zielgruppe, die deren familienspezifischen Lebensverhältnisse berücksichtigen.

Flankiert werden müssen die quantitativen Zielvorgaben mit einer qualitativen Verbesserung der Integrationsangebote an Alleinerziehende. Das Projekt der Stadt Nürnberg „Kommunale Strategien zur Armutsprävention bei allein Erziehenden – von Projekten zum integrierten Handlungskonzept“ aus dem Jahr 2005[550] macht ebenso deutlich wie die Zwischenergebnisse des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) aus dem Jahr 2007[551], dass es ein Defizit an institutionellen Hilfen für Alleinerziehende gibt. Sie treffen häufig auf Vorbehalte und negative und defizitäre Zuschreibungen. Die Integrationsfachkräfte der ARGEN, die die Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsangeboten, Maßnahmen und unterstützenden Leistungen wie Kinderbetreuung auf der unmittelbaren Ebene steuern, brauchen zielgerichtete und flächendeckende Fortbildungen, um dieser Zielgruppe gerecht zu werden. Lohnenswert wäre darüber hinaus die Prüfung eines Pilotprojekts, das an einem ARGE-Standort mit hoher Alleinerziehendendichte modellhaft die Implementierung einer Integrationseinheit ausschließlich für Alleinerziehende erprobt. Die Integrationsfachkräfte dieses Teams müssten speziell fortgebildet, ihre Arbeit auf die spezifischen Bedarfslagen und Möglichkeiten für Alleinerziehende und auf die Vernetzung der verschiedenen Angebote zugeschnitten sein.

Was die Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden im Sinne der Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung massiv behindert – hier sind sich alle Studien einig - sind ihre Betreuungsverpflichtungen. Dass die Grundlage für alles andere ein breit gefächertes, qualitativ hochwertiges, zeitlich und situativ flexibles und ganztägiges kommunales Betreuungsangebot für Kinder aller Altersgruppen ist, ist bereits vielfach gesagt. Näheres dazu unter 3.8.5.

Ganz eigene landespolitische Handlungs- und auch Steuerungsmöglichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik bietet das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) des Landes. Die mit ESF-Mitteln geförderten und mit Mitteln aus dem SGB II und SGB III kofinanzierten Projekte im BAP sind in verschiedenen Programmschwerpunkten gebündelt.[552]

Bei einer Gesamtauswertung der Teilnahmequoten von Frauen und von Alleinerziehenden an den im Rahmen des BAP geförderten Programmen und Projekten wird deutlich, dass auch hier die Zugänge für beide Teilgruppen höchst selektiv sind.

Das Land Bremen fördert über das BAP ein differenziertes Beratungsangebot, darunter auch Angebote explizit für Frauen. Die Ergebnisse einer ersten Auswertung weisen aus[553], dass ihr Anteil an den Beratenen mit 65,5 % überproportional ist. Im Verhältnis werden Alleinerziehende jedoch deutlich weniger gut erreicht. Sie profitieren nur mit einem Anteil von 13,4 % von den geförderten Beratungsangeboten.

---

[550] Vgl. Nürnberg / DJI 2004.
[551] Vgl. IAB 2009-2; siehe dazu auch unter 3.8.2.3.
[552] Eine jeweils aktuelle Übersicht über die Frauenprojekte, darunter auch Angebote für Alleinerziehende, ist zu finden unter http://www.bremerarbeit.de/_blau/detail.php?nr=9596&rubric=Frauenprojekte
[553] Sonderauswertung aus VERA durch die bremer arbeit GmbH, Zeitraum bis 4.3.2009; die Ergebnisse im Einzelnen liegen bei der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) vor.

Über die Teilhabe von Frauen und alleinerziehenden bzw. allein pflegenden Frauen und Männern an allen Projekten in den bisher auswertbaren Fonds und Unterfonds des BAP gibt die folgende Tabelle Auskunft. Angemerkt sei, dass die Daten zwar nur begrenzt belastbar[554], aber doch in der Lage sind, eine Tendenz anzuzeigen.

Tabelle 3.8.6: Auswertbare BAP-Fonds - Stand Februar 2009

	Fonds	TN gesamt	davon Frauen	Anteil in %	davon Alleinerziehend	davon Frauen	Anteil alleinerz. Frauen	davon Männer	Anteil alleinerz. Männer
1	**Strukturwandel arbeitsmarktpolitisch flankieren - Beschäftigungspotenziale ausbauen**								
1.1	Technologische Innovation flankieren - Qualifikationen weiterentwickeln	228	17	7,5%	7	0	0,0%	7	3,1%
1.2	Innovationen im Dienstleitungssektor und Handwerk flankieren, Flexibilität steigern	1020	700	68,6%	87	80	7,8%	7	0,7%
1.3	Organisationsentwicklung stärken - lernende Unternehmen fördern	0	0		0	0		0	
1.4	Arbeitsmarktpolitische Infrstruktur anpassen - Standorte erhalten	175	136	77,7%	3	3	1,7%	0	0,0%
2	**Kompetenzen der Menschen fördern - individuelle Arbeitsmarktchancen stärken!**								
2.1	Beratungsangebote vorhalten - Erwerbsbeteiligung zielgerichtet unterstützen	79	37	46,8%	18	18	22,8%	0	0,0%
2.2	Ausbildungsplätze schaffen - Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen	788	406	51,5%	75	67	8,5%	8	1,0%
3	**Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen - Teilhabe an Beschäftigung ermöglichen**								
3.3	Arbeitsvermögen nutzen - soziale Stadtentwicklung lokal fördern	2737	989	36,1%	180	167	6,1%	13	0,5%
3.4	Arbeitsangebote für Arbeitslose ohne Vermittlungschancen - soziale Integration fördern	529	164	31,0%	47	41	7,8%	6	1,1%

Quelle: bremer arbeit GmbH, Sonderauswertung aus VERA; ZGF

Die wegen ihrer Kleinteiligkeit an dieser Stelle nicht abgebildete, aber hier vorliegende Auswertung der Einzelprojekte zeigt, dass die jeweils hohen Frauenquoten in den Unterfonds durch klassisch frauentypische Angebote mit bis zu hundertprozentiger Beteiligung von weiblichen Teilnehmerinnen erreicht werden (in den Segmenten Erziehung, Pflege, Hauswirtschaft). Das gilt gleichermaßen für die Alleinerziehenden, deren Teilnahmequoten allerdings fast durchgängig unteranteilig sind. Gäbe es nicht spezifische Angebote für alleinerziehende Frauen (insbesondere Projekte für die Zielgruppe der jungen Mütter wie BeLeM und Spagat, beide mit einem Anteil alleinerziehender junger Frauen von 100 %), wären sie noch niedriger.

Die Arbeitsmarktsegmente, in denen solche Projekte mit hohen Frauenquoten agieren, sind auf einem geschlechtlich segregierten Arbeitsmarkt in aller Regel den frauentypischen zuzurechnen, die hohe Anteile prekärer Beschäftigung aufweisen und wenig Perspektive auf Ausgang in existenzsichernde Beschäftigung bieten. Die Landesarbeitsmarktpolitik läuft auf diese Weise Gefahr, die Persistenz, nicht die Veränderung der Geschlechterverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Für Frauen und insbesondere für Alleinerziehende, die ihre

[554] Fehlerquellen durch noch nicht geprüfte Dateneingaben, noch geringe TN-Zahlen etc.

Abhängigkeit von Transfersystemen durch Erwerb eines existenzsichernden Einkommens überwinden wollen, eröffnen sich so nur sehr eingeschränkte Chancen.

Der Landesarbeitsmarktpolitik bieten sich hier Möglichkeiten, nachzubessern und in der noch bis 2013 laufenden Förderperiode Umsteuerungen vorzunehmen. Für die effektive Armutsbekämpfung bei Alleinerziehenden mit arbeitsmarktpolitischen Interventionen wäre es notwendig, die Förderung dieser Zielgruppe als weiteres Querschnittsziel zu definieren.
Quantitativ können Zielquoten nicht nur für Frauen, sondern auch für Alleinerziehende in allen Unterfonds eingeführt und ihr Erreichen kontinuierlich in das Monitoring übernommen werden. So kann eine zumindest anteilsadäquate Förderung erreicht werden. Die technischen Voraussetzungen dafür sind gegeben und müssen nur systematisch genutzt werden.
Qualitativ sollten die Programme im BAP so weiterentwickelt werden, dass strukturelle Barrieren für die Teilnahme von Alleinerziehenden abgebaut werden. Das kann einerseits durch den Ausbau von zielgruppenspezifischen Angeboten in den Unterfonds geschehen, andererseits durch die gezielte Förderung im Querschnitt. Ganz entscheidend wird aber sein, dass der Fokus stärker darauf gerichtet wird, dass Alleinerziehenden durch das Maßnahmeangebot dezidiert Ausgänge in existenzsichernde, nicht prekäre Beschäftigung ermöglicht werden.

3.8.2.3 Erwerbsneigung von Alleinerziehenden im SGB II

Die Erwerbsneigung von arbeitslosen Alleinerziehenden ist hoch. Im Juni 2008 war bundesweit bei 30,1 % der alleinerziehenden Hilfebedürftigen im SGB II Einkommen aus Erwerbstätigkeit anrechenbar.[555] 29,1 % waren abhängig beschäftigt, 1,6 % selbstständig tätig. Sie gingen damit überdurchschnittlich häufig einer Erwerbstätigkeit nach (zum Vergleich: bei allein lebenden Leistungsempfängerinnen und –empfängern sind dies nur 17 %). Allerdings verdienten von den erwerbstätigen alleinerziehenden LeistungsempfängerInnen 54,7 % weniger als 400 € und weitere 20,3 % zwischen 400 und 800 €. [556]

In ihrer Arbeitsmarktberichterstattung zu Alleinerziehenden errechnet die Bundesagentur für Arbeit im Schnitt 293 € als Einkommen aus Erwerbsarbeit für diese Gruppe und konstatiert, bei Alleinerziehenden „ist die Bereitschaft stark ausgeprägt, den Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit zu sichern“, dennoch „ist davon auszugehen, dass es einem Großteil der erwerbstätigen Alleinerziehenden nicht gelingt, sich mit Hilfe von Erwerbsarbeit aus dem Hilfebezug zu befreien.“[557]

Der überwiegende Teil der alleinerziehenden Aufstockenden ist in Teilzeit und hier insbesondere in Minijobs beschäftigt. Der sehr niedrige Einkommensschnitt ist als Hinweis darauf zu werten, dass ein sehr großer Anteil der erwerbstätigen Alleinerziehenden im SGB II den anrechnungsfreien Grundfreibetrag von 100 € Erwerbseinkommen nicht überschreitet. Die engen Hinzuverdienstregelungen auch für diese Gruppe dürften die Motivation bremsen, die Arbeitszeit auszuweiten. Denn individuell stehen die zusätzlichen Belastungen bei der Alltagsorganisation oftmals in keiner akzeptablen Relation zu dem zusätzlichen Ertrag für das Haushaltseinkommen.

---

[555] Eine Sonderabfrage aus dem Dezember 2007 bei der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) weist für die Stadt Bremen 26,6 %, für Bremerhaven 23,5 % aus; Statistik-Service Nordost.
[556] Vgl. BA 2008-4, S. 25.
[557] BA 2008-4, S. 8.

Tatsächlich suchen mehr als 40 % der alleinerziehenden Hilfebedürftigen eine Vollzeittätigkeit. [558] Dem steht aber objektiv die Kinderbetreuungssituation entgegen. Im Rahmen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS, Daten 1.Halbjahr 2007) wurde in Bedarfsgemeinschaften von erwerbstätigen Alleinerziehenden mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren abgefragt, ob ihnen durch die ARGE eine Betreuungsmöglichkeit angeboten wurde. Selbst bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden war dies nur bei 2,6 % der Fall, obwohl ein Drittel diesen Bedarf explizit geäußert hatte. Insbesondere bei Schulkindern gibt es keine Nachmittagsbetreuung, so das Ergebnis der Auswertung.[559] Dies verunmöglicht Alleinerziehenden die Aufnahme einer gewünschten Vollzeittätigkeit und damit die Chance, ihre Abhängigkeit vom Hilfesystem zu überwinden.

Bei Alleinerziehenden werden die ambivalenten und widersprüchlichen Anforderungen des mit Hilfe der SGB II-Reform umgebauten Sozialstaates an Frauen besonders deutlich: Der Zwang, einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit nachzugehen auf der einen und die Verweisung auf die tradierte weibliche Rolle in der Sorgearbeit auf der anderen Seite. Angesichts der Strukturen auf dem geschlechtsspezifisch segmentierten Arbeitsmarkt, der die Tendenz hat, Frauen mit Kindern an den Rand zu drängen oder auszuschließen, und angesichts der gleichzeitig mangelhaften Betreuungsinfrastruktur für Kinder können insbesondere Alleinerziehende die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit kaum mit ihrer Betreuungsverantwortung ihren Kindern gegenüber verbinden.

Ein nicht geringer Teil bleibt dementsprechend trotz hoher Erwerbsneigung und tatsächlicher Erwerbstätigkeit unvermeidlich auf Transfereinkommen angewiesen.

3.8.3 Erwerbsbeteiligung

Die Mehrzahl der Alleinerziehenden gab 2007 an, dass die eigene Erwerbstätigkeit ihre wichtigste Einkommensquelle ist (58 %). Damit liegen Alleinerziehende leicht über dem Durchschnitt aller Privathaushalte (56,4 %). [560] Dies ist ein weiterer Beleg für ihre hohe Erwerbsneigung. Auch die Erwerbstätigenquote spiegelt dies wider. Im Jahr 2007 waren nach Daten des Statistischen Bundesamts in Deutschland 1,06 Millionen der 1,57 Millionen Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren erwerbstätig. Damit war ihre Erwerbstätigenquote (Anteil an allen Alleinerziehenden) mit 67,8 % insgesamt überdurchschnittlich hoch.

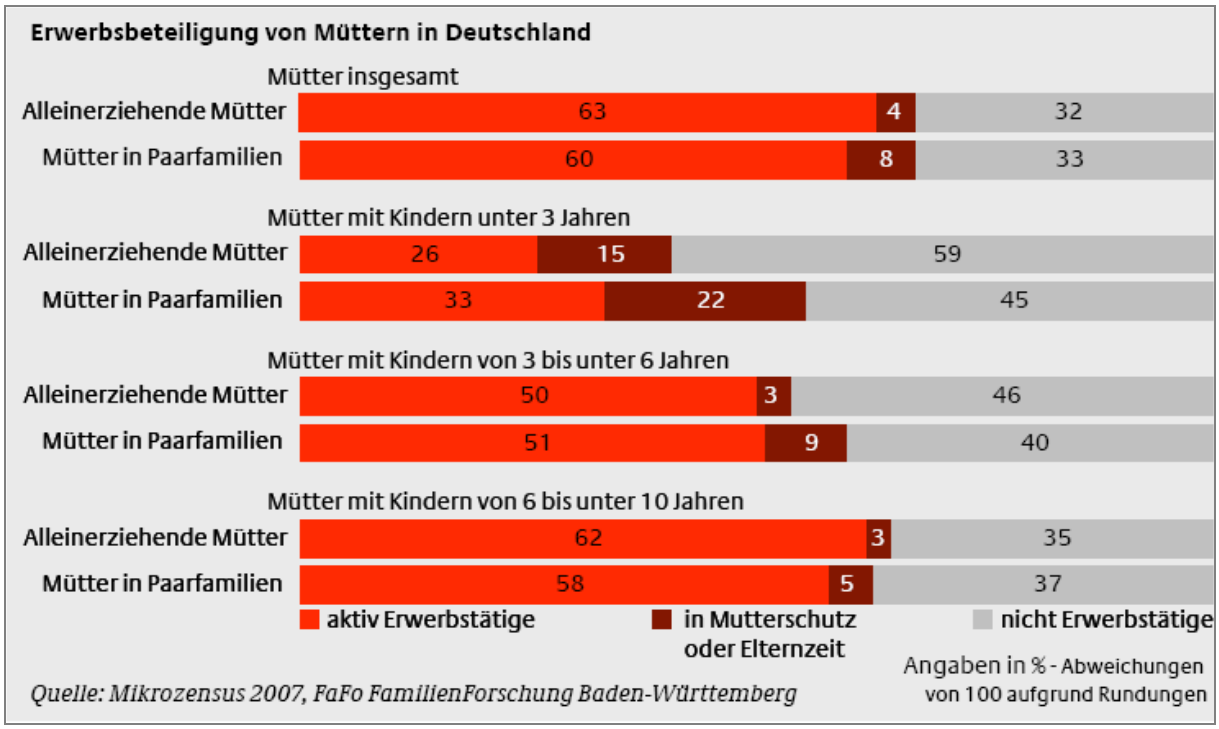
Im Land Bremen lag sie sehr deutlich niedriger bei nur 55,5 % [561]. Dies korreliert mit der bundesdurchschnittlich überproportional hohen Hilfequote von Alleinerziehenden im SGB II (siehe hierzu 3.8.2).

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Erwerbsbeteiligung bei alleinerziehenden Frauen stärker noch als bei Müttern in Paarfamilien vom Alter der Kinder abhängig ist. Bei Kindern unter drei Jahren ist die Erwerbstätigenquote der Mütter aus Paarfamilien deutlich höher als die alleinerziehender Frauen, bei Kindern von drei bis sechs Jahren gleicht sie sich an, danach wächst die Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Mütter schnell. Mit Kindern unter drei Jahren ist die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienverantwortung für sie offenbar besonders schwierig. Dies korrespondiert mit den niedrigen Betreuungsquoten für diese Al-

[558] BMFSFJ 2009-1 S. 94.
[559] Vgl. IAB 2009-2, S. 7.
[560] Vgl. DGB 2008-1, S. 2.
[561] Vgl. StaLa 2008-5, S. 17.

tersgruppe, weil keine ausreichende Angebotsstruktur zur Verfügung steht (siehe dazu Details unter 3.8.5).

Grafik 3.8.4: Erwerbsbeteiligung von Müttern in Deutschland 2007

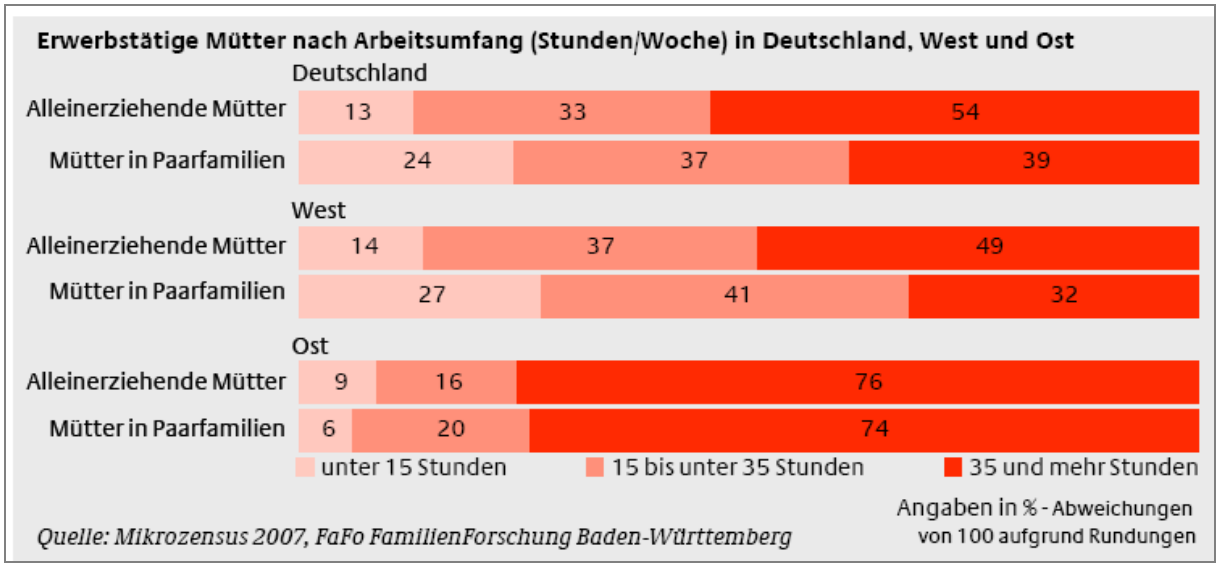


Quelle: BMFSF 2008-1, S. 11

Bei alleinerziehenden Vätern liegt die durchschnittliche Erwerbstätigenquote im übrigen mit 79 % erheblich über der Quote der alleinerziehenden Mütter, gleichzeitig aber auch unter der Erwerbstätigenquote von Vätern in Paarfamilien.

Sehr deutliche Unterschiede zwischen Alleinerziehenden und Müttern in Paarfamilien zeigen sich beim Umfang der Erwerbstätigkeit. Bundesweit mehr als die Hälfte, selbst in Westdeutschland annähernd die Hälfte der Alleinerziehenden gehen einer Vollzeiterwerbstätigkeit nach.

Grafik 3.8.5: Arbeitsumfang von Müttern in Deutschland 2007



Quelle: BMFSF 2008-1, S. 11

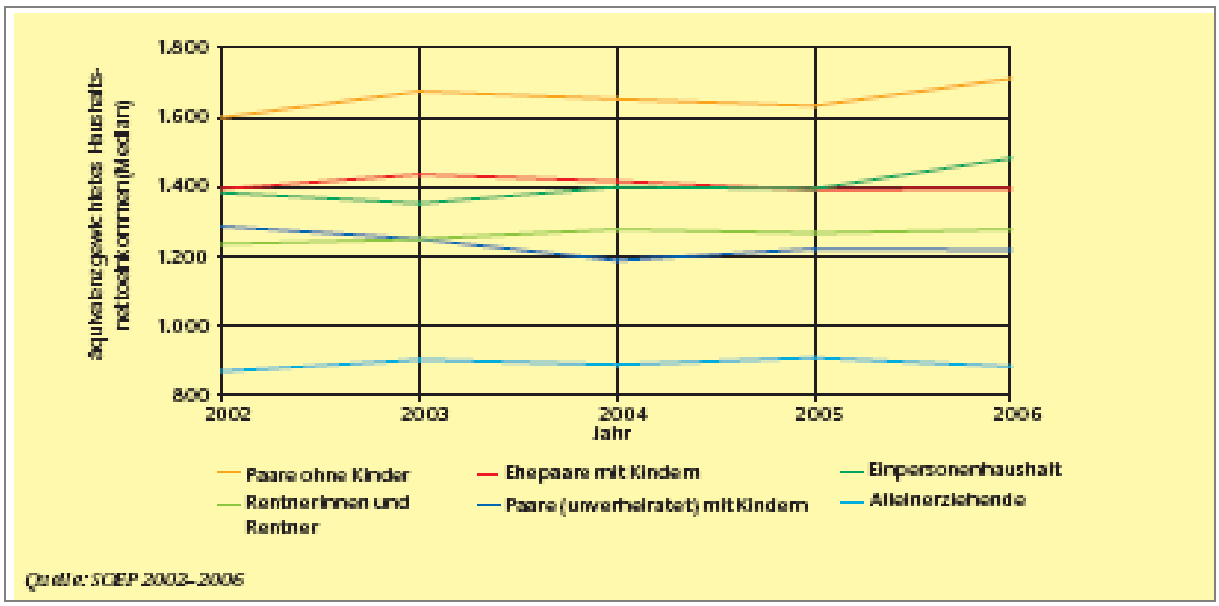
Von den nicht erwerbstätigen Müttern gaben bei einer aktuellen Studie des Allensbach Instituts etwa die Hälfte an, derzeit aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen, insgesamt zwei Drittel wären gerne erwerbstätig. [562]

3.8.4 Trotz Arbeit arm - Einkommen und Einkommensentwicklung von Alleinerziehenden

Die Erwerbstätigenquote allein sagt jedoch nichts über die tatsächliche wirtschaftliche Situation von Einelternhaushalten und ihr Armutsrisiko aus. Nach der o. g. Allensbach-Studie sehen Alleinerziehende die größten Probleme nicht in ihren allgemeinen Lebensumständen, sondern in ihrer finanziellen Situation und sozialen Absicherung. Die Hälfte gibt an, sich wirtschaftlich einschränken zu müssen. 38 % der nicht erwerbstätigen, aber auch 22 % der erwerbstätigen alleinerziehenden Mütter konkretisieren dies mit der Aussage, sich nur das Notwendigste leisten zu können.[563]

Statistisch drückt sich dieser Befund in den durchschnittlichen monatlichen Haushaltseinkommen aus. Die Haushalte von Alleinerziehenden weisen mit rund 880 € im Monat (2006) die mit Abstand niedrigsten Nettoäquivalenzeinkommen aller Haushaltstypen auf.[564]

Grafik 3.8.6: Nettoäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp



Quelle: BMFSJ 2009-1, S. 47

Damit gehören sie überdurchschnittlich zu den einkommensschwachen (= Nettoeinkommen unter 70 Prozent des Median) und armen Haushalten (= Nettoeinkommen unter 60 Prozent des Median), während sie bei den Einkommensstarken nur selten anzutreffen sind.

Betrachtet man die Entwicklung, so hat sich die Einkommenssituation der Haushalte von Einelternfamilien anders als bei allen anderen Haushaltstypen seit 1986 kontinuierlich ver-

[562] Vfl. Institut für Demoskopie Allensbach, Alleinerziehende: Lebenssituation und Arbeitsverhältnisse, Allensbach 2008 nach BMFSFJ 2008-1, S.15.
[563] Vgl. BMFSFJ 2008-1, S. 9.
[564] Vgl. BMFSFJ 2009-1, S. 47; das monatliche Nettoäquivalenzeinkommen bezeichnet das nach Haushaltsgröße und Zusammensetzung (Erwachsene und Kinder nach Alter) gewichtete Einkommen pro Kopf in einem pro Monat verfügbaren Geldbetrag.

schlechtert. Sie gehören deutlich auf die Verliererseite einer zunehmenden Einkommensungleichheit in Deutschland.[565]

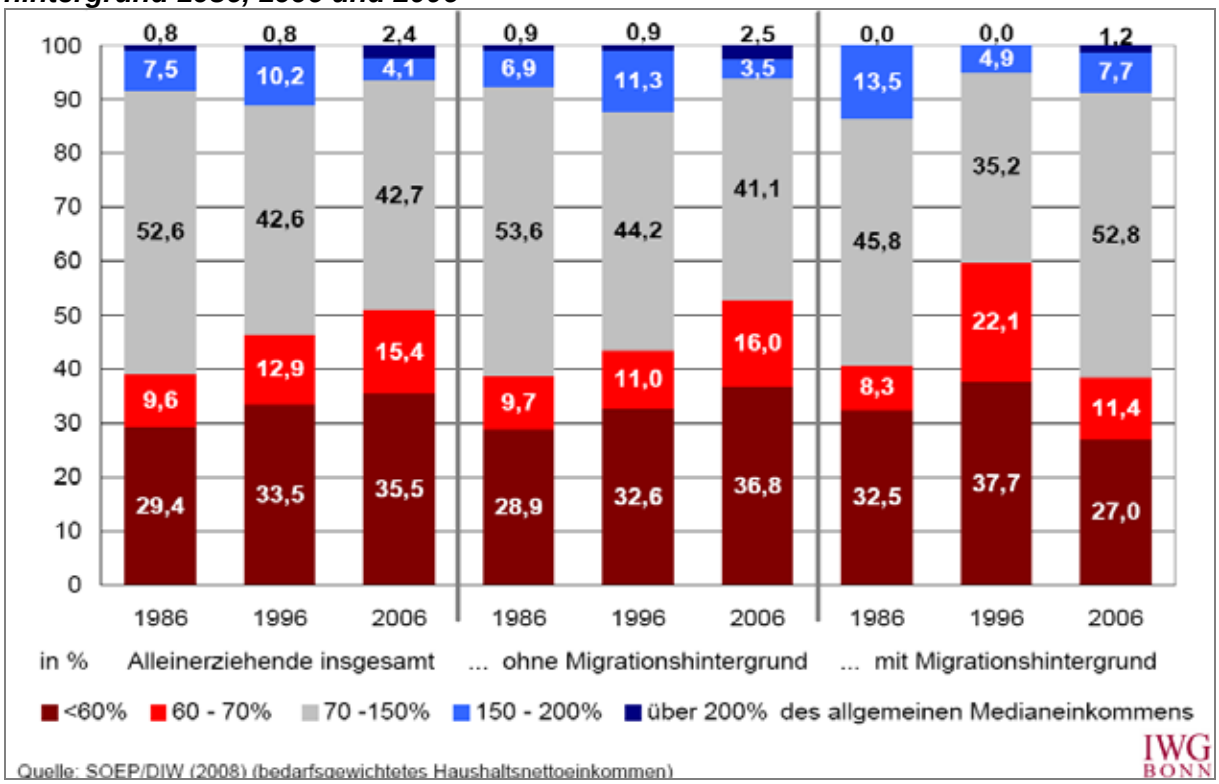
Tabelle 3.8.7: Nettomedianeinkommen nach Haushaltstypen 1986, 1996 und 2006

Haushaltstyp	1986	1996	2006
	in Euro in Preisen von 2008		
Alleinlebende	14.732	16.567	18.034
Paare ohne Kinder	18.181	21.194	22.059
Paare mit Kindern	15.987	18.182	21.284
Alleinerziehende	12.640	13.605	12.665
Sonstige	14.309	19.047	18.086

Quelle: IWG 2008-1, S. 49; Daten nach SOEP / DIW 2008 (bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeink.)

Die Tabelle zeigt, dass Alleinerziehende mit 12.665 Euro von allen Haushalten die geringsten Einkommen bezogen (2006). Da diese von 1986 bis 2006 praktisch nicht gestiegen sind, blieben Alleinerziehende immer stärker hinter den anderen Haushalten zurück. 1986 hatten Einelternfamilien durchschnittlich pro Kopf noch 79 % dessen, was Paaren mit Kindern zur Verfügung stand, 2006 waren es nur noch knapp 60 %. Von allen Haushalten verschlechterte sich seit Mitte der 1980er Jahre die Einkommensposition Alleinerziehender am stärksten.[566]

Grafik 3.8.8: Einkommensverteilung der Alleinerziehenden mit und ohne Migrationshintergrund 1986, 1996 und 2006



Quelle: IWG 2008-1, S. 57

[565] Vgl. IWG 2008-1 S. 9, S. 20.
[566] Ebd. S. 57 ff.

3.8.4.1 Auch Erwerbstätigkeit schützt Alleinerziehende nicht vor Armut

Als Nettoeinkommen gelten alle Einkünfte, also auch die aus Unterhaltsleistungen, aus Vermögen sowie dem Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums. Differenziert man nach dem Erwerbsstatus wird deutlich, dass die mit dem sozialstaatlichen Paradigmenwechsel eingeleiteten Arbeitsmarktreformen mit der intendierten Ausweitung des Niedriglohnsektors gerade die Einkommenssituation von Alleinerziehenden nachteilig beeinflusst haben und es dieser Gruppe zunehmend weniger gelingt, gestiegene Armutsrisiken durch Erwerbsarbeit zu kompensieren.

Die Erwerbssituation Alleinerziehender war 2006 erheblich ungünstiger als zehn Jahre zuvor. Zwar ging in dieser Zeit der Anteil nicht erwerbstätiger Alleinerziehender zurück. Dies wirkte sich jedoch ausschließlich bei der (nicht existenzsichernden) Teilzeitarbeit als Zuwachs aus. Ihr Anteil nahm zwischen 1996 und 2006 von 17,4 % auf knapp 28,7 % rasant zu. Darin enthalten ist eine wachsende Zahl von Mini-Jobs, was sich in sinkenden realen Einkommen niederschlägt. Dagegen fiel der Anteil vollzeiterwerbstätiger Alleinerziehender um fast ein Viertel, nämlich von rund 40 % auf knapp 31 %.

Während zwischen 1996 und 2006 die Nettoeinkommen von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden beinahe gleich blieben und die der Vollzeiterwerbstätigen deutlich stiegen, gingen die von Teilzeiterwerbstätigen um durchschnittlich knapp 5 % zurück.

Tabelle 3.8.8: Erwerbsstatus und Nettomedianeinkommen Alleinerziehender 1986, 1996 und 2006

Haushaltstyp	1986	1996	2006	Veränderung zwischen 1996 und 2006
Erwerbstatus	in %			in %
Vollzeit	38,2	40,1	30,6	-23,5
Teilzeit	14,5	17,4	28,7	64,8
Nicht erwerbstätig	48,0	42,5	40,7	-4,3
Nettomedianeinkommen	In Euro in Preisen von 2008			in %
Vollzeit	15.314	15.139	17.201	13,6
Teilzeit	10.750	13.296	12.665	-4,7
Nicht erwerbstätig	11.369	10.275	10.899	6,1

Quelle: IWG 2008-1, S. 61; Daten nach SOEP / DIW 2008 (bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeink.)

3.8.5 Die Kinderbetreuung – a never ending story

Alleinerziehenden die Möglichkeit zu geben, ihr Alltagsleben entlastend zu gestalten und Familien- und Erwerbsleben in Einklang zu bringen, und gleichzeitig Kindern aus Einelternfamilien von Anfang an und bis zum Ende ihrer Schulzeit durchgängig gute Bildungschancen zu bieten, ist ein zentrales und entscheidendes politisches Handlungsfeld in diesem Kontext.

Nur wenn vor Ort ausreichend qualitativ hochwertige, vom Zeitumfang ausreichende und gleichzeitig flexible, situativ schnell anpassbare Betreuungsangebote für Kinder aller Altersstufen zur Verfügung stehen, können Alleinerziehende ohne Sorge um das Wohl ihrer Kinder einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Auch zeitliche oder situative Betreuungslücken - so banal sie von außen erscheinen mögen - müssen dabei bedacht und gefüllt werden, wenn sie nicht zu unüberwindbaren Klippen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerade für Alleinerziehende werden sollen. Dazu gehören Eingewöhnungsphasen und Übergänge bei Systemwechseln (Wechsel in den Kindergarten, Wechsel in die Grundschule, Übergänge in die weiterführenden Schulen), koordinierte Wegbegleitungen (beispielsweise vom Kindergarten nach Hause oder Schulwegbegleitung bzw. Begleitung von der Schule zum Hort), verlässliche Ferienbetreuung (beispielsweise während der Schließzeiten von KiTas oder in Ganztagsschulen), durchgängige und bezahlbare Mittagessenversorgung (beispielsweise in Ganztagsschulen an allen Schultagen und in Ferienzeiten), die Betreuung von kranken bzw. gesundenden Kindern. Dazu gehören aber auch situativ neu entstehende, manchmal kurzfristige, manchmal auch langfristige Bedarfe (Aufnahme von Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Studium, längere Wegezeiten durch Wohnortwechsel, veränderte Lage der Arbeitszeiten, Außendienste und Dienstreisen), die schnell, flexibel und unmittelbar abgedeckt werden müssen.

Alleinerziehende nutzen überdurchschnittlich stark Ganztagsangebote.[567] Oft sind sie darüber hinaus im besonderen Maß auf dauerhafte Betreuung in atypischen Zeiten und temporäre Betreuung in besonderen Lebenssituationen angewiesen, weil der Rückgriff auf den anderen Elternteil nicht möglich ist. Hier besteht im Land Bremen großer Entwicklungsbedarf. Gute - leider noch solitäre - Beispiele wie der Familienservice (nur für Arbeitnehmerinnen und –nehmer von kooperierenden Betrieben), Kids & Ko (flexible Kurzzeitbetreuung) und das Kinderhotel (Übernachtungen für Kinder beispielsweise an Wochenenden) - alles Angebote des Landesverbands evangelischer Tageseinrichtungen - zeigen in diese Richtung.

Die Betreuungsqualität spielt für Alleinerziehende eine wichtige Rolle. Sie wollen ihre Kinder nicht nur über einen Teil des Tages versorgt wissen. Tagesbetreuung oder –pflege vermitteln gleichzeitig wichtige Sozialisationserfahrungen wie die Interaktion mit anderen Kindern, wenn keine Geschwister da sind, oder mit anderen, im besten Fall auch männlichen Bezugspersonen, wenn es denn Männer als Pädagogen gibt.

Studien aus dem anglo-amerikanischen Raum weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Einkommensarmut zu einer Belastung der „familiären Qualität“ führen kann. Nicht nur wegen der Frage der Vereinbarkeit von Betreuungspflichten mit der Erzielung eines angemessenen Erwerbseinkommens sind Betreuungsangebote für Alleinerziehende zentral, sondern auch zur Alltagsentlastung und Realisierung von inner- und außerfamiliärer „quality time“ für alle Familienmitglieder.[568]

Ausreichende Betreuungsquantitäten anzubieten - für alle Altersgruppen und auch in zeitlich flexiblen Varianten - und gleichzeitig eine hohe Qualität zu sichern, sind wichtige kommunale Aufgaben. Das Land Bremen hat bei beiden Aspekten bei den institutionalisierten Angeboten weiterhin Nachhol- und Entwicklungsbedarf, wie die folgende Tabelle belegt. Sie sind stärker rationiert als in anderen Bundesländern, vor allem auch im Vergleich mit anderen städtischen Ballungsgebieten, und sind vor allem durch steuernde Vorgaben, weniger durch den tatsächlichen Bedarf determiniert.

[567] Einzelheiten zur Entwicklung der Ganztagsbetreuung vgl. 3.1.4.1.
[568] Vgl. Spieß / Berger / Groh-Samberg 2008.

Tabelle 3.9.10: Kinder in Tageseinrichtungen am 15.03.2007 nach Bundesländern

Land	Kinder in Tageseinrichtungen				
	Insgesamt	davon im Alter von … bis unter … Jahren			
		unter 3		3 - 6	
		Anzahl	Besuchsquote	Anzahl	Besuchsquote
Baden-Würtemberg	308.605	26.978	9,5	281.627	93,1
Bayern	333.795	31.091	9,5	302.704	87,5
Berlin	105.735	31.363	36,1	74.372	91,1
Brandenburg	74.442	21.013	38,1	53.429	93,6
Bremen	14.998	1.404	8,7	13.594	84,6
Hamburg[569]	43.440	8.286	17,6	35.154	78,9
Hessen	166.093	15.759	9,9	150.334	90,9
Mecklenburg-Vorpommern	47.607	12.899	34,0	34.708	91,3
Niedersachsen	199.421	12.283	6,0	187.138	83,5
Nordrhein-Westfalen	445.907	23.834	5,2	422.073	85,6
Rheinland-Pfalz	112.712	11.150	11,3	101.562	94,6
Saarland	24.989	2.565	11,4	22.424	93,7
Sachsen	120.367	31.182	31,7	89,185	93,6
Sachsen-Anhalt	74.181	26.309	51,4	47.872	92,9
Schleswig-Holstein	68.650	4.310	6,1	64.340	82,6
Thüringen	66.976	18.216	36,3	48.760	95,9
Deutschland	2.207.918	278.642	13,5	1.929.276	88,7
Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin)	1.718.610	137.660	8,1	1.580.950	87,8
Neue Länder (ohne Berlin	383.573	109.619	37,4	273.954	93,6

Quelle: Statistische Ämter 2007-1

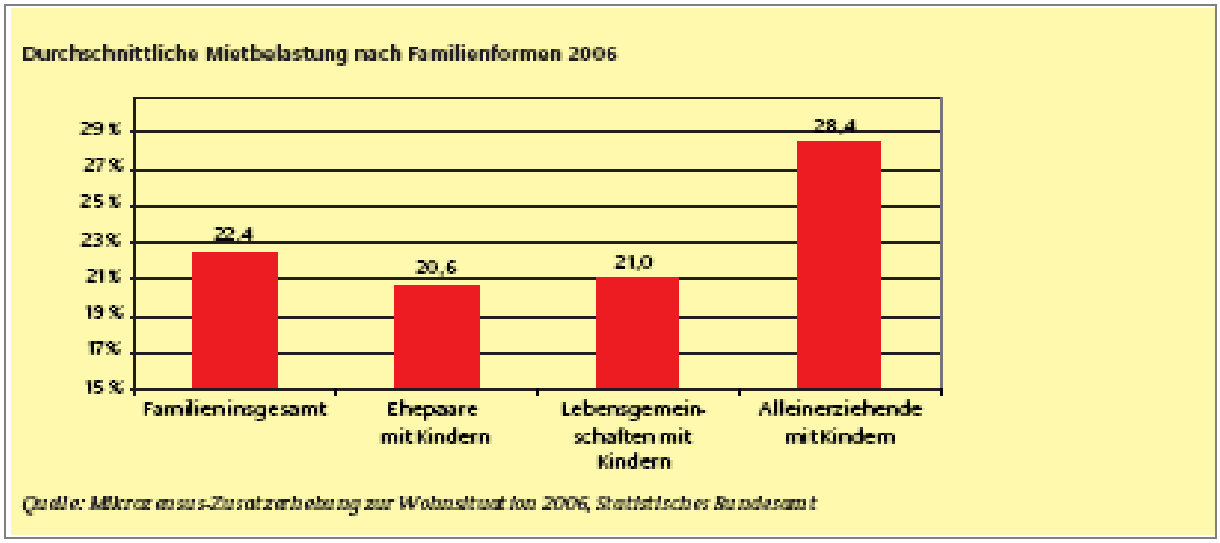
Die oben beschriebenen zeitlichen und situativen Betreuungslücken sind im Land Bremen bisher nicht systematisch erfasst, geschweige denn durch spezifische und gut zugängliche Angebote abgedeckt.

[569] Darüber hinaus waren 7,3 % aller Kinder dieser Altersgruppe in vorschulischen Einrichtungen.

3.8.6 Wohnen, Wohnumfeld und Quartiersentwicklung

Mit 52 % sind mehr als die Hälfte aller Familien in Deutschland Eigentümerinnen des von ihnen bewohnten Wohnraums. Bei Alleinerziehenden sind es nur 19 %. Dagegen ist ihre Mietbelastung besonders hoch. Jeder fünfte Alleinerziehendenhaushalt muss 40 % und mehr des Haushaltsnettoeinkommens für die Miete ausgeben.[570] Für das Land Bremen liegen dazu leider keine Daten vor.

Grafik 3.8.10: Durchschnittliche Mietbelastung nach Familienformen 2006



Quelle: BMFSF, 2009-1

Alleinerziehende sind in besonderem Maße auf niedrige Mieten, gleichzeitig auf kurze Wege im Alltag und somit auf eine zentrale Wohnlage angewiesen. In Bremen ballen sich Einelternfamilien in Stadtteilen mit besonderen Benachteiligungen und sind verstärkt von der rückläufigen Entwicklung sozialen Wohnraums betroffen.

Wünschenswert wäre, Alleinerziehenden vermehrt die Eigentumsbildung zu ermöglichen. Das verringert den Gestaltungspessimismus für den eigenen Wohnraum und steigert erkennbar die Eigenverantwortlichkeit für das Wohnumfeld (siehe positive Beispiele Reiherstraße, Mietkaufmodell Reihenhäuser Wohlers Eichen, Wartumer Platz, Blockdiek, Tenever). Gerade Frauen fungieren hier als Motoren in der Stadtteilentwicklung.

Gleichzeitig müssen die städtischen Anteile in Wohnungsbaugesellschaften gesichert werden, um ausreichend niedrigpreisigen Wohnraum in kommunaler Verantwortung verfügbar zu halten.

Zur Verhinderung von sich in der nächsten Generation fortsetzenden Prozessen sozialer Segregation wäre die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums in zentralen und attraktiven Lagen aber ebenso ein wichtiger Schritt wie die Aufbesserung der Wohnsituation in Randlagen. Bei der Erschließung neuer Wohngebiete ist dies von Anfang an zu berücksichtigen.

[570] BMFSFJ 2009-1, S. 49.

3.8.6.1 „Ein Zimmer für mich allein“ - Wohnraum ist Lebensraum

Viele Wohnungsgrundrisse im Bestand (vor allem der großen Siedlungsgebiete seit den Nachkriegsjahren) folgen einer spezialisierten Vorstellung von Paarfamilien mit berufstätigem Familienvater. Die Grundrisse sind in aller Regel auf deren idealtypische Bedarfe zugeschnitten.

Für einen Dreipersonenhaushalt heißt das beispielsweise, dass der Wohnungsgrundriss ein großes Wohnzimmer, ein mittleres Elternschlafzimmer und ein kleines Kinderzimmer enthält, dazu eine (meist kleine) Küche und ein Bad. Diese Raumzuschnitte können schon bei klassischen Familienkonstellationen problematisch werden, da den Erwachsenen nur ein gemeinsames Zimmer zur Verfügung steht. Die Bedarfe von Alleinerziehenden sind aber noch andere.

Besteht die Familie aus einer alleinerziehenden Mutter mit zwei Kindern, wählt sie in der Regel das gemeinsame Wohnzimmer auch als ihren Schlafraum, um den beiden Kindern jeweils ein eigenes Zimmer zu ermöglichen. Es fehlt der individuelle Rückzugsraum – belastend für nicht erwerbstätige Mütter, wenn alle Familienmitglieder viel Zeit in der Wohnung verbringen, ebenso wie für Erwerbstätige, die sich zu keinem Tageszeitpunkt zurückziehen können.

Die Fördergrenzen für Wohnraum lassen - ungeachtet der Familienkonstellation - für Dreipersonenhaushalte maximal eine 75 m^2 Wohnung zu. Starre Grundrisse gepaart mit starren Fördergrenzen für Wohnraum wirken sich bei Alleinerziehenden unmittelbar auf die individuelle Verfügbarkeit von Platz und damit ihre Wohn- und Lebensqualität aus.

Wohnungsanpassung sollte daher nicht auf Standardmodernisierungen (Bad, Küche) und auf Modernisierung zur Barrierefreiheit beschränkt bleiben. Um in den unterschiedlichen Lebenssituationen angemessen Platz zu bieten, wäre eine Anpassung der Grundrisse nötig. Modellprojekte der 80er und 90er Jahre zeigen dazu bei gleicher Wohnungsgröße das Grundprinzip gleich großer Zimmer, die variabel genutzt werden können.

3.8.6.2 Wohnumfeld und Quartiersentwicklung – öffentlicher Raum als Aufenthaltsraum

Alleinerziehende sind nicht nur auf die Qualität des Wohnraums, sondern in besonderer Weise ebenso auf die Qualität des Stadtteils angewiesen, in dem sie leben. Der Wohnort ist der Ort, an dem sie und ihre Kinder einen großen Teil des Alltags verbringen und in dem sie sozial vernetzt sind. Er ist zugleich der Ort, an dem ein wesentlicher Anteil ihres täglichen Tuns stattfindet. Der öffentliche Raum spielt eine wichtige Rolle als Aufenthaltsraum und Weg. Gerade wenn die Wohnungen wenig Platz bieten, übernimmt er Kompensationsfunktion. Dazu muss er gut nutzbar und angenehm gestaltet sein.

Um der Vielfalt der Anforderungen an die Alltagsorganisation, an Freizeitbedürfnisse und die unterschiedlichen Zeitregimes der Familienmitglieder gerecht zu werden, hilft das Prinzip der Nähe: Kurze Distanzen und kurze Wege erleichtern nicht zuletzt insbesondere Alleinerziehenden das Leben. Dabei ist die fußläufige Mobilität innerhalb des Stadtteils von großer Bedeutung. Gute Nutzbarkeit (wie z. B. Barrierefreiheit), gute Orientierung und ein gutes Sicherheitsgefühl sind ausschlaggebend für selbstständige Bewegungsmöglichkeiten auch der Kinder im Stadtteil. Auf die Selbstorganisationsmöglichkeiten ihrer Kinder in einem sicheren Umfeld sind Alleinerziehende in besonderem Maße angewiesen.

Ebenso wichtig ist die infrastrukturelle Ausstattung der Stadtteile. Neben der täglichen Versorgung, die möglichst fußläufig erreichbar sein sollte, müssen soziale und kulturelle Angebote, Beratungs-, Betreuungs- und Bildungseinrichtungen in allen Quartieren vorhanden sein (siehe dazu auch den Abschnitt 3.8.8.2).

Der ÖPNV hat eine wichtige Funktion für die Mobilität über das Quartier hinaus und als Transportmittel zwischen den Stadtteilen. Streckenführung und Takte sind ausschlaggebend für Wegezeiten (z. B. von der Betreuungseinrichtung zur Arbeitsstelle), die entstehenden Kosten für die tatsächliche Nutzung. Für einkommensschwache und einkommensarme Haushalte, zu denen Einelternfamilien überproportional häufig gehören, sind die Preise des ÖPNV im Verhältnis zu ihrem Haushaltsbudget hoch. Die Partizipation an Sport-, Kultur oder Schulveranstaltungen scheitert zu häufig an nicht aufzubringenden Fahrtkosten. Eine Fahrpreisreduzierung zumindest für Einelternfamilien (mindestens analog zum JobTicket mit kostenloser Nutzung des ÖPNV für Kinder) böte Entlastung und würde neue Wege öffnen.

Alleinerziehende und ihre Kinder sind existenziell auf soziale Netzwerke angewiesen, von denen ein tragender Teil in der Regel im Wohnquartier geknüpft ist. Wenn in Folge einer Trennung oder auch wegen veränderter Förder- oder Mietobergrenzen der Umzug in eine preisgünstigere Wohnung erforderlich wird, so kann das Verlassen des gewohnten Umfeldes zu einem Reißen dieses sozialen Netzwerks führen. Um das zu vermeiden, brauchen Einelternfamilien bei der Wohnungssuche besondere Unterstützung.

3.8.7 Alleinerziehen und Gesundheit

Belastungssituationen wie dauerhaftes Alleinerziehen beinhalten ein erhöhtes Gesundheitsrisiko. Insbesondere die sozioökonomische und die Wohnsituation wirken häufig als gesundheitliche Belastungsfaktoren.[571] Alleinerziehende Mütter sind in der Folge stärker von gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen als Mütter in Paarbeziehungen. Zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation müssen diese Belastungen gemindert und individuelle Ressourcen gestärkt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich kumulative Belastungen wie Alleinerziehen und Migration erschwerend auswirken.

Ältere Untersuchungen belegen, dass alleinerziehende Frauen aufgrund fehlender zeitlicher Ressourcen, schlechter Koordinierung der Gesundheitsangebote und zu hoher Kosten häufig nicht die Möglichkeit für ein gesundheitsförderliches Leben haben.[572] Sie verschieben Arztbesuche, haben einen höheren Verbrauch an rezeptfreien Medikamenten zur Selbstbehandlung und leiden stärker unter Stresssymptomen als andere Frauen. Es ist ein gravierender Mangel, dass hierzu neuere Studien und insbesondere Daten und Untersuchungen für Bremen fehlen, die erst die gezielte Maßnahmeentwicklung möglich machen würden.

Eine bewährte Maßnahme, die gesundheitliche Belastungen des Alleinerziehens erfolgreich vermindern kann, ist die Teilnahme an Mutter-Kind-Kuren. In diesen Kuren werden die gesundheitliche und psychische Situation der Frauen sowie ihre Fähigkeit zur Bewältigung schwieriger Lebenssituationen und ein verbessertes Gesundheitshandeln gestärkt. Praktikerinnen und Praktiker berichten, dass Kuranträge noch immer häufig abgelehnt werden. Hier wäre auf die Krankenkassen einzuwirken. Bei Ablehnung schaffen es in der Bürokratie wenig gewandte Frauen oft nicht, einen formgerechten Widerspruch einzulegen. In Bremen gibt es

[571] Vgl. Wiechmann 2008, S. 90.
[572] Vgl. Robert-Koch-Institut 1995-1; Hermann 1995.

Beratungsstellen, die hierbei unterstützen. Diese Struktur ist zu halten, zudem muss sie bekannter gemacht werden und niedrigschwellig erreichbar sein.

3.8.8 Partizipation

Zu den Aspekten, die klassisch unter dem Begriff Partizipation gefasst werden, gehören der Zugang zu Führungspositionen in der Wirtschaft, in Politik, Parteien und Parlamenten, in Kirchen, Verbänden und gesellschaftlichen Institutionen. Ausserdem sind hierzu das sogenannte bürgerschaftliche Engagement, die Bürgerbeteiligung in den Stadtteilen und - wie in diesem Bericht auch - die kulturelle Partizipation als Mitwirkende bzw. Konsumierende und durch den Sport zu zählen.

In all diesen Bereichen gibt es keine spezifische Studien oder Daten zu Alleinerziehenden.

An dieser Stelle sei noch einmal auf die grundlegende Heterogenität dieser Gruppe hingewiesen, die sich sowohl durch jeweilige strukturelle Rahmenbedingungen als auch durch persönliche Ressourcen sowie den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen unterscheidet.

Verallgemeinern lassen sich für den Status „alleinerziehend“ am ehesten die gleichermaßen erweiterten geschlechterrollenspezifischen und –unspezifischen Versorgungspflichten, ein hoher innerer und äußerer Erwartungsdruck, möglicherweise unfreiwillige Veränderungen der Wohnungssituation, Veränderungen im sozialen Netz und insgesamt ein wechselseitig bedingtes Zusammenspiel von hoher Verausgabung von Lebensenergie, Zeitmangel und Geldknappheit.

Wie ist in einem solchen Setting aktive oder passive Partizipation möglich? Wenn Zeit oder Geld bzw. beides fehlen und die Lebensenergie für die tagtägliche Gestaltung des Alltags gebraucht wird, wo gibt es dann Raum für Regeneration, Muße, Kultur, Sport, Freizeitgestaltung? Wie sind Kraftreserven abrufbar, um selbst aktiv und gestaltend in einer modernen Bürgerstadt tätig zu werden? Wie soll es unter diesen Bedingungen gelingen, Führungs- oder Entscheidungspositionen zu erringen – wo doch schon Single-Frauen und noch mehr Mütter in Paarfamilien an der „gläsernen Decke“ scheitern, die zwischen unteren und oberen Hierarchiepositionen eingezogen zu sein scheint?

In diesem Abschnitt wird es vor dem Hintergrund dieser Fragen weniger um eine Analyse als um die notwendigen Rahmenbedingungen gehen, die für die Partizipation von Alleinerziehenden notwendig sind. Nicht wirklich neu oder überraschend sind dabei drei grundlegende Vorbedingungen: die gesellschaftliche Anerkennung Alleinerziehender und ihrer Leistungen, ihre finanzielle Absicherung und auch hier wieder flexible und qualitativ hochwertige Betreuungsangebote für Kinder.

Partizipation braucht Zeit, Geld und Mobilität. Die kostenlose bzw. kostengünstige Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel würde gerade Einelternfamilien viel Bewegungsfreiheit und damit Möglichkeiten zur Partizipation eröffnen. Die notwendigen zeitlichen Spielräume für Alleinerziehende lassen sich einerseits durch flexible und qualitativ hochwertige Betreuungsangebote herstellen, und zwar auch zu Tageszeiten, in die im Normalalltag kulturelle und soziale Veranstaltungen eingebettet sind – also abends und an den Wochenenden. Andererseits wären das Prüfen und ggf. Anpassen von Öffnungs- oder Veranstaltungszeiten oder das Angebot veranstaltungsbegleitender Kinderbetreuung erforderlich.

3.8.8.1 Ein Exkurs zur Zeit - Armut

„Die Belastungen für Alleinerziehende führen zu einer Art von Armut, die selten benannt wird, die aber umso prekärer ist. Es ist die Zeit-Armut. Die Ressource Zeit kann nicht wie die Ressource Geld nachgebessert werden. Doch durch die Mehrfachbelastung der tatsächlich Alleinerziehenden entsteht eine chronische Zeit-Not. Zusammen mit dem Bemühen, allen Ansprüchen gerecht zu werden, führt diese zu ganz besonderen Belastungen und Überforderungen.“[573] Dieses Zitat von Christine Bergmann aus ihrer Zeit als amtierende Bundesministerin für Frauen schildert einen Zeitnotstand, den alle Studien zu Alleinerziehenden bestätigen.

Mit der Gründung einer Einelternfamilie verändert sich die Zeitstruktur des Alltags. Vieles, was sich in Paarfamilien für Erwachsene und Kinder einfach und völlig unproblematisch ermöglichen lässt, ist im Alltag Alleinerziehender mit erheblichem Organisationsaufwand verbunden. Zeitliche Synchronisationsprobleme zwischen Erwerbstätigkeit, Kindererziehung und eigenen Zeitbedürfnissen gehören deshalb zu den häufigsten Belastungen, die Alleinerziehende beklagen.

Alleinerziehende Erwerbstätige mit Kindern unter 18 Jahren gehören zu den zeitlich am stärksten belasteten Gruppen, wie wir aus Analysen zur Zeitverwendung wissen. Durchschnittlich sind sie täglich 9 Stunden 12 Minuten mit Beruf, Haushalt und Kinderbetreuung beschäftigt, arbeiten demnach 2 Stunden 42 Minuten länger als der fiktive Durchschnittsmensch der Bevölkerung. An Wochentagen summiert sich ihre Arbeitsbelastung gar auf 11 Stunden. Ein großer Teil der individuellen Freizeit findet zu Hause statt und ist "Bereitschaftszeit", in der sie für die Kinder ansprechbar bleiben.[574]

Alleinerziehende Frauen verbringen relativ viel Zeit mit ihren Kindern, kaum weniger als in Paarhaushalten lebende Mütter. Das verdeutlicht die Anstrengungen, die alleinerziehende Frauen unternehmen, um ihren Kindern und den Ansprüchen an ihre Mütterlichkeit gerecht zu werden. Dafür wird die Eigenzeit auf das Äußerste komprimiert. So gönnen sich Alleinerziehende zum Beispiel eine halbe Stunde weniger für Schlaf, Essen und Körperpflege als erwerbstätige Mütter in Paarhaushalten.[575]

"Alleinerziehende erscheinen als Jongleure der verschiedenen Lebensbereiche, und vieles erfolgt im Alltag unter Zeitdruck. Äußere Rahmenbedingungen, beispielsweise verlässliche Betreuungsangebote, aber auch Unterstützung aus dem sozialen Netzwerk, können Entlastung schaffen, erfordern aber wiederum ein (noch) höheres Maß an Koordination. Dieser Eindruck verschärft sich bei denen, die um der materiellen Absicherung willen einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen - wie dies von den meisten alleinerziehenden Frauen ausdrücklich gewünscht wird." heißt es in der erwähnten Zeitverwendungsstudie.[576] Häufig sehen sich alleinerziehende Frauen deshalb vor die schlechte Wahl gestellt zwischen einem Mehr an Zeit-Armut oder einem Mehr an Einkommens-Armut.

Der Preis für die umfängliche Partizipation am Erwerbsleben mit entsprechendem Einkommen ist der Verlust von Zeit für die Kinder, aber ganz besonders von Zeit für die eigenen

[573] Rede der (damaligen) Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Christine Bergmann, anlässlich der Eröffnung der Tagung „Alleinerziehen in Deutschland - Ressourcen und Risiken einer Lebensform“, Berlin 2000.
[574] Vgl. Pinl 2004.
[575] Ebd.
[576] Irene Kahle, Zeitverwendung / Zeitsituation von Alleinerziehenden, Manuskript, S. 8, zitiert nach Pinl 2004.

Bedürfnisse und umfassender gesellschaftlicher Partizipation. Die Langzeitarbeitskultur, die sich in den letzten Jahren durch die deutliche Ausdehnung der Wochenarbeitszeiten endgültig etabliert zu haben scheint, hat dieses Problem für Alleinerziehende (und andere Menschen mit Betreuungsverantwortung) noch verschärft.

Die Möglichkeiten der Partizipation von Alleinerziehenden finden Grenzen in entweder ihrer Zeit-Armut oder ihrer Einkommens-Armut, und ganz besonders häufig auch in beidem.

3.8.8.2 Soziale und professionelle Netzwerke

Im Kontext der Alleinerziehendenforschung und Sozialarbeit taucht immer wieder der Begriff der „sozialen Netzwerke“ auf. Sie sollen Alleinerziehende bei der Bewältigung alltäglicher Belastungen unterstützen und werden als informelles Element gesellschaftlicher Partizipation verstanden.

Das Knüpfen sozialer Netzwerke setzt Kompetenzen wie Kontakt-, Kommunikations- und Koordinierungsfähigkeiten voraus, ihr Zusammenhalten verbraucht knappe Zeitressourcen, ihre Nutzung als nachhaltige und vor allem gegenseitige Unterstützungsstruktur stellt gleichzeitig weitergehende Ansprüche an Einelternfamilien. Dies soll deutlich machen, dass soziale Netzwerke nicht nur Ressource sind, sondern auch Ressourcen voraussetzen und verbrauchen. Sie sind schon allein aus diesem Grunde nicht geeignet, um die Lösung struktureller Probleme dorthin zu delegieren, wie beispielsweise das Überbrücken von Lücken bei der institutionellen Kinderbetreuung (Randzeiten, Ferienzeiten, situativ notwendige Betreuung bei Krankheit etc.).

Soziale Netzwerke sind ein wichtiges Element in den Bewältigungsstrategien von Alleinerziehenden. Einelternfamilien, die nicht darauf zurückgreifen können, sind tatsächlich fern von gesellschaftlicher Partizipation und leben häufig in Situationen extremer sozialer Isolation.

Individuelle Netze brauchen jedoch ihre Ergänzung in professionellen Netzwerken. Das Knüpfen von nachhaltigen sozialen Netzen zur Entlastung und gegenseitigen Unterstützung ist angewiesen auf geschaffene „Gelegenheitsstrukturen” im alltäglichen Wohnumfeld.

Notwendig sind offene, niedrigschwellige, leicht erreichbare Angebote in den Stadtteilen, also soziale Räume, die Gelegenheiten für Kontakte, für den Austausch von Erfahrungen und Anregungen, für das Finden von Alltagsunterstützung, aber auch für den Zugang zu professionellen Hilfe- und Beratungsangeboten bereitstellen. Als wertvolle Einrichtungen und Projekte für Alleinerziehende, die sich einem solchen Netzwerkansatz in der Nachbarschaft verpflichtet fühlen, sind in Bremen die Mütterzentren und Häuser der Familie zu nennen. Sie brauchen mehr unbürokratische Bewegungsfreiheit bei der Budgetgestaltung. Interessant im Sinne von Partizipation wäre, auszuprobieren, die Hauhaltsansätze solcher Projekte in den unmittelbar angebotsbezogenen Teilen analog zum Programm WiN in offenen Beteiligungsverfahren zu gestalten.

Hilfreich wäre zudem die weitere Öffnung von KiTas zu den Nachbarschaften. Sie könnten sich zu Kinder- und Familienzentren mit niedrigschwelligen Bildungs- und Beratungsangeboten für Familien weiterentwickeln und perspektivisch wandeln zu Kristallisationspunkten familienfreundlicher Infrastruktur im unmittelbaren lokalen Umfeld.

Zu prüfen wäre die Einrichtung einer zentralen Vernetzungsstelle mit dezentralen Zugängen (beispielsweise über die KiTas) für die bereits vorhandene Vielfalt der Kinderbetreuungsangebote jenseits der Regelbetreuung. Sie böte die Möglichkeit, diese einerseits individuell,

situativ und bedarfsgerecht miteinander zu verknüpfen, andererseits aber auch strukturelle Versorgungslücken aufzudecken, zu erfassen und zu schließen.

Eine solche Vernetzungsstelle könnte der Nukleus für ein großes kommunales Netzwerk für umfassende familienunterstützende Dienstleistungen sein. Auch in Bremen ließe sich wie in anderen Bundesländern ein solches Netzwerk in KiTas modellhaft erproben.[577]

Für die nicht erwerbstätigen, arbeitsuchenden Alleinerziehenden fehlt darüber hinaus die effektive Netzwerkarbeit der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteurinnen und Akteure. Die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen ist weitgehend Aufgabe von Agenturen und ARGEN. Sie gehen mit Alleinerziehenden nach denselben generellen Regeln um wie mit anderen Anspruchsberechtigten. Dabei werden die Hürden, die Alleinerziehende beim Zugang zu den notwendigen Ressourcen zunächst überwinden müssen, damit die Arbeitsmarktintegration überhaupt gelingen kann, oft individualisiert. Das fängt mit Lücken im Kinderbetreuungsangebot an, setzt sich über erziehungsbezogene Beratungsangebote bei Schul- oder Erziehungsproblemen fort, geht weiter bei der ungünstigen Lage der Wohnung im Hinblick auf die Wegezeiten zum Arbeits- oder Maßnahmeplatz bis hin zu einem häufig ungünstigen Wohnumfeld, das den Betreuungs- und Förderbedarf für die Kinder noch einmal erhöht.

Hilfreich wären zielorientierte Kooperationsvereinbarungen zwischen Agenturen, ARGEN und kommunalen Strukturen unter Einbeziehung von Chancengleichheitsbeauftragten und Gleichstellungsstellen, wie von der Bundesagentur für Arbeit vorgeschlagen.[578] Im Ergebnis müssen Instrumente und Angebote für die Zielgruppe in ihrer Heterogenität passend sein, sie müssen an die Integrationsfachkräfte - die in Hinblick auf Alleinerziehende fortgebildet sein müssen - kommuniziert und die Wege zur Inanspruchnahme müssen transparent und klar beschrieben sein. Die von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Leitfäden für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II[579] geben zur Maßnahmeplanung und Vernetzung im übrigen wertvolle Anregungen. Die Grundsicherungsträger im Land Bremen beginnen bereits mit der Umsetzung.

Kooperation und Vernetzung mögen zwar inzwischen inflationär gebrauchte Begriffe bei der Entwicklung von Handlungskonzepten sein, sie sind deshalb aber nicht weniger aktuell und wichtig. Das zeigen die strukturellen Hindernisse, an denen Alleinerziehende scheitern müssen, wenn sie damit allein gelassen werden.

Für umfassende Partizipation in allen Lebensbereichen benötigen Alleinerziehende aber alles: soziale Anerkennung, die gesellschaftliche Umverteilung von Zeit und Geld und die Vernetzung all der Netzwerke, die sie für ihre Unterstützung brauchen.

[577] Vgl. dazu auch BMFSFJ 2008-2.
[578] Vgl. dazu auch BA 2008-5, S. 5 ff.
[579] Ebd.

3.8.9 Handlungsfelder und Maßnahmen für Einelternfamilien

Die eingangs zitierte OECD-Studie „Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?“ belegt, dass der Zusammenhang von Familienkonstellation und Armutsrisiko nicht zwingend ist. In den skandinavischen Ländern haben Haushalte mit Kindern ein geringeres Armutsrisiko als Haushalte ohne Kinder, ja sogar als Singlehaushalte. Die vergleichsweise geringe Armutsquote bei Alleinerziehenden ist dort einerseits das Resultat gezielter Transfers und andererseits die Folge der hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen, die wiederum fest verknüpft ist mit dem umfassenden Betreuungsangebot für Kinder, das auch Alleinerziehende in die Lage versetzt, einer armutsfesten Erwerbsarbeit nachzugehen.[580]

3.8.9.1 Die Datenlage verbessern

In verschiedenen Abschnitten dieses Kapitels ist benannt, dass spezifische Daten und Analysen zu Alleinerziehenden fehlen, die wiederum notwendig sind, um passgenaue und wirksame Maßnahmen zu entwickeln. Akuter Nachbesserungsbedarf für das Land Bremen besteht hier insbesondere

⇨ für den Bildungs- und Ausbildungsstatus Alleinerziehender und ihre Teilnahme an Weiterbildung,

⇨ für die Arbeitsmarktstatistik und arbeitsmarktpolitische Berichterstattung (auch zur Steuerung),

⇨ für die Gesundheitsberichterstattung sowie

⇨ für das Stadtmonitoring und die Lebenslagen auf Ebene der Stadt- und Ortsteile in Bremen und Bremerhaven.

Bildung und Ausbildung

⇨ Der Anteil der frühen Schulabgängerinnen ist im Land Bremen überproportional hoch. Das belegt, dass der Übergang zur beruflichen Ausbildung bei Mädchen schlechter funktioniert als bei Jungen. Ein Erklärungsansatz wäre, dass junge Frauen wegen Schwangerschaft, Mutterschaft, Alleinerziehendenstatus eine Ausbildung gar nicht erst beginnen oder abbrechen. Hier wären qualitative Auswertungen anzuschließen, um passende Handlungsoptionen und Maßnahmen entwickeln zu können.

⇨ Um den Dropout von jungen Alleinerziehenden aus der Berufsausbildung aus finanziellen Gründen zu verhindern, ist auf Bundesebene eine Änderung des SGB II zu prüfen. Durch die Grundsicherung muss Ausbildung im dualen und im schulischen Ausbildungssystem verlässlich abzusichern sein.

[580] OECD, Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?, Berlin/Paris 2008

⇨ Gezielte Modelle für junge Mütter wie „BeLeM“, „Spagat“ und „Känguru“[581] zeigen durch ihre erfolgreiche Arbeit sowie die Inanspruchnahme, dass sie passend auf den vorhandenen Bedarf reagieren. Sie sollten als Regelangebot verstetigt werden. An sie müssen weitere Bausteine für junge Mütter angeschlossen werden, die einen Berufsabschluss ermöglichen (Teilzeitausbildungen und Umschulungen).

⇨ Zeitlich und psychosozial ergibt sich ein deutlich entlastender Effekt für Alleinerziehende, wenn die Bildungsprozesse in der Schule so organisiert sind, dass kein Nacharbeiten zuhause mehr nötig ist. Es muss ausreichend Förderunterricht und Unterstützung bei spezifischen Problemen (z. B. LRS) zur Verfügung stehen, bei Bedarf könnten Nachhilfegutscheine für den Nachteilsausgleich gegenüber Kindern aus gut situierten Familien zur Verfügung gestellt werden.

Arbeitsmarktpolitik

⇨ Die auswertbaren Daten zu Alleinerziehenden im SGB II weisen akuten Handlungsbedarf für das Land Bremen aus. Um passende Handlungsoptionen entwickeln und zielgenaue Maßnahmen ergreifen zu können, sind qualitative Auswertungen für das Land Bremen und seine beiden Kommunen insbesondere zu folgenden Bereichen notwendig:

- Ursachen für die deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegende Hilfequote im SGB II,
- Daten zu Bildungs- und Ausbildungsstatus in den verschiedenen Altersgruppen,
- Daten über die alleinerziehenden Hilfebedürftigen, die nicht als arbeitslos registriert sind sowie
- Daten über die erwerbstätigen Alleinerziehenden, die ergänzende Grundsicherungsleistungen beziehen.

⇨ Vor diesem Hintergrund muss geprüft werden, ob es quantitativ und qualitativ ausreichende Möglichkeiten für Alleinerziehende für Ausbildungen, Umschulungen und Nachqualifizierungsmaßnahmen in einem breiten Instrumenten- und Tätigkeitsspektrum gibt. Die Festlegung von Zielförderquoten für Alleinerziehende in Kombination mit der Implementierung eines handhabbaren Steuerungssystems in den Trägerversammlungen der ARGEN ist notwendig. Hilfreich wären zielorientierte Kooperationsvereinbarungen zwischen ARGEN und kommunalen Strukturen zur gezielten Förderung von Alleinerziehenden und Vernetzung der Angebote.

⇨ Die Ausrichtung der Maßnahmeplanung insbesondere im SGB II an der Zielgruppe der Alleinerziehenden ist weiterhin zu entwickeln. Dazu gehört einerseits die weitere systematische Integration von spezifischen, nachteilsausgleichenden Angeboten für diese Zielgruppe, die deren familienspezifische Lebensverhältnisse berücksichtigen. Dazu gehört andererseits der Abbau von Barrieren beim Zugang zu allen Maßnahmen.

[581] BeLeM nimmt junge schulpflichtige Mütter auf, die aufgrund ihrer Schwangerschaft die Schule verlassen haben. Die Kinderbetreuung direkt an der Schule ermöglicht den jungen Müttern, den erweiterten Hauptschulabschluss zu erwerben. Spagat ist ein Projekt zur Berufsvorbereitung für junge, nicht mehr schulpflichtige Mütter. In Bremerhaven ermöglicht das „Känguru“-Angebot schulpflichtigen jungen Müttern das Nachholen des Hauptschulabschlusses.

⇨ Die Integrationsfachkräfte, die die Zugangsmöglichkeiten zu Arbeitsangeboten, Maßnahmen und unterstützenden Leistungen wie Kinderbetreuung auf der unmittelbaren Ebene steuern, brauchen zielgerichtete und flächendeckende Fortbildungen, um dieser Zielgruppe gerecht zu werden.

⇨ Lohnenswert wäre ein Pilotprojekt, das an einem ARGE-Standort mit hoher Alleinerziehendendichte modellhaft die Implementierung einer Integrationseinheit ausschließlich für Alleinerziehende erprobt. Die Integrationsfachkräfte dieses Teams müssten speziell fortgebildet, ihre Arbeit auf die spezifischen Bedarfslagen, Angebote und Möglichkeiten für Alleinerziehende zugeschnitten sein.

⇨ Empfehlenswert wäre für den Rechtskreis des SGB II eine Koordinierungsstelle für die Steuerung von Maßnahmeplanung, Kommunikation und Umsetzung mit dem Fokus Alleinerziehende; darüber hinaus scheint eine unabhängige Clearingstelle für Beschwerden sinnvoll.

⇨ In der Landesarbeitsmarktpolitik bieten sich angesichts der ersten Auswertungen im BAP Nachbesserungen und Umsteuerungen für die noch bis 2013 laufende Förderperiode an.

- Die Förderung der Zielgruppe der Alleinerziehenden sollte als weiteres Querschnittsziel definiert und die Programmatik des BAP so weiterentwickelt werden, dass strukturelle Barrieren für deren Teilnahme abgebaut werden.
- Das kann als Doppelstrategie einerseits durch den Ausbau von zielgruppenspezifischen Angeboten in den Unterfonds, andererseits durch die gezielte Förderung im Querschnitt geschehen. Ganz entscheidend für die Minimierung von Armutsrisiken wird aber sein, dass der Fokus stärker darauf ausgerichtet wird, dass Alleinerziehenden durch das Maßnahmeangebot dezidiert Ausgänge in existenzsichernde, nicht prekäre Beschäftigung ermöglicht werden.
- Quantitativ kann durch festgelegte Zielquoten für Alleinerziehende in allen Unterfonds für eine zumindest anteilsadäquate Förderung gesorgt werden. Die technischen Voraussetzungen sind gegeben und müssen für die Steuerung systematisch genutzt werden.

Einkommenssituation

⇨ Das politische Ziel des Senats, auf Bundesebene einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von mindestens 7,50 € einzuführen, bleibt wichtig. Alleinerziehende werden vermutlich davon besonders profitieren, weil Frauen den überwiegenden Teil der Beschäftigten in Niedriglohnsektor darstellen.

⇨ Im SGB II wäre vom Land Bremen zu prüfen, ob sich auf Bundesebene die Erhöhung des Mehrbedarfssatzes für Alleinerziehende durchsetzen lässt. Durch einen deutlich höheren Anspruch auf Mehrbedarf würden viele andere Probleme (beispielsweise die starren, nicht an die Haushaltsgröße gekoppelten Zuverdienstgrenzen) kleiner.

⇨ Zu prüfen wäre auch, ob Alleinerziehende im Rahmen der nächsten Steuerreform steuerrechtlich privilegiert werden könnten (bei den vergangenen Steuerreformen haben Modellrechnungen jeweils gezeigt, dass Einelternfamilien besondere steuerliche Nachteile erlitten haben).

Kinderbetreuung

⇨ Das institutionalisierte Ganztagsangebot für Kinder aller Altersstufen ist ressortübergreifend (Soziales und Bildung) qualitativ und quantitativ auszubauen. Dabei müssen zeitliche und situative Betreuungslücken systematisch definiert und geschlossen werden. Die Angebote müssen zeitlich flexibler werden, auch Randzeiten und situative Betreuungserfordernisse schnell und unmittelbar abdecken.

⇨ Insbesondere die Tagespflege soll aktuell Randzeiten und situative Betreuungsanforderungen abdecken helfen. Tatsächlich scheint sie in der Praxis zu wenig flexibel. Die definierten Qualitätsstandards und die Organisationsformen erweisen sich als Hürde bei der schnellen Bedarfsdeckung und als Bremse beim Einsatz selbst organisierter Tagesmütter. Sie müssen bei gleichbleibender Betreuungsqualität dringend modifiziert werden.

⇨ Gebraucht wird eine zentrale Vernetzungsstelle mit dezentralen Zugängen (beispielsweise Datenbank mit Zugang über die KiTas) für die bereits vorhandene Vielfalt der Kinderbetreuungsangebote jenseits der Regelbetreuung. Sie böte die Möglichkeit, diese einerseits individuell, situativ und bedarfsgerecht miteinander zu verknüpfen, andererseits aber auch strukturelle Versorgungslücken aufzudecken, zu erfassen und zu schließen.

⇨ Zu prüfen wäre ein Modellversuch eines „kommunalen Netzwerks“ für umfassende familienunterstützende Dienstleistungen (verortet beispielsweise in KiTas).

Wohnen, Wohnumfeld und Quartiersentwicklung

⇨ Um die räumliche Segregation abzubauen, müssen bei Erschließung neuer Baugebiete in zentralen Lagen Wohnräume für Alleinerziehende mitgeplant werden (aktuell: Stadtwerder, Überseehafen, „Wohnen am Fluss“). Dabei sollten neue Wohnmodelle für Alleinerziehende erprobt werden, die im Grundriss den Platzansprüchen von Einelternfamilien gerecht werden und „Gelegenheitsstrukturen“ für heterogene soziale Netzwerke und Partizipation schaffen.

⇨ Zur Verbesserung der Wohnqualität in und Aufwertung von benachteiligten Wohngebieten, in denen heute Alleinerziehende geballt leben, gibt es in Bremen viele Programme und auch positive Projektansätze, die gestützt, erhalten und weiterentwickelt werden müssen (als Beispiele seien benannt „Quartier e. V.“ oder in Verknüpfung mit arbeitsmarkpolitischen Instrumenten Projekte wie „Concierge“ oder „1000 Chancen für Bremer Quartiere mit Entwicklungsbedarf“). Wichtig ist die Ermöglichung von Eigentumsbildung.

⇨ Starre Standardgrundrisse passen nicht zu den Wohn- und Raumbedarfen von Einelternfamilien. Bei Neuplanung und Sanierung sollten hier neue Wege beschritten werden. Die starren Fördergrenzen für Wohnraum müssen ebenfalls an die Bedarfe von Einelternfamilien angepasst werden.

⇨ Quartiersverantwortung für Alleinerziehende bei Wohnungswechsel: Alleinerziehende und ihre Kinder sind existenziell auf soziale Netzwerke angewiesen, von denen ein tragender Teil in der Regel im Wohnquartier geknüpft ist. Um beim Wohnungswechsel das Reißen dieses Netzes zu vermeiden, ist quartiersbezogene Unterstützung sinnvoll, angebunden beispielsweise an die Ortsämter.

Gesundheit

⇨ Die Mehrfachbelastungen von Alleinerziehenden sind mit einem erhöhten Gesundheitsrisiko verbunden. Es fehlen hierzu Daten und spezifische Untersuchungen. Sie sind grundlegend für die Entwicklung passgenauer Prävention und spezifischer Beratungsangebote, die notwendig sind.

⇨ Das Bremer Forum Frauengesundheit hat einen Runden Tisch „Mutter-Kind-Kuren“ initiiert, der die Kommunikation und Zusammenarbeit aller am Verfahren Beteiligten (Beratungsstellen, Krankenkassen, Ärzte- und Arbeitnehmerkammer u. a.) verbessern und Hürden im System abbauen will, damit wieder mehr Frauen eine Kur in Anspruch nehmen können.

Partizipation

⇨ In den Stadtteilen sind für Alleinerziehende offene, niedrigschwellige, leicht erreichbare Angebote als soziale Räume wichtig, die sich einem Netzwerkansatz in der Nachbarschaft verpflichtet fühlen. Als positive Beispiele zu nennen sind hier Mütterzentren und Häuser der Familie. Modellhaft könnte erprobt werden, die Hauhaltsansätze für die zielgruppenorientierten Angebote in offenen Beteiligungsverfahren zu gestalten (analog zu WiN).

⇨ Partizipation braucht Mobilität. Die kostenlose bzw. kostengünstige Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel würde gerade Einelternfamilien viel Bewegungsfreiheit und damit Möglichkeiten zur Partizipation eröffnen.

⇨ Für bürgerschaftliches Engagement im Interesse von Alleinerziehenden gibt es viele kreative Ideen, die in Bremen neu aufgegriffen, in die Fläche verbreitert oder besser kommuniziert werden müssten (Beispiele Kulturgutschein, Patenschaftsprogramme für Alleinerziehende, Begleitservice für Kinder von Alleinerziehenden, Schulstipendien für das Aufbringen von „Schulnebenkosten“).

⇨ Alleinerziehende brauchen Mittlerinnen und auch Mittler in die kommunalen und landespolitischen Entscheidungsebenen. Selbsthilfe (wie in Mütterzentren) und Lobbyarbeit (wie vom VAMV e.V.) müssen kontinuierlich und verlässlich unterstützt werden.

4. Armut und Reichtum in Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren

4.1 Vorbemerkung: Segregation in den Städten

Zielsetzung dieses Kapitels ist es, die Bandbreite und Unterschiedlichkeit der Lebenslagen innerhalb der beiden Städte des Landes Bremen aufzuzeigen. Die allgemeinen Aussagen dieses Teils gelten für beide Städte im Land Bremen. Da aufbereitete Daten auf Quartiersebene für Bremerhaven nicht in ausreichender Detaillierung vorliegen, beschränken sich die weiteren Ausführungen auf die Stadt Bremen. Dabei werden Aussagen aus der Beschreibung der Lebenslagen in Teil 2 dieses Berichts auf die regionalen Ebenen (Ortsteile und Quartiere) bezogen sowie in ihren Wechselwirkungen dargestellt.

In jeder Stadt gibt es ganz verschiedene Wohnquartiere, die in unterschiedlichen historischen Phasen entstanden sind. Erkennen lässt sich dies an der städtebaulichen Vielfalt aus verschiedenen Perioden der Stadtentwicklung mit ihren jeweils spezifischen Leitbildern. Diese Vielfalt manifestiert sich in Form von älteren oder modernen freistehenden Einfamilienhäusern, Reihenhäusern oder Geschosswohnungsbau. Kaum sichtbar, aber höchst wirkungsvoll, führen unterschiedliche Boden- und Immobilienpreise, Miethöhen und Wohnpräferenzen zu einer spezifisch zusammengesetzten Bewohnerschaft. Entsprechend ihrer sozialen und ökonomischen Lage, Lebensphase, Nationalität und Alltagskultur bilden sie spezifische lokale Milieus, die den „Charakter“ von Wohnquartieren prägen. Einige gelten als jung und lebendig, andere als ruhig und grün, wieder andere als problembelastet oder privilegiert. Die spezifische räumliche Verteilung der Bewohnerschaft hinsichtlich ihrer Wohnorte wird in der Stadtforschung als (residentielle) **Segregation** bezeichnet. In systematischen Untersuchungen zur räumlichen Verteilung bzw. räumlichen Konzentration von Bewohnergruppen werden üblicherweise drei Trennlinien der Segregation unterschieden[582]:

- Arm und Reich;
- Einwanderer und Einheimische;
- Familienhaushalte und andere Haushaltsformen.

Eine empirische Analyse dieser drei (Segregations-) Aspekte stößt jedoch auf erhebliche Probleme. Trotz des seit Jahren wachsenden Bedarfs an Sozialraumanalysen[583], ist - im Vergleich zu anderen europäischen Ländern - die Datenlage in Deutschland unbefriedigend[584]. Es fehlen bundesweit vor allem kleinräumige Daten zur Einkommenssituation der Haushalte. Gerade für die Bestimmung von (Einkommens-) Armut und Wohlstand ist das Fehlen von Einkommensdaten für Haushalte gravierend. Anhaltspunkte bieten lediglich die nach Einkommensklassen zusammengefassten Daten der Steuerstatistik sowie die Einkommen jener Personen und Bedarfsgemeinschaften, die von staatlichen Transfereinkommen leben (vgl. dazu für das Land Bremen Teil 2.2). Die von einzelnen Städten gesammelten Daten und bisher vorliegenden Analysen sind außerdem von sehr unterschiedlicher Qua-

[582] Vgl. Strohmeier / Alic 2006-1, S.13 ff.
[583] Vgl. Riege, Schubert 2002.
[584] Vgl. Schönwälder / Söhn, / Schmid 2007, S. 22.

lität und selten miteinander vergleichbar. Dennoch lassen sich in den letzten Jahren einige übergreifende Trends ausmachen.

Für verschiedene, mit Bremen vergleichbaren Großstädte, scheinen sich die Überlagerungen der drei unterschiedlichen Aspekte von Segregation mehr und mehr zu verstärken. **In den Stadtquartieren, in denen die meisten Nichtdeutschen wohnen, leben auch die meisten Kinder und die meisten Armen[585].** Durch diese räumliche Konzentration wachsen vor allem die Ungleichheiten zwischen armen und wohlhabenden Stadtquartieren, noch stärker aber zwischen armen Stadtgebieten und wohlhabenden Umlandgemeinden. Diese polarisierenden Entwicklungen stellen die großstädtische Integrations- und Familienpolitik vor enorme Herausforderungen.

Ursachen der Segregation

Wie kommt es zur Segregation, zu der Ballung sozialer Probleme in bestimmten Gebieten der Städte? Die Ausdifferenzierung der Einkommen ist ein gesellschaftlicher Prozess. Er ist insbesondere geprägt vom individuellen Wegfall existenzsichernder Einkommensquellen außerhalb staatlicher Sozialtransfers. Wesentliche Ursache ist die Arbeitslosigkeit, daneben noch Faktoren wie etwa das Auseinanderbrechen von Partnerschaften oder massive gesundheitliche Probleme, die zum Verlust des Arbeitsplatzes führen können (z. B. Sucht). Diese Prozesse treten gehäuft in städtischen Ballungszentren auf.

Vor allem wirkt jedoch die Arbeitsmarktsituation auf die Einkommenssituation. Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ist das verfügbare Haushaltseinkommen der Betroffenen gering und damit auch die regionale Kaufkraft. Gleichzeitig sind die Einnahmen von Staat und Kommunen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern geringer, die Ausgaben aber im Gegenzug höher. Die Einkommens- und Fiskalsituation von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ist daher deutlich schlechter.

Die regionale Arbeitsmarktsituation wiederum ist in hohem Maße geprägt durch die konjunkturelle Situation und Megatrends der weltwirtschaftlichen Entwicklung (von der Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung, der Rohstoffpreise bis hin zur Dominanz der Kapitalmärkte für Anlage- und Investitionsentscheidungen), hat aber dennoch nicht unerhebliche **regionale Ausprägungen**. Die unter den Werten des Bundes und der westdeutschen Ballungsräumen liegende Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung Bremens ist zum Einen verursacht durch ein Defizit an Arbeitsplätzen und folglich überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Zum Anderen verstärkt die hohe Arbeitslosigkeit vorhandene strukturelle Arbeitsmarktentwicklungen. Höhere Qualifikationen (schulische, berufliche und extrafunktionale) verdrängen niedrigere, hoch belastbare verdrängen weniger belastbare Arbeitskräfte, anpassungsfähige weniger anpassungsfähige Arbeitskräfte, Arbeitssuchende mit guten Kontaktnetzen diejenigen ohne oder mit schwachen Kontaktnetzen in der Konkurrenz um („gute“) Arbeitsplätze. Die Verlierer dieser Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere die Langzeitarbeitslosen, verfügen über besonders geringe Einkommen und Vermögen und wohnen konzentriert in bestimmten Ortsteilen und Quartieren.

[585] Vgl. Strohmeier / Alic 2006-1, S. 17.

Besondere Benachteiligungen in einzelnen Gebieten der Stadt

Während sich das Defizit an Arbeitsplätzen in Verbindung mit der Entkoppelung von Wohn- und Arbeitsstätten als regionales Problem (Bremen und Umlandgemeinden) manifestiert und auch nur in der regionalen Dimension lösbar ist, verdichten sich die Folgeprobleme der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit bei bestimmten Ziel- und Problemgruppen des Arbeitsmarktes und damit dann in bestimmten Quartieren der Stadt.

Die Spreizung der Einkommen als Folge der geschilderten Erwerbsarbeitssituation bewirkt unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zum Wohnungsmarkt. Der **Wohnungsmarkt spielt die entscheidende Rolle bei der Entstehung von Segregation**. Wohnungen werden auf Märkten gehandelt. Die Qualität (einschließlich der Lage) von Wohnraum wirkt auf den Preis, sodass Haushalte mit geringem Einkommen in nicht nachgefragten Wohngebieten verbleiben, wohlhabende Haushalte Wohnungen mit hoher Qualität in „besseren Lagen“ nachfragen.[586]

Hinzu kommt, dass Wohnstandortentscheidungen auch nach erwarteten Nachbarschaften erfolgen. Höhere Einkommen legen Wert auf eine „angemessene Nachbarschaft“ als Mittel der Distinktion[587], Menschen mit Migrationshintergrund suchen in vielen Fällen die Nähe zu Landsleuten oder Familiennetzwerken. In Arbeiterhaushalten gibt es oft eine traditionelle Verbundenheit mit dem angestammten Wohngebiet, die auch soziale Differenzierungsprozesse überdauert.

Ein segregativer Effekt kann auch im Rahmen der Bildungspolitik ausgelöst werden durch die Wahlmöglichkeit des Schulstandortes: Mobile, aktive, aufstiegsorientierte Eltern wählen für ihre Kinder „bessere Schulen in besseren Stadtteilen“, in benachteiligten Stadtteilen verbleiben Kinder aus Familien mit sozialen Problemlagen - oder die Schulstandorte müssen wegen zu geringer Nachfrage ganz aufgegeben werden.

Es bestehen in Bremen unterschiedliche Zugänge und Vorgehensweisen, das Ausmaß sozialer Segregation zu beschreiben.

[586] Hierfür steht der Begriff der „selektiven Mobilität“ bei Häußermann 2008, S. 199. Vgl. auch Farwick 2007, S. 42 ff.
[587] Vgl. FES 2006-1, S. 19.

4.2 Die Sozialindikatoren für die Stadt Bremen

Bereits seit 1991 veröffentlicht die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales die „Sozialindikatoren“ als Zusammenspiel von 24 Einzelindikatoren mit der Zielsetzung eines Rankings von benachteiligten Ortsteilen. Damit soll u. a. eine Orientierungshilfe für die Ausstattung der Gebiete mit sozialen Angeboten geschaffen werden. Mittlerweile liegt eine Zeitreihe der Jahre 1991, 1993, 1996, 2000, 2003, 2005 und 2007 vor. Die 24 Einzelindikatoren[588] wurden stets angepasst. Dennoch ist insgesamt eine hohe Konstanz und somit Vergleichbarkeit der Datenlage in den Ortsteilen gegeben. Die Einzelindikatoren werden zu 4 inhaltlichen Gruppen zusammengefasst, das sind:

- Bildungsbeteiligung
- Erwerbs- und Einkommensverhältnisse
- Identifikation
- Entmischung und Konfliktpotential.

Folgende Ortsteile nehmen danach in den Jahren 2003, 2005 und 2007 bezogen auf das Ausmaß von Benachteiligungen die ersten 25 von 79 Plätzen ein.

Tabelle 4.2.1:Rangfolge benachteiligter Ortsteile (Sozialindikatoren)

Ortsteile	**2007**		**2005**	**2003**
	Rang	Index	Rang	Rang
Tenever	1	-148,6	1	1
Gröpelingen	2	-140,4	2	2
Ohlenhof	3	-106,8	3	3
Lindenhof	4	-91,1	4	14
Neue Vahr Nord	5	-83,2	9	4
Bahnhofsvorstadt	6	-81,3	5	6
Neue Vahr Südwest	7	-75,7	19	9
Lüssum-Bockhorn	8	-74,3	11	16
Sodenmatt	9	-73,7	7	7
NeueVahr Südost	10	-70,0	16	11
Hemelingen	11	-69,5	13	12
Kattenturm	12	-64,4	12	8
Huckelriede	13	-58,3	10	13
Grohn	14	-57,1	8	5
Neuenland	15	-56,3	21	22
Blumenthal	16	-53,9	15	23
Blockdiek	17	-51,7	17	15
Hohentor	18	-51,6	6	10
Oslebshausen	19	-50,2	18	17
Utbremen	20	-49,4	25	29
Woltmershausen	21	-43,8	20	18
Kirchhuchting	22	-43,6	22	20
Mittelshuchting	23	-42,6	23	25
Burgdamm	24	-41,5	24	31
Alte Neustadt	25	-38,1	14	19

Quelle: SAFGJS 2008

[588] Die Zusammensetzung der Faktoren und deren Gewichtung ist auch Gegenstand kontroverser fachlicher Erörterung gewesen.

Der Vergleich zeigt eine Verfestigung der statistischen Datenlage mit hohen Benachteiligungsindikatoren auf den ersten Positionen: das betrifft die Gebiete Tenever, Gröpelingen, Lindenhof, Ohlenhof und Bahnhofsvorstadt. Negative neuere Tendenzen zeigen sich in allen 3 Ortsteilen der Neuen Vahr sowie auch in Lüssum-Bockhorn. Konstante Positionen haben die Ortsteile Sodenmatt, Hemelingen, Kattenturm, Huckelriede und Blockdiek. Verbessert haben sich Grohn und Hohentor. Insgesamt ist aber eine **hohe Konstanz im Status der Gebiete** zu verzeichnen, es gibt wenige „große Sprünge".

Im Rahmen der Sozialindikatoren sind auch die Ortsteile mit besonders positiven Werten ausgewiesen, wie nachstehende Tabelle zeigt:

Tabelle 4.2.2: Rangfolge privilegierter Ortsteile (Sozialindikatoren)

Ortsteile	2007		2005	2003
	Rang	Index	Rang	Rang
Borgfeld	1	130,6	1	1
Habenhausen	2	109,7	2	4
Oberneuland	3	99,6	3	2
Grolland	4	98,8	4	3
Bürgerpark	5	94,8	5	5
Schwachhausen	6	91,7	6	8
Riensberg	7	86,7	7	11
In den Hufen	8	80,6	24	7
Gete	9	78,1	8	6
St. Magnus	10	69,8	20	22

Quelle: SAFGJS 2008

Auch bei den privilegierten Ortsteilen ist über die Zeitreihe hinweg eine hohe Konstanz in der Rangfolge zu beobachten, d.h. es sind kaum Schwankungen in der Position der Ortsteile zu verzeichnen. Die Hälfte der ersten zehn Ortsteile liegt im Bremer Osten, angeführt von Borgfeld. Die weiteren Ortsteile Habenhausen und Grolland (Süden), St. Magnus (Norden), In den Hufen (Westen) und Gete (Mitte) sind räumlich breit gefächert. Die Ortsteile In den Hufen und St Magnus haben einen starken "Aufstiegssprung" erfahren.

Eine vergleichbare Auswertung liegt für die Stadt Bremerhaven bislang nicht vor.

4.3 Das Stadtmonitoring als kleinräumiges Beobachtungsinstrument

Eine methodische und technische Weiterentwicklung des dargestellten Sozialindikatoren-Verfahrens stellt das „Stadtteilmonitoring - Soziale Stadt Bremen“ dar. Dieses wurde auf Basis von Beschlüssen von Senat und Bürgerschaft[589] aus dem Jahr 2004 entwickelt und durch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa aufgebaut. Mit diesem Instrument ist der Anspruch verbunden, ein Frühwarnsystem für „Vermutungsgebiete mit sozialen Problemlagen“ vorzuhalten. Die Besonderheit liegt dabei in der Zusammenführung und Verfügbarkeit fachressortgenerierter Daten, einer Expertendefinition von Leitindikatoren mit Schwellenwerten und der **kleinräumlichen Verfügbarkeit** vieler Daten auf Ebene der ca. 4.000 Baublöcke in der Stadt Bremen. Das Stadtmonitoring ist kein Rankingverfahren, sondern weist auf Grundlage eines breiten ressortübergreifenden Datensets unterschiedliche Quantitäten und Qualitäten sozialer Problemlagen aus.

Für das „Monitoring Soziale Stadt Bremen“ wurden zur Beschreibung der sozialen Lage drei Leitindikatoren[590] ausgewählt, die aus amtlichen Statistiken stammen und besonders geeignet erscheinen, auf strukturelle Problemlagen aufmerksam zu machen. Das Hauptauswahlkriterium der Leitindikatoren ist die regelmäßige Verfügbarkeit dieser amtlichen statistischen Daten auf möglichst kleinteiliger Ebene. Als kleinste statistische Einheit, die unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange vertretbar ist, bietet sich in Bremen die Baublockebene an. Die drei Leitindikatoren sind:

- Einkommensarmut

Der Ausschluss aus dem Beschäftigungssystem bzw. die Nichtintegration führen in aller Regel zu Einkommensarmut mit weitreichenden Auswirkungen auf den familiären Lebensstil, die sozialen Netze, den Habitus und individuelle Lebensperspektiven auch der Kinder. Für den Leitindikator Einkommensarmut ist die Anzahl der Personen im SGB II-Bezug herangezogen worden. Hierzu zählen:

- ALG II – Bezieher (15 bis unter 65-jährige erwerbsfähige Hilfebedürftige); vorher: Arbeitslosenhilfe gemäß SGB III oder HLU,
- Bezieher von Sozialgeld (hilfebedürftige nichterwerbsfähige Personen, die mit einem erwerbsfähigen ALG II – Bezieher in einer Bedarfsgemeinschaft leben; z. B. Kinder und ältere Personen) sowie
- Bezieher von Sozialgeld für anerkannte Mehrbedarfe zum ALG II (z. B. werdende Mütter).

[589] Vgl. Beschluss der Stadtbürgerschaft vom 9.12.2004, S. 3.

[590] Neben den drei Leitindikatoren für das Monitoring „Soziale Stadt Bremen“ hält die AG Stadtmonitoring weitere Indikatoren der jeweiligen Ressorts auf verschiedenen Ebenen vor, die zum Beispiel zur genaueren Bewertung von „Vermutungsgebieten sozialer Problemlagen“ hinzugezogen werden können. Dies könnten beispielsweise Daten aus dem Gesundheitsressort (Schuleingangsuntersuchung) oder Daten der Polizei (Häufigkeit von Einsätzen in bestimmten Gebieten) sein. Es können auch weitere Daten aus anderen Bereichen, sofern sie dem Statistischen Landesamt vorliegen oder auf Ressortebene erhoben wurden, hinzugezogen werden.

- Migrationshintergrund

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IFS) und das Forschungsinstitut Stadt und Region (ForStaR) sind im Rahmen der Programmevaluation WiN / Soziale Stadt (2004) zu dem Ergebnis gelangt, dass sich der Anteil von Migrantinnen und Migranten an der Wohnbevölkerung als der wichtigste Indikator für strukturelle Problemlagen herausgestellt hat. „Dort, wo der Anteil von Migranten sehr hoch ist, kann in aller Regel auch von einer Konzentration sozialer und infrastruktureller Probleme ausgegangen werden“[591].Zu Personen mit Migrationshintergrund werden seit dem 01.01.2005 Ausländer (1), eingebürgerte Deutsche (2) und Aussiedler (3) zusammengefasst. Ergänzend übernehmen deutsche Kinder unter 18 Jahren, für die kein eigener Migrationshintergrund erkennbar ist, aber mindestens ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat, die entsprechende Zuordnung des Elternteils (2,3). Heimatvertriebene und Flüchtlinge des 2. Weltkriegs erhalten keine Zuwanderungseigenschaft und werden den Einwohnerinnen und Einwohner ohne Migrationshintergrund zugeordnet (vgl. dazu auch Teil 3.5).

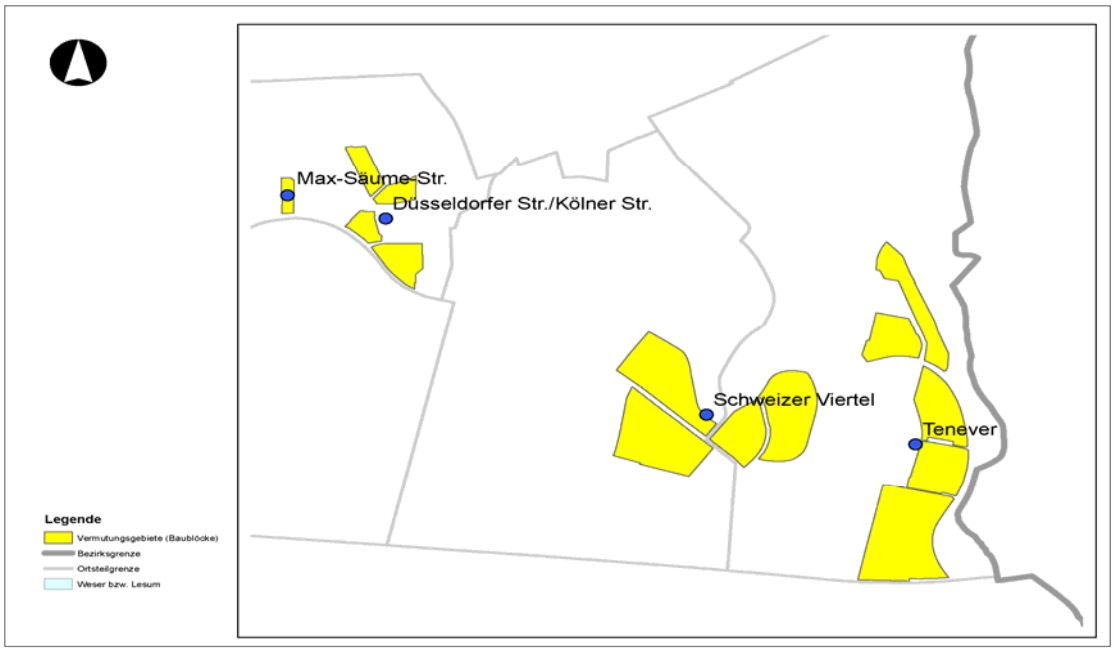
- Sprachkompetenz

Die Beherrschung der deutschen Sprache als Verkehrssprache ist eine grundlegende Kompetenz zur Integration in die Gesellschaft. Ohne guten Bildungsabschluss sind eine Teilnahme am Beschäftigungssystem und eine soziale und kulturelle Integration nur schwer möglich. Es erfolgt in Bremen eine jährliche Sprachstandsbeurteilung von ca. 60.000 Schülern. Die Beurteilung Sprachstand = 0 bedeutet, dass Schüler am Unterricht aufgrund sprachlicher Inkompetenz nicht teilhaben (oft trotz Förderung); Sprachstand = 1 bedeutet, dass Schüler am Unterricht nur gestützt durch (erhebliche) Sprachförderung teilhaben können. Sprachstand = 2 bedeutet, dass Schüler am Unterricht aufgrund ihrer Sprachkompetenz teilhaben können.

Für die genannten drei Indikatoren wurden Schwellenwerte festgelegt. Der städtische Durchschnitt wurde = 100 gesetzt. Der doppelte städtische Durchschnitt wurde als Schwellenwert angenommen. Als „Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen“ wurden alle Baublöcke ausgewiesen, in denen alle drei Leitindikatoren über 200 liegen. - Mit dem Abruf der Daten zu den drei Leitindikatoren werden durch die Statistik „Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen“ ausgewiesen. In räumlicher Nähe liegende Baublöcke wurden zusammengefasst, wie auf der Karte beispielhaft gezeigt wird.

[591] IfS/ForStaR 2004, S. 85

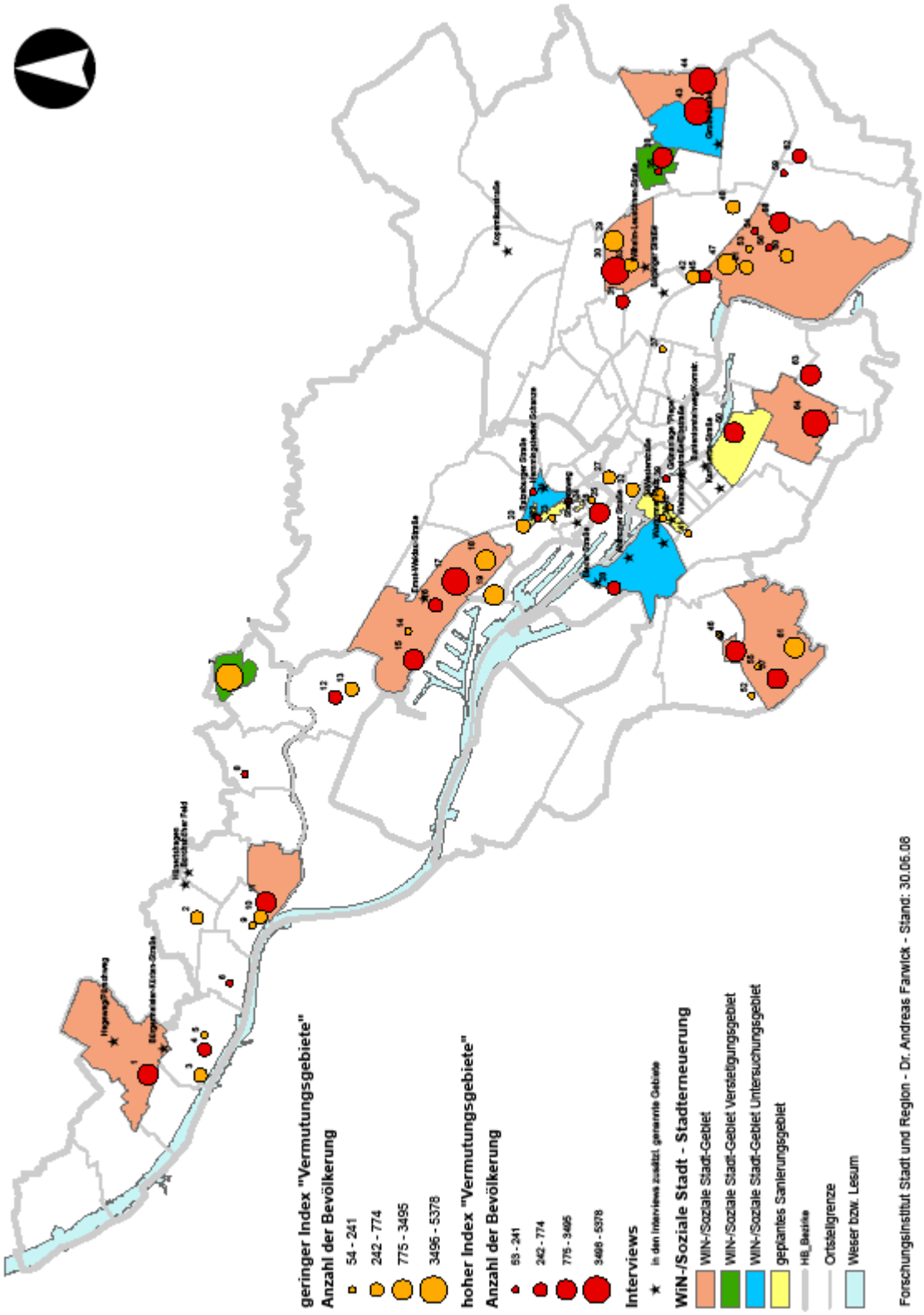
Grafik 4.3.1: Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen



Quelle: SUBVE/SAFGJS 2008, S. 15

Da eine statistische Auffälligkeit nicht die tatsächlichen sozialen Verhältnisse „vor Ort" abbilden muss (und kann), wurde ein weiterer Verfahrensschritt zur **Qualifizierung der Ergebnisse** durchgeführt. Anhand von **Experteninterviews** wurden weitere Erkenntnisse über Gebiete mit sozialen Auffälligkeiten ermittelt, durch die Fachressorts ergänzt und schließlich in **Regionalkonferenzen**, in denen Akteure aus den Stadtteilen vertreten waren, bewertet. Die Ergebnisse dieses Verfahrens wurden den Deputationen für Bau und für Soziales im November/Dezember 2008 vorgestellt. Die Ergebnisse sind auf der Internetseite des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa abrufbar. Das eingefügte Schaubild auf der folgenden Seite gibt eine Übersicht.

Grafik 4.3.2: Übersicht Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen



Quelle: SUBVE/SAFGJS 2008

4.4 Lebenslagen auf Ebene der Ortsteile der Stadt Bremen

Das Bundesland Bremen gilt insgesamt als wohlhabend, wenn als Ausgangspunkt der Zweistädtestaat Bremen mit den anderen deutschen Bundesländern verglichen wird. Bremen liegt dann aufgrund seiner Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt) hinter Hamburg auf dem zweiten Platz. Derartige Vergleiche zwischen Stadtstaaten und Flächenländern sind jedoch nur begrenzt aussagefähig. Werden die beiden Städte Bremen und Bremerhaven mit ähnlichen Großstädten verglichen, erreichen sie bei der Wirtschaftskraft (BIP) mittlere Positionen (vgl. ausführlich Teil 2.2).

Solche Untersuchungen ermöglichen zwar Aussagen über das allgemeine (ökonomische) Wohlstandsniveau, nicht aber Rückschlüsse auf die Verteilung der Einkommen und Vermögen. Für Bremen wird in der öffentlichen Debatte von einer starken Polarisierung zwischen überdurchschnittlich vielen armutsgefährdeten Einwohnern und einem der höchsten Anteile von Multimillionären ausgegangen[592]. Eine besonders starke Spreizung der Einkommen sei in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen festzustellen[593]. Dieser Befund einer ausgeprägten Einkommensspreizung gilt jedoch für die meisten deutschen Großstädte, er ist geradezu ein Charakteristikum der großstädtischen Entwicklung in den letzten Jahren. Durch Vergleiche mit den Flächenländern tritt die starke Spreizung der Einkommen jedoch besonders deutlich hervor.

Wie bereits ausgeführt, fehlen auch für das Bundesland Bremen aktuelle Daten oder Informationen zur Einkommens- und Vermögenssituation. Derzeit kann lediglich auf der Grundlage der Einkommenssteuerstatistik von 2001 die Verteilung der steuerpflichtigen Einkommen in der Stadt Bremen dargestellt werden. Da es keine gesicherten Daten oder Informationen über die Vermögenssituation in Bremen gibt, sind lediglich Annahmen über Wohlstand möglich.

4.4.1 Verteilung von Einkommen in den Bremer Ortsteilen

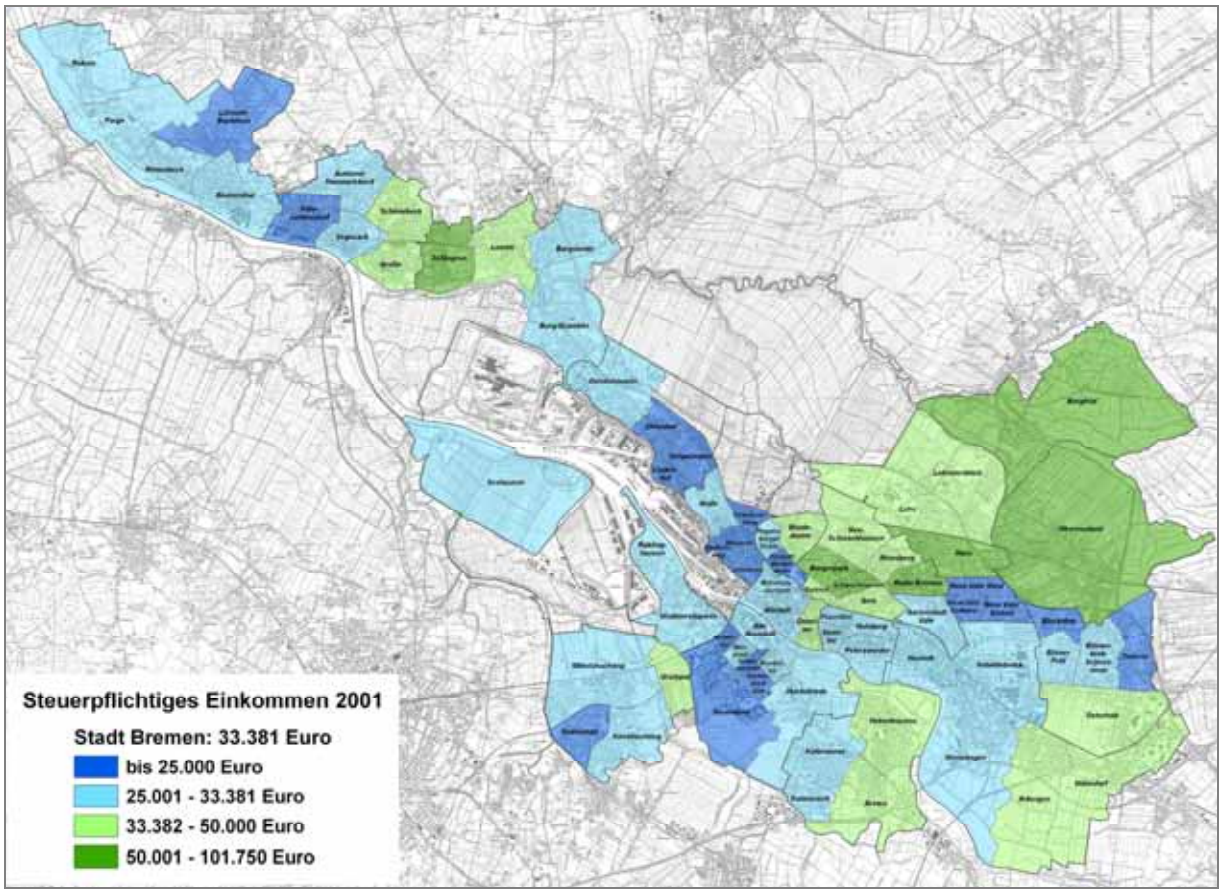
Einkommen beruhen überwiegend auf Einkünften aus Erwerbsarbeit. Sie können aber auch durch Versicherungsleistungen wie das Arbeitslosengeld I erzielt werden, durch staatliche Transfers (Arbeitslosengeld II, Kindergeld, Wohngeld usw.) oder durch Unterhaltszahlungen, Mieten, Pachteinnahmen sowie Zinsen. Die jeweiligen erzielten Einkommen, die für eine genaue Berechnung der Einkommenssituation von Personen oder von Haushalten erforderlich wären, liegen für die Stadt Bremen lediglich zusammengefasst nach Einkommensklassen vor. Deshalb kann weder die Anzahl der Haushalte exakt berechnet werden, die von Einkommensarmut betroffen sind, noch von denjenigen, die über der Reichtumsschwelle liegen (vgl. Teil 2.2).

Mit den derzeit zugänglichen Daten von 2001 sind deshalb nur Annäherungen zur räumlichen Verteilung von Armut und Wohlstand möglich. Eine solche Annäherung bietet die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik, deren Daten eine Momentaufnahme für das Jahr 2001 zeigen. Zu berücksichtigen sind dabei zwei Aspekte. Steuerpflichtige mit höheren oder hohen Bruttoeinkünften können sowohl weitreichendere Möglichkeiten der Steuerreduzierung nutzen, wie auch steuerrechtlich geförderte Kapitalanlagen. Ähnlich ist die Situation für Selbst-

[592] Manager-Magazin, 2001
[593] berlinpolis 2006, S. 12.

ständige. Sie können ihre Bruttoeinkünfte eigenständig durch das Aufrechnen mit Ausgaben reduzieren und damit auch ihre steuerlichen Abgaben mindern. Die steuerrechtlich erfasste Situation in den höheren Einkommensklassen spiegelt deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit lediglich einen Teil der tatsächlich realisierten Einkommen wider. Es ist außerdem sehr wahrscheinlich, dass die Spreizung der Einkommen seit 2001 auch in Bremen weiter zugenommen hat. Gerade die in Bremen stark gewachsene Gruppe der Geringverdiener und der prekär Beschäftigten dürfte von Reallohneinbußen betroffen sein, während die hohen Einkommen stark angestiegen sind.[594] Wie stark war 2001 die Spreizung bei den durchschnittlichen Einkommen zwischen den Bremer Ortsteilen?

Grafik 4.4.1: Verteilung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens in den Bremer Ortsteilen, Stand 2001



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Das Bremer Stadtgebiet ist in blaue und grün gefärbte Ortsteile gegliedert. Die hellgrünen und dunkelgrünen Ortsteile liegen gemessen am steuerpflichtigen Durchschnittseinkommen von 33.381 € über diesem Mittelwert, die hellblauen und dunkelblauen Ortsteile darunter.

Die Einkommensverteilung zwischen diesen Ortsteilen zeigt einige charakteristische Befunde. Deutlich wird, dass insgesamt die unteren und mittleren Einkommensgruppen viele Einwohner umfassen, die höheren Einkommensgruppen immer weniger Einwohner. Die Einkommensverteilung ist deshalb bei den unteren Einkommen „gestaucht“, bei den oberen hingegen zunehmend „gespreizt“.

[594] Vgl. Bosch / Weinkopf 2007.

In den Ortsteilen der unteren Einkommensgruppe (dunkelblau) wohnen 136.000 Personen (25 %), in der oberen Einkommensgruppe (dunkelgrün) dagegen nur 80.000 Personen (15 %). In der breiten, dominierenden „Mitte“ leben 327.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Lediglich in 12 Ortsteilen liegt das durchschnittliche Einkommen über 40.000 € (77.000 Einwohner) und in 7 Ortsteilen über 50.000 € (46.000 Einwohner).

Diese Einkommensverteilung zwischen den Bremer Ortsteilen schlägt sich in einem spezifischen räumlichen Muster im Stadtgebiet nieder. Den *Bremer Norden* prägen vorwiegend weniger gut situierte Ortsteile, jedoch mit einer eingelagerten „Insel“ aus den besser situierten Quartieren Schönebeck, Grohn, St. Magnus und Lesum. Den *Bremer Westen* charakterisieren ausschließlich weniger gut situierte Ortsteile, was annähernd auch für die *Mitte* und den *Bremer Süden* gilt, das heißt für die Ortsteile südlich der Weser. Ausnahmen von diesem durchgehenden Muster weniger gut situierter Quartiere bilden lediglich das Ostertor, Grolland, Habenhausen und Arsten. Starke Gegensätze prägen dagegen den *Bremer Osten*. Im Nordosten bilden die besser situierten bürgerlichen Ortsteile ein breites, zusammenhängendes Gebiet, das mit den Ortsteilen Bürgerpark, Schwachhausen und Barkhof bis an den Stadtkern heranreicht. Direkt angrenzend an diese bürgerlichen Ortsteile erstreckt sich im Südosten ebenfalls ein großes, zusammenhängendes Gebiet von weniger gut situierten Quartieren. Zu diesen Ortsteilen gehören neben den Bremer Großsiedlungen der Neuen Vahr, Blockdiek und Tenever auch stärker durch Facharbeiter- und Angestelltenmilieus geprägte Ortsteile, von denen sich Fesenfeld und Steintor ebenfalls bis zum Stadtzentrum erstrecken.

Betrachtet man zusammenfassend die soeben beschriebenen fünf Bremer Stadtgebiete, so **überwiegen bei Weitem die weniger gut situierten Ortsteile** (dunkel- und hellblau sowie hellgrün). Dieser Befund erhält ein noch größeres Gewicht, da rechnerisch etwa 70 % aller Einwohnerinnen und Einwohner Bremens in einem weniger gut situierten Ortsteil lebt. Bei diesem Ergebnis muss jedoch berücksichtigt werden, dass es sich bei den zugrunde liegenden Einkommensgruppen um Durchschnittswerte handelt. Die Charakterisierung eines Ortsteils als weniger gut situiert oder besser situiert verwischt Einkommensunterschiede, die innerhalb eines Ortsteils durchaus erheblich sein können. Das gilt vor allem für städtebaulich und sozial gemischte Stadtteile mit unterschiedlichen sozialen und ethnischen Milieus.

4.4.2 Umfang der Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen

Eines der größten Risiken für eine stabile und auskömmliche Existenzsicherung stellen Phasen der Arbeitslosigkeit dar. Bei der Höhe der Arbeitslosenquote befindet sich Bremen stets unter den am stärksten belasteten Bundesländern (vgl. dazu Teil 2.3). Diese relativ hohe Arbeitslosigkeit ergibt sich auch, weil der Gesamtzahl der Arbeitslosen ein vergleichsweise geringer Anteil von Erwerbstätigen gegenübersteht. Trotz eines leichten Anstiegs der Quote der Erwerbstätigen liegt diese im Land Bremen 5 Prozentpunkte unter dem bundesdeutschen Durchschnitt, bei den Frauen 4 Prozentpunkte. Der bereits mehrfach erfolgte Hinweis auf Probleme bei Vergleichen von Großstädten mit Flächenländern verschärft in diesem Fall noch die Bremer Situation. In den (westdeutschen) Großstädten liegen die Erwerbsquoten höher als in den meisten sie umgebenden Landkreisen. In Stadtstaaten wie Bremen wäre daher an sich eine höhere Quote als in Flächenländern zu erwarten.

Insgesamt lag die Arbeitslosigkeit in der Stadt Bremen seit dem Jahr 2000 relativ gleich bleibend bei rund 13 %, was ca. 31.000 Arbeitslosen entspricht (2007). Lediglich in den Jahren

2005 und 2006 stieg die Zahl der Arbeitslosen, nicht zuletzt durch den so genannten „Hartz IV-Effekt“, sprunghaft auf zeitweise über 40.000. Diese über den gesamten Zeitraum relativ stabile Entwicklung betrifft jedoch Männer und Frauen unterschiedlich. Bei den Männern ging die Gesamtzahl der Arbeitslosen bis 2007 um fast 2.500 Personen zurück, während im gleichen Jahr fast 1.500 Frauen mehr arbeitslos waren als im Jahr 2000.

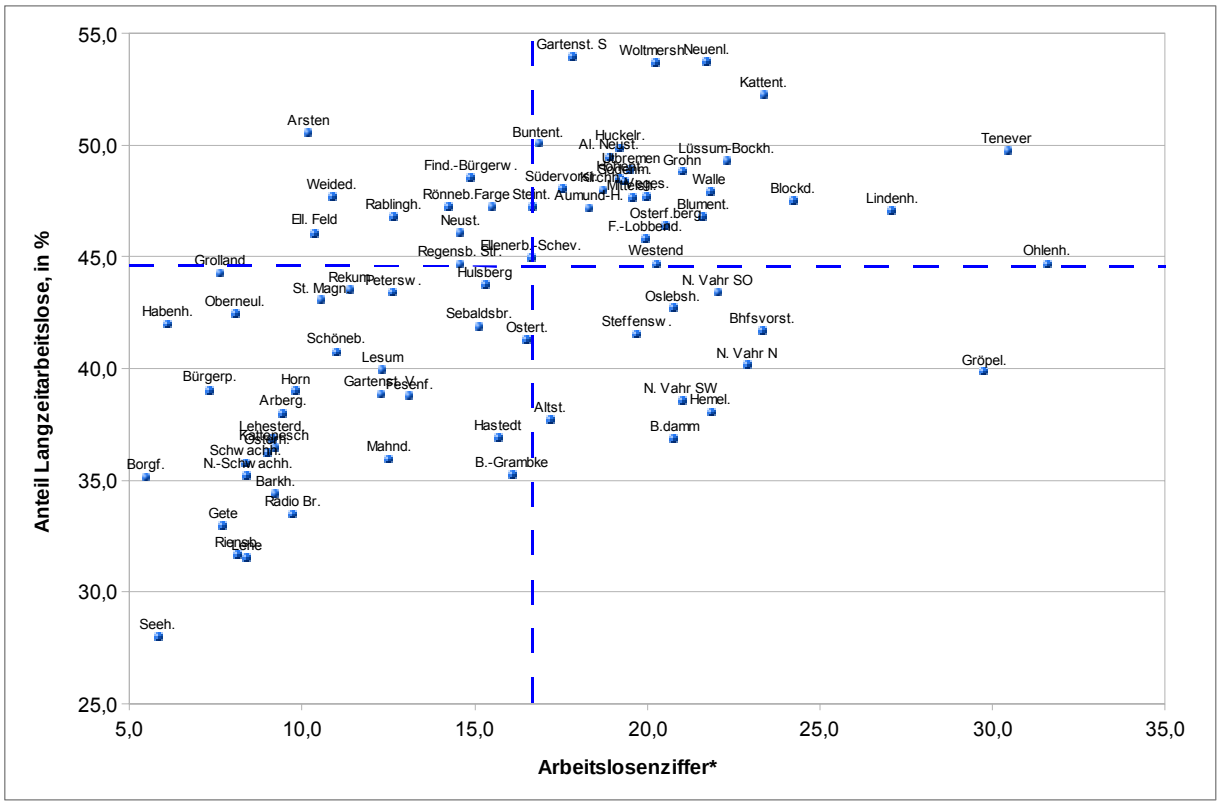
Für eine genauere kleinräumige Betrachtung der Arbeitslosigkeit in den Bremer Ortsteilen kann aufgrund der Datenlage jedoch nicht die übliche Arbeitslosenquote herangezogen werden. Verfügbar ist lediglich die so genannte Arbeitslosenziffer[595], die stets um einige Prozentpunkte höher ist als die Arbeitslosenquote. Für die hier vorgenommene Analyse ist dieser Umstand nicht gravierend, weil vor allem die relativen Unterschiede zwischen den Bremer Ortsteilen von Interesse sind.

Ein **Hinweis zur Darstellungsform**: Die Verteilungsdarstellung zwischen den 89 Bremer Ortsteilen mit Hilfe einer Abbildung ist technisch nicht einfach. Dies verdeutlichen die Abbildung auf der nächsten Seite und die folgenden Abbildungen. In dem die Arbeitslosenziffer (in Prozent) ins Verhältnis zum Anteil der Langzeitarbeitslosen (ebenfalls in Prozent) gesetzt wird, kann jeder Ortsteil durch einen Punkt verortet werden. Durch die „Streuung“ der Vielzahl an Punkten bildet sich eine charakteristische Verteilung der Ortsteile, die mehr oder weniger dicht bei einander liegen. Wenn viele Ortsteile sehr dicht beieinander liegen, entsteht die Problematik, dass in einigen dieser Abbildungen die Namen dieser Ortsteile nur schwer zu entziffern sind. Obwohl diese Problematik im Einzellfall schwierig ist, zielt die Analyse vor allem auf das Gesamtbild aller Ortsteile und auf diejenigen, die durch charakteristisch hohe oder niedrige Werte auffallen.

Der Aspekt der Langzeitarbeitslosigkeit wurde hier ausgewählt, weil sich daraus Hinweise auf eine mögliche Verfestigung von Arbeitslosigkeit ergeben und damit die Gefahr von Armut steigt. Von Langzeitarbeitslosigkeit wird gesprochen, wenn eine Person bereits länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet ist. Wie der Bericht der Bundesregierung zeigt[596], liegt bei Arbeitslosigkeit die Armutsrisikoquote mit 43 % dreimal so hoch wie in der Gesamtbevölkerung (13 %). Das Armutsrisiko erhöht sich noch stärker bei Langzeitarbeitslosigkeit. Insgesamt waren in den Bremer Ortsteilen 32.656 Personen als arbeitslos gemeldet (2006), fast die Hälfte bereits als Langzeitarbeitslose (14.525).

[595] Die Arbeitslosenziffer wird anhand der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten errechnet, wobei die Beamten, die Selbstständigen, die mithelfenden Familienangehörigen, die geringfügig Beschäftigten und die Arbeitsgelegenheiten nicht berücksichtig werden.
[596] Vgl. Bundesregierung 2008-DS 16/9915, S. 82.

Grafik 4.4.2: Relation der Arbeitslosenziffer[597] zum Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



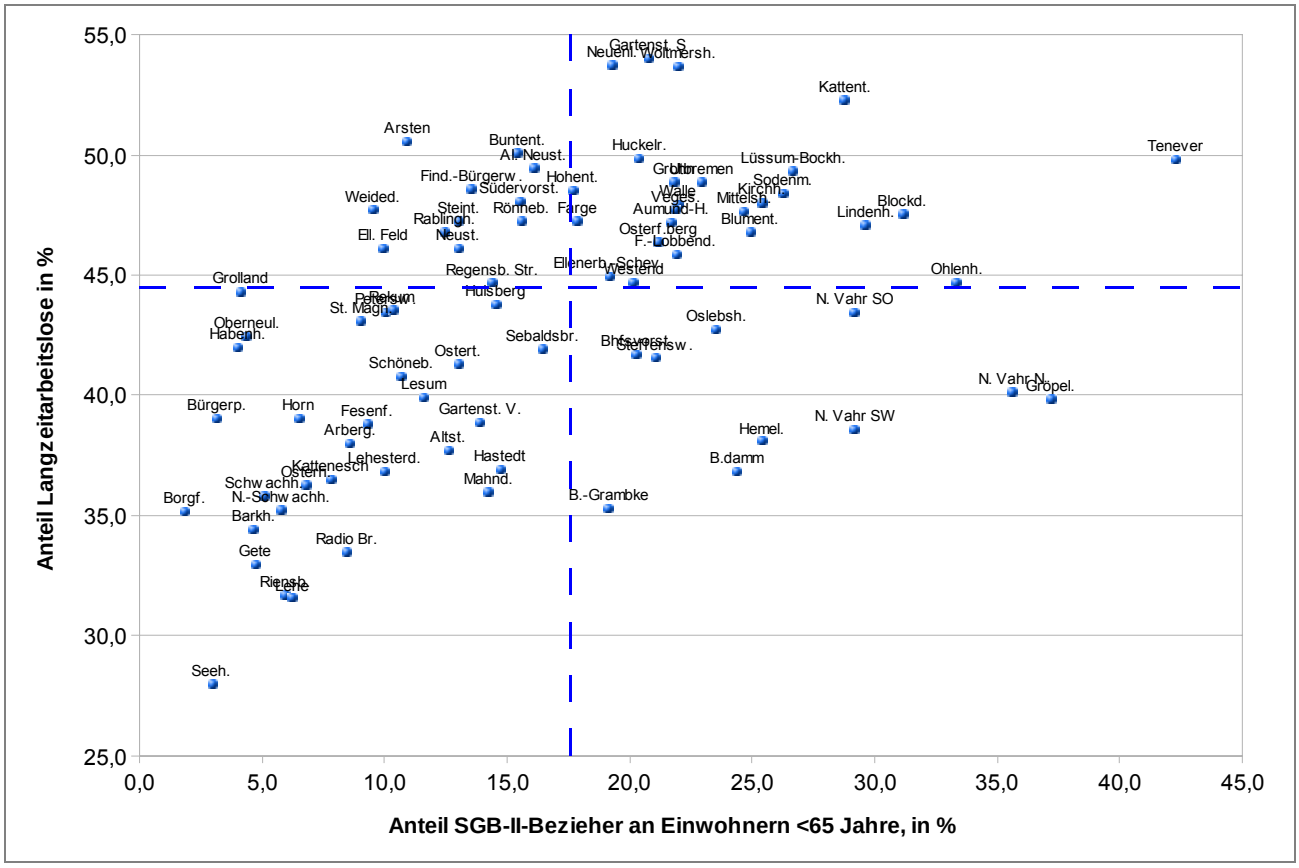
Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Als Erstes fällt die relativ **geringe Spannweite der Langzeitarbeitslosigkeit** auf. In fast allen Bremer Ortsteilen sind zwischen 35 und 50 % der Arbeitslosen bereits Langzeitarbeitslose. Selbst in vielen der besser situierten, bürgerlichen Ortsteile (unten links) gibt es einen durchgängigen „Sockel“ von Langzeitarbeitslosen von 35 bis 45 %. In diesen Ortsteilen handelt es sich zwar um einen vergleichsweise kleinen Kreis von Arbeitslosen (ca. 100 bis 200), von diesen ist jedoch immerhin ein Drittel bis 50 % schon länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet. In diesen besser situierten Ortsteilen gibt es außerdem die höchsten Anteile arbeitsloser Frauen (50-60 %), verglichen mit allen Bremer Ortsteilen.

[597] Die Arbeitslosenziffer entspricht nicht der amtlichen Arbeitslosenquote. Hier wird nur der Anteil der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) und Arbeitslosen berechnet. In die amtliche Berechnung gehen noch die geringfügig Beschäftigten, die Beamten, die Selbstständigen sowie die mithelfenden Familienangehörigen ein. Im Ergebnis liegt die Quote hier also etwas zu hoch.

Langzeitarbeitslosigkeit und SGB II - Bezug[598]

Grafik 4.4.3: Relation des Anteils der SGB -II-Bezieher unter 65 Jahre zum Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Der insgesamt größte Teil der Bremer Ortsteile befindet sich in der Zone zwischen 45 und 50 % Langzeitarbeitslosigkeit, das heißt über dem städtischen Durchschnitt. Die weniger gut situierten Ortsteile unterscheiden sich gegenüber den besser situierten Orteilen weniger durch eine höhere relative Langzeitarbeitslosigkeit, sondern durch eine insgesamt höhere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Diese erreicht in vielen der weniger gut situierten Ortsteile 20 bis 25 %. In Gröpelingen, Tenever und Ohlenhof steigt die Arbeitslosenziffer bis auf 30 %, was in diesen Ortsteilen jeweils rund 1.000 arbeitslose Personen bedeutet.

Eine noch höhere Armutsgefährdung ergibt sich für diejenigen Personen, die bereits als langzeitarbeitslos gelten und „Hartz IV“ (SGB II) erhalten. Diese Konstellation wird in der Grafik 4.4.3 dargestellt. Insgesamt waren das im Jahr 2006 insgesamt 77.000 Personen in der Stadt Bremen, darunter 25.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren.

Verglichen mit Abb. 4.4.2 entsteht ein in den Grundstrukturen weitgehend ähnliches „Bild“. Unterschiedlich ist jedoch die „Wanderung“ spezifischer Ortsteile nach rechts zu den hohen und höchsten Anteilswerten von 30 bis 40 %. Dieser Effekt entsteht durch die insgesamt **höchsten Anteile von Kindern in Familien, die von „Hartz IV“ leben**. **Das betrifft in den**

[598] Es ist evident, dass zwischen beiden Werten ein hoher Zusammenhang besteht, da der Bezug von Leistungen nach dem SGB II regelmäßig erst nach längerer Arbeitslosigkeit einsetzt. In dem nachfolgenden Schaubild geht es daher nicht um den Zusammenhang, sondern um die Darstellung der Situation in den Ortsteilen.

Ortsteilen Tenever, Gröpelingen, Neue Vahr Nord und Südwest, Kattenturm und Ohlenhof etwa die Hälfte der dort lebenden Kinder (45 bis 58 %).

Selbst in vielen der besser situierten Bremer Ortsteile auf der linken Seite der Abbildung beziehen 10 bis 15 % aller Einwohner „Hartz IV“. Das gleiche gilt ebenso für 15 bis 25 % aller dort lebenden Kinder. Das sind immerhin mehr als 4.500 Kinder insgesamt. Damit **lebt selbst in den besser situierten Ortsteilen fast jedes fünfte Kind in Bremen von „Hartz IV“**. Dieser Befund verdeutlicht, wie sich das Risiko der Armutsgefährdung nicht allein in den weniger gut situierten Ortsteilen ausgebreitet hat, sondern in die besser situierten Ortsteile hineinreicht.

4.4.3 Migranten und Einheimische in den Bremer Ortsteilen

Die bevorzugten Wohnstandorte von Zuwanderinnen und Zuwanderern sind insbesondere die großen Städte - und damit auch Bremen und Bremerhaven. In den Großstädten entscheidet sich vor allem, ob Integration gelingt oder Zuwanderer an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Bis zum Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahre 2005 befanden sich Großstädte wie Bremen in einer zwiespältigen Lage. Sie waren zum einen das bevorzugte Ziel von phasenweise erheblicher Zuwanderung, ohne jedoch über ausreichende Spielräume für eine eigenständige Einwanderungspolitik zu verfügen. Die noch bis vor wenigen Jahren verbreitete Haltung der Bundespolitik, Deutschland sei kein Einwanderungsland, förderte außerdem Abwehrhaltungen der Stadtpolitik und der Stadtgesellschaft gegenüber der Zuwanderung. Seit Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz nun auch rechtlich ein Einwanderungsland ist, beginnen sich die Haltungen gegenüber den Chancen und Herausforderungen der Zuwanderung langsam zu verändern. Zuwanderung wird nun verstärkt als notwendig zur Verringerung des Rückgangs und der Alterung der deutschen Bevölkerung hingenommen.

Ein erheblicher und wachsender Anteil der Deutschen besitzt einen Migrationshintergrund, ist aber mittlerweile eingebürgert, in Deutschland geboren oder besitzt als Aussiedler die deutsche Staatsangehörigkeit. Dennoch werden erhöhte Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund in den Wohnquartieren häufig mit „sozialen Problemstellungen“ verbunden.

Untersuchungen der empirischen Stadtforschung verweisen auf einen langfristigen Trend. Danach **breiten sich die Wohnorte von Migranten eher über die Stadtquartiere aus, als das sie sich weiter räumlich konzentrieren** (abnehmende räumliche Segregation). Beobachten lasse sich eine stärkere Verteilung der ausländischen Staatsangehörigen über die Stadtgebiete[599]. Diesen Trend bestätigen auch Untersuchungen in Großbritannien und in den Niederlanden[600], in denen eine kleinräumige Datenlage besteht. Diese langfristigen Entwicklungen werden aus verschiedenen Gründen oft unterschätzt. Gleichwohl ist in Bremen auch der gegenläufige Trend einer ungleichen räumlichen Verteilung von Migranten zu beobachten.

Die Zunahme von spezifischen Migrantengruppen in einzelnen Stadtquartieren wird häufig kurzerhand als Ausdruck unfreiwilliger sozialer Entmischung und Ausgrenzung beschrieben oder sogar als Rückzugstendenz der Migranten. Dem steht entgegen, dass solche Konzentrationen zum Teil das Resultat des natürlichen Bevölkerungswachstums (höhere Geburten-

[599] Vgl. Schönwälder 2006, S. 22.
[600] Sako Musterd und Wim Ostendorf (Universität Amsterdam) beobachten für die Niederlande zumindest keinen generellen Trend zu vermehrter räumlicher Segregation.

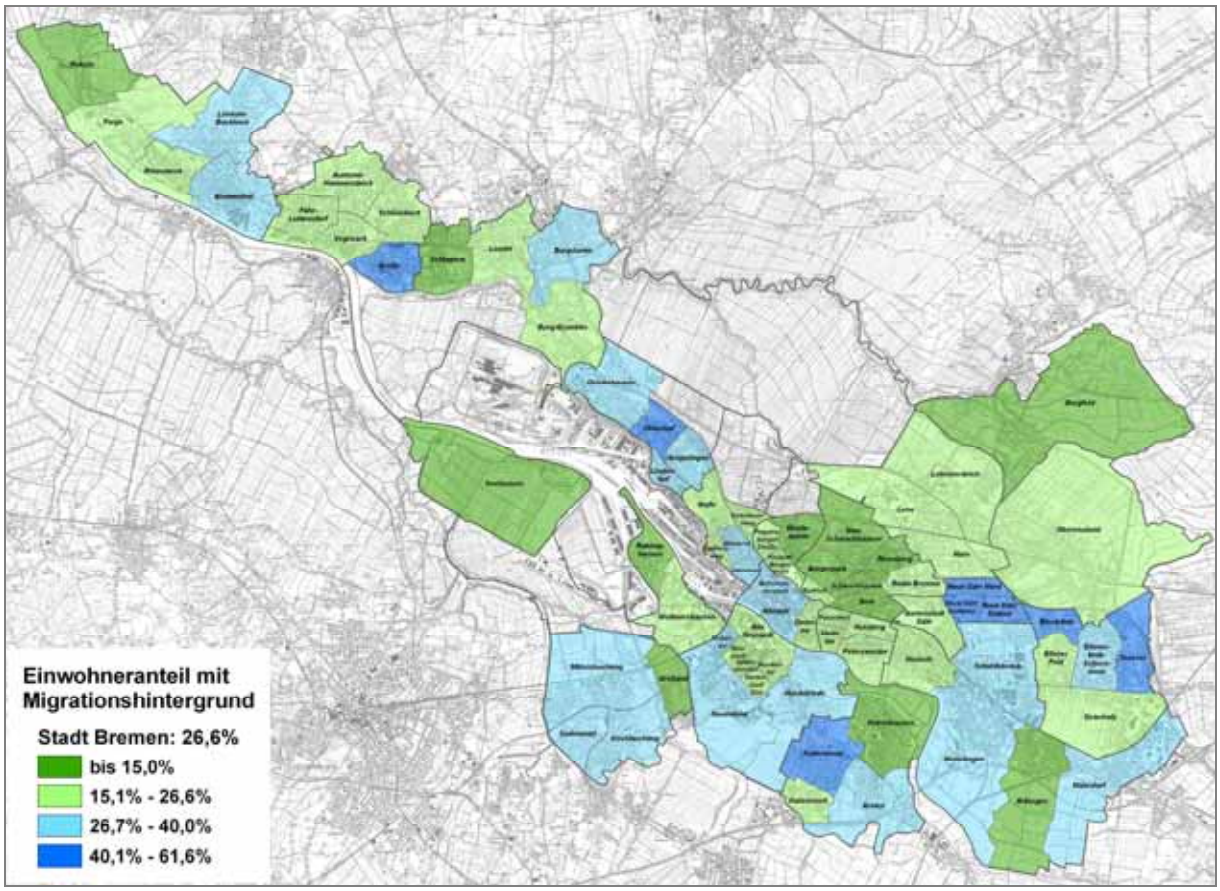
rate von Migranten), der öffentlichen Wohnungspolitik und auch der Vorlieben von Migrantinnen und Migranten sind. Sie wollen - zumindest in zeitlicher Nähe zum Zuwanderungszeitpunkt - dort wohnen, wo schon andere Landsleute leben. Ethnische Segregation kann zudem nicht nur negative, sondern auch positive Effekte haben. Gebiete, in denen viele Zuwanderer wohnen, können für die dort lebenden Menschen und insbesondere für Neuzuwanderer positive Funktionen erfüllen. Häufig existieren unterstützende soziale Netze oder hilfreiche Infrastrukturen. Integration und Segregation müssen in diesem Sinne keine Gegensätze sein, denn Integration ist auch in segregierten Gebieten möglich und findet statt.

Segregation gilt außerdem in der Stadtforschung nicht vorrangig als Zuwanderer-, sondern als Armutsproblem. Die Konzentration von Einwandererinnen und Einwanderern in von Armut und Arbeitslosigkeit geprägten Stadtteilen sei - so das Difu - in erster Linie eine Folge der Segregation nach sozialen Lagen[601]. Insbesondere Zuwanderer, die sich erst wenige Jahre im Land befinden, sind in hohem Maße von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen und leben entsprechend häufig in „benachteiligten“ Quartieren. Diese ethnische Konzentration ist häufig nicht selbst gewählt. Sie beruht vor allem auf materiellen Zwängen, zum Teil auch auf Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt und ist auch das Resultat von selektiven Wanderungen. Damit ist der Wegzug von besser situierten Bewohnern gemeint. Dazu gehören unter anderem auch Migranten, die sich beruflich und finanziell etabliert haben und bessere Wohnbedingungen suchen. Diese Entwicklungen unterstreichen Befunde zur Lebenssituation von einem Teil der Migranten, die bereits länger in Deutschland leben. Beim Bezug von öffentlichen Transfers befinden sie sich auf einem ähnlichen Niveau wie die deutsche Wohnbevölkerung[602].

Lassen sich diese allgemeinen Trends und Entwicklungen auch für die Stadt Bremen feststellen?

[601] Vgl. Reimann, Schuleri-Hartje, Difu 2006.
[602] Vgl. Hanesch 2001.

Grafik 4.4.4: Räumliche Verteilung der Einwohner mit Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Von den 548.000 Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Bremen hatten im Jahre 2006 rund 146.000 einen **Migrationshintergrund (27 %)**. Damit liegt Bremen im Vergleich der größten deutschen Großstädte etwa im Mittelfeld mit Dortmund, Duisburg und Hannover. In Köln, Düsseldorf und Nürnberg liegt der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund mittlerweile bei weit über 30 %, in München, Stuttgart und Frankfurt über 40 %.

Die Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Migrationshintergrund auf das Bremer Stadtgebiet lässt eindeutige räumliche Schwerpunkte erkennen, in Gestalt der blau gefärbten Ortsteile. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass die grünen Ortsteile bei Weitem überwiegen. Grob betrachtet beträgt in der Mehrzahl der Bremer Ortsteile der Anteil der Menschen mit einem Migrationshintergrund bis zu einem Viertel aller Einwohner (unter 26,6 %). Dieser Befund erhält ein zusätzliches Gewicht durch die Anzahl der dort lebenden Einwohner. In den grün eingefärbten Ortsteilen leben rund 60 % aller Einwohner Bremens. Dabei ist jedoch zu beachten, dass in den dunkelgrün gefärbten Ortsteilen lediglich rund 77.000 Menschen leben, von denen weniger als jeder siebte Einwohner einen Migrationshintergrund besitzt (unter 15 %). Der weitaus größte Teil der Bremer Einwohner, insgesamt 240.000, lebt in den hellgrün gefärbten Ortsteilen, wo der Migrationsanteil unter 27 % liegt.

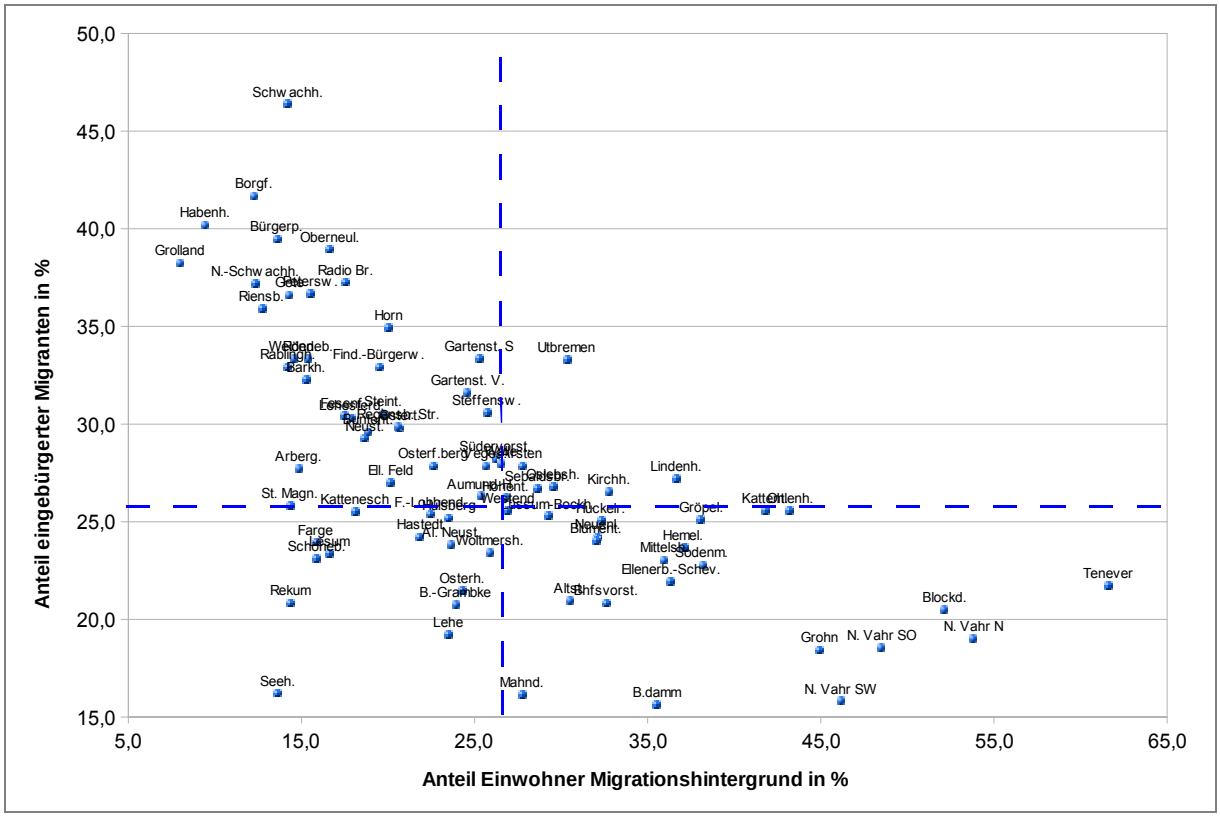
Anders stellt sich die Lebenssituation in den hellblauen Ortsteilen dar. Dort leben rund 163.000 Bremer, von denen ca. ein Drittel Migranten sind. 66.000 Bremer, insgesamt die kleinste Bevölkerungsgruppe, wohnt hingegen in den dunkelblau gefärbten Ortsteilen, in denen annähernd die Hälfte aller Einwohner einen Migrationshintergrund hat.

Insgesamt zeigt sich einerseits eine **starke Konzentration von Migrantinnen und Migranten in den dunkelblauen Ortsteilen**, in denen jedoch lediglich ein geringer Teil der Bewohner der Stadt lebt. **Über 70 % der Menschen mit einem Migrationshintergrund (rund 110.000) leben** hingegen außerhalb dieser Kerngebiete der Zuwanderung und damit **relativ gleichmäßig über die Bremer Ortsteile verteilt**.

Die Konzentration einer kleineren Gruppe von Menschen mit Migrationshintegrund in einigen wenigen Ortsteilen und die gleichzeitige Streuung über das Stadtgebiet ergibt ebenfalls eine spezifische räumliche Ausprägung. Im *Bremer Norden* liegt der Anteil der Migranten unterhalb des städtischen Durchschnitts. Es gibt dort lediglich einige „Inseln" wie Lüssum-Bockhorn, Blumenthal und Burgdamm mit überdurchschnittlichen Werten. Der Ortsteil Grohn hat im Bremer Norden durch die internationale Jacobs University Bremen (IUB) eine Sonderstellung. Der *Bremer Westen* hat fast durchgängig überdurchschnittliche Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund. Im *Bremer Süden* leben in den am *Stadtrand* liegenden Ortsteilen ebenfalls überdurchschnittlich viele Migranten, in den Ortsteilen nahe des *Hafens und der Innenstadt* hingegen unterdurchschnittliche Anteile. Unter dem Durchschnitt liegt auch der Migrantenanteil im gesamten *Stadtzentrum* sowie in den daran anschließenden bürgerlichen Ortsteilen im *Bremer Osten*. Das größte zusammenhängende Gebiet mit den insgesamt höchsten Anteilen von Menschen mit Migrationshintergrund liegt in Bremens Südosten. Dazu tragen vor allem die Großsiedlungen der Neuen Vahr, Blockdiek und auch Tenever bei.

In Bremen besitzt mittlerweile mehr als jeder vierte Einwohner einen Migrationshintergrund. Diese unterschiedlich zusammengesetzte Bevölkerungsgruppe wird in Abb. 4.4.5 genauer analysiert. Sie zeigt aber nicht allein den Anteil der Einwohner mit einem Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen, sondern auch wie hoch der **Anteil der eingebürgerten Migranten** mittlerweile ist.

Grafik 4.4.5: Relation des Anteils der Einwohner mit Migrationshintergrund zu den eingebürgerten Migranten in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Im Jahr 2006 waren von den insgesamt 146.000 Einwohnern mit einem Migrationshintergrund **bereits 37.000 eingebürgert oder in Deutschland geboren (27 %)**. Ihre deutsche Staatsbürgerschaft signalisiert, dass sie entweder von klein auf in Deutschland aufwachsen oder zumindest ihre nähere Zukunft in diesem Land als Deutsche verbringen wollen. Diese Entwicklung zeigt, zumindest für eine Großstadt wie Bremen, dass Einbürgerung eine Massenerscheinung geworden ist.

Die Abbildung zeigt zwei auffällige Phänomene. Der überwiegende Teil der Bremer Ortsteile konzentriert sich im Bereich der Mittelwerte und besonders stark im linken oberen Feld. Hier befinden sich vor allem diejenigen Ortsteile, in denen der Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner mit einem Migrationshintergrund unter dem Bremer Durchschnitt von 27% liegt. In diesen Ortsteilen mit rd. 15 % Migrationsanteilen steigt die Quote der Eingebürgerten auf 30 bis 40 %. Diese Entwicklung könnte dahingehend interpretiert werden, dass in Ortsteilen mit hohen Anteilen von Einheimischen die Motivation zur Einbürgerung höher ist.

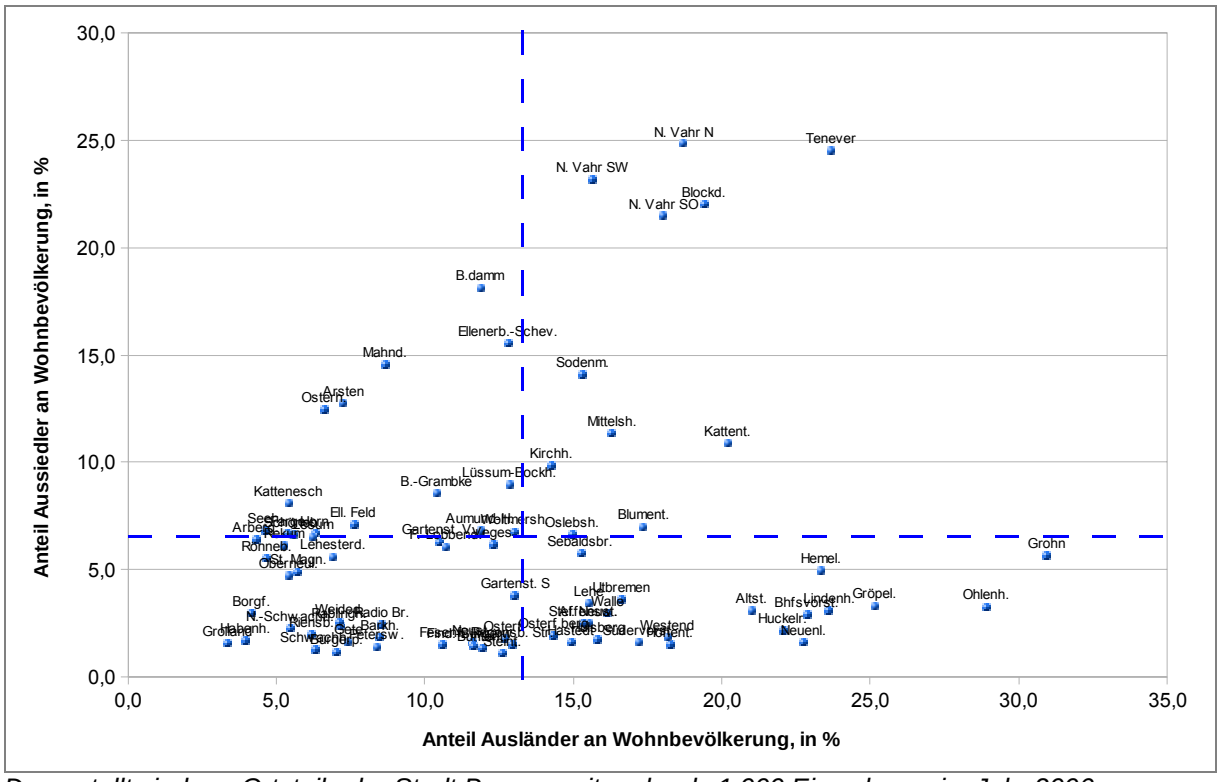
Das zweite auffällige Phänomen ist die besondere Situation in den Großsiedlungen im Bremer Südosten (Neue Vahr, Blockdiek, Tenever). In diesen Ortsteilen mit den höchsten Anteilen von Einwohnern mit Migrationshintergrund in Bremen (45 bis 60 %) sind lediglich 15 bis 22 % der Bewohnerinnen und Bewohner eingebürgert. Entsprechend der oben bereits dargelegten Argumentation deutet dieser Befund auf eine eher geringere Motivation zur Einbürgerung hin, wenn die Hälfte oder sogar mehr Einwohnerinnen und Einwohner Migranten sind. Diese Interpretation spiegelt aber nur einen Teil der Realität in diesen Ortsteilen wider, wie anhand der nachfolgenden Grafik noch genauer gezeigt wird.

Bei einer solchen Interpretation muss aber auch berücksichtigt werden, dass es in den genannten Großsiedlungen durchaus zu Einbürgerungen kommt, und zwar in erheblichem Umfang. Weil in diesen Ortsteilen insgesamt sehr große Gruppen von Migranten leben, ist auch die absolute Zahl der Eingebürgerten groß. Während es sich in den besser situierten Ortsteilen um rund 200 bis 300 eingebürgerte Personen handelt, sind es in den Großsiedlungen zwischen 700 und 1.350 Personen. **Demnach ist Einbürgerung auch in den Bremer Großsiedlungen ein Massenphänomen**. Eine eindimensionale Erklärung aufgrund einer geringeren Motivation zur Einbürgerung ist jedenfalls nicht hinreichend.

Die abgebildete Verteilung legt noch eine weitere Interpretation nahe. Sie erscheint plausibel, wenn man die Ortsteile im unteren, rechten Feld der Grafik, mit ihren hohen Migrationsanteilen als Ausgangs- oder Startpunkte von einem Teil der Zuwandererinnen und Zuwanderer betrachtet. Wenn sie sich dort eingelebt und später auch Arbeit gefunden haben, beziehungsweise ihre Kinder, ergeben sich Möglichkeiten, in insgesamt besser situierte Bremer Ortsteile umzuziehen. Ob derartige **Wanderungsprozesse** die erkennbar „aufsteigende" Ausbreitung von eingebürgerten Migranten (von unten rechts) hin zu den besser situierten Ortsteilen (oben links) beeinflussen, erscheint plausibel, ist auf dieser Datengrundlage aber nicht nachzuweisen. Diese gerade beschriebenen Prozesse der Wanderung und der Einbürgerung deuten zumindest für diesen Teil der Migranten darauf hin, dass erhebliche Motivationen zur Integration vorhanden sind.

Den zuvor aufgeworfenen Fragestellungen kann durch eine weitere Differenzierung der Gruppe der Migranten (vgl. Grafik 4.4.6) nachgegangen werden. Die insgesamt 146.000 Einwohner in Bremen mit einem Migrationshintergrund (2006) gewinnen weiter an Kontur, wenn neben den 37.000 eingebürgerten Personen auch die 37.000 Aussiedler und die 72.000 Nicht-Deutschen berücksichtigt werden.

Grafik 4.4.6: Relation des Anteils der Ausländer zu den Aussiedlern an der Wohnbevölkerung in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Es zeigt sich, dass mehr als die Hälfte aller Menschen mit einem Migrationshintergrund in Bremen deutsche Staatsbürger sind (Eingebürgerte und Aussiedler). Ihre Verteilung über die Bremer Ortsteile ist ebenso wie die der Ausländer höchst unterschiedlich. Bei dem jetzt vorliegenden Bild zu den Anteilen der Aussiedler und der Ausländer fallen drei Phänomene auf.

Oben rechts in der Abbildung sind wieder die Bremer Großsiedlungen Neue Vahr, Blockdiek und Tenever zu sehen. Hier stellen die Aussiedler den mit Abstand größten Bevölkerungsanteil. Das erklärt auch die zuvor auffällig geringeren Anteile von Eingebürgerten in diesen Großsiedlungen. Durch den hohen Bevölkerungsanteil der Aussiedler, die ja bereits deutsche Staatsbürger sind, ist diese Bevölkerungsgruppe, für die eine Einbürgerung in Frage kommt, erheblich kleiner. Im Gegensatz zu diesen wenigen Ortsteilen mit vielen Aussiedlern sind diese in den meisten anderen Bremer Ortsteilen mit unter fünf Prozent eine kleine Minderheit. Im Verhältnis zu allen Bewohnern mit einem Migrationshintergrund leben die **Aussiedlerinnen und Aussiedler in Bremen stärker räumlich konzentriert**.[603]

Die höchsten Anteile an Ausländerinnen und Ausländern finden sich in den Ortsteilen des Bremer Westens, wie Ohlenhof, Gröpelingen und Lindenhof. Aber auch in Hemelingen, Huckelriede und in Neuenland. Sie besitzen aufgrund des geringen Anteils der Aussiedler eine anders zusammengesetzte Migrationsbevölkerung.

[603] So auch Schlichting 2007, S. 73.

4.4.4 Demografie, Lebensphasen und Haushalte in den Bremer Ortsteilen

Die Stadt Bremen ist seit Mitte der 1980er Jahre durch eine nahezu stabile Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet, mit einem leichten Anstieg in den letzten Jahren. Aktuelle Modellrechnungen[604] beschreiben auch für die Jahre bis 2015 eine Fortsetzung dieses Trends, danach wird mit einem leichten Bevölkerungsrückgang gerechnet. Diese relativ hohe Stabilität der Gesamtbevölkerung beruhte auf dem Zuzug zweier unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Als Großstadt mit einem hoch differenzierten Arbeitsmarkt und einer großen Universität ist Bremen vor allem für Jugendliche im Ausbildungs- und Studienalter attraktiv. Sie kompensierten in der Vergangenheit[605] den Rückgang der Einheimischen ebenso wie eine erhebliche Zahl von Migranten in Phasen starker Zuwanderung. Diesen positiven Wanderungseffekten steht jedoch der **kontinuierliche Verlust von Personen und besonders von Familien im Erwerbsalter an das Umland** entgegen. Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren zwar leicht abgeschwächt. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen zeigen sich jedoch in einem relativ gleichbleibenden Anteil von Kindern unter sechs Jahren und einer rückläufigen Zahl der Kinder im Schulalter. Voraussichtlich wird sich dieser Trend auch zukünftig fortsetzen, ebenso wie eine Reduzierung der erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 25 und 50 Jahren.

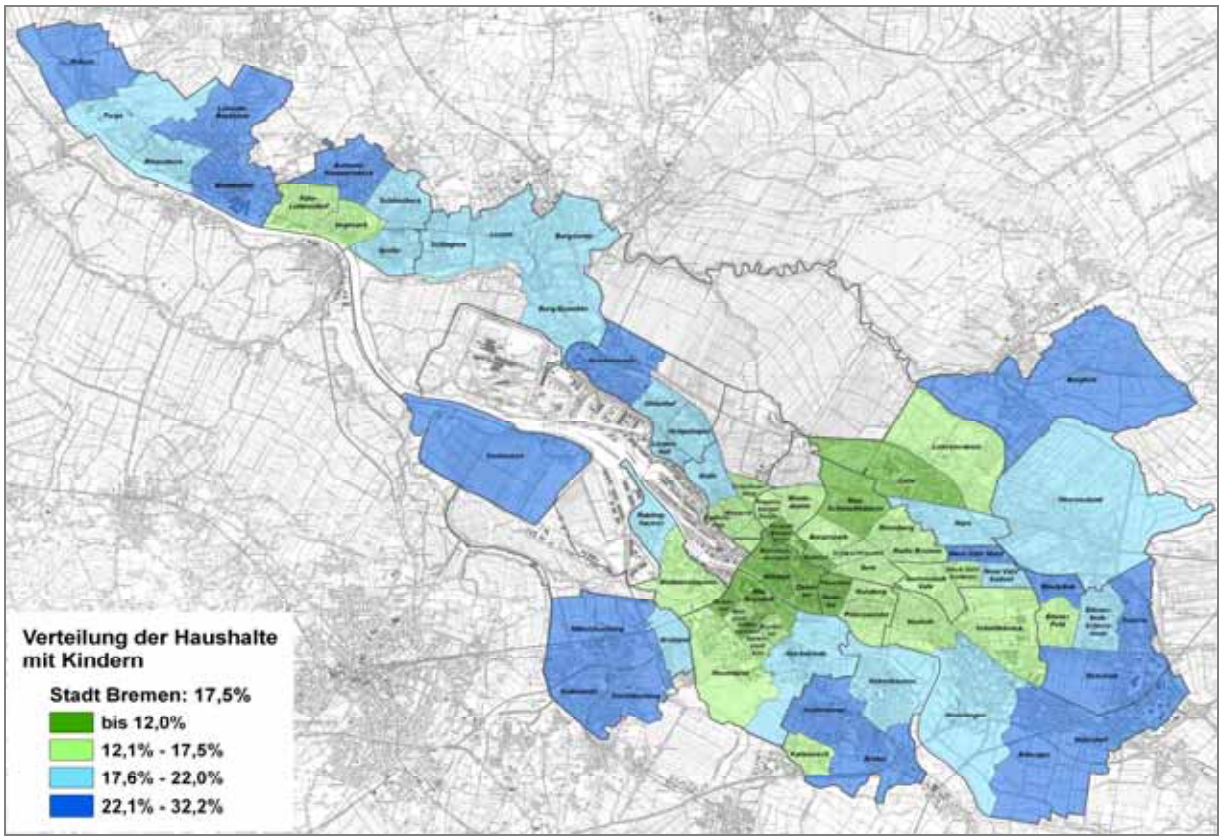
Ähnliche Entwicklungen hatten in der Vergangenheit maßgeblichen Einfluss auf die Prozesse der Segregation in vielen deutschen Großstädten und auch in der Stadt Bremen. Für die Großstädte im Ruhrgebiet sind diese Prozesse empirisch gut untersucht und dort als „doppelte Polarisierung“ charakterisiert worden[606]. Gemeint ist damit, dass zum einen Familien mit jüngeren Kindern ins Umland abwandern, um dort Eigentum zu erwerben. Gleichzeitig wandern junge Menschen im Ausbildungsalter und Familien mit einem Migrationshintergrund in die urbanen Kernstädte. Einem Teil dieser Zuwanderer fehlen für eine erfolgreiche Teilhabe am Erwerbsleben jedoch nachgefragte berufliche Qualifikationen. Weil insbesondere viele Migrantinnen und Migranten in solche Quartiere ziehen wollen oder ziehen müssen, in denen bereits ein hoher Anteil von Migranten lebt, wachsen die sozialen Ungleichheiten. In den Großstädten entstehen dadurch sowohl Quartiere in denen überdurchschnittlich viele Kinder und Menschen mit Migrationshintergrund leben, sowie Quartiere mit einem geringeren Kinderanteil, in denen nur wenige Einwohner einen Migrationshintergrund haben (innerstädtische Polarisierung). Am Stadtrand, vor allem aber im Umland der Großstädte wohnen hingegen eher materiell besser situierte Familien (Stadt-Umland-Polarisierung).

Diese demografischen Prozesse sind eng mit den Lebens- und Familienzyklen der Stadtbevölkerung verbunden. Sie zu berücksichtigen ist gerade für die Untersuchung von Wohlstand und Armut ein zentraler Bezugspunkt, wie die dynamische Armutsforschung nachgewiesen hat[607]. Danach ist Armut für die meisten Betroffenen nicht ein lebenslanges Merkmal, sondern tritt gehäuft in spezifischen Lebensphasen[608] auf. Ein erhöhtes Armutsrisiko besteht vor allem

[604] Vgl. Kirk, Lendner u. a. 2008.
[605] Der bisherige starke Zuzug von jungen Erwachsenen im Ausbildungsalter (18-25 Jahre) wird sich in der Zukunft auch aufgrund Geburten schwächerer Jahrgänge voraussichtlich nicht fortsetzen (ebenda: 11).
[606] Vgl. Strohmeier 2006.
[607] Vgl. Leibfried, Leisering 1994. S. 64 f; Kohli 1999, S. 111-129.
[608] Bereits 1899 hat B. Seebohm Rowntree als erster eine z. T. bis heute gültige Erfahrung über Armut unter den Arbeitern der englischen Industriestadt York beschrieben. Die verbreitete Armut im Kindesalter erklärte er zum einen mit den zusätzlich notwendigen Versorgungskosten für die Kinder. Weil die (kleinen) Kinder noch nichts

in der Lebensphase junger Erwachsener, wenn durch die Geburt von Kindern die zeitlichen Spielräume der Eltern für eine auskömmliche Erwerbstätigkeit stark eingeschränkt sind. Durch die Eltern geraten auch die Kinder in materielle Armut und zwar in einer Lebensphase, in der zentrale Weichenstellungen für die emotionale und kognitive Entwicklung gestellt werden. Neben diesen Phasen der Kinderarmut und der Armut von jungen Familien und Alleinerziehenden konnte die Altersarmut in den letzten Jahrzehnten sozialstaatlich erheblich gedämpft werden. Derzeit droht sie sich aber wieder stärker auszubreiten, weil Erwerbsbiografien unsteter werden und eine kontinuierliche Einzahlung in die Rentenversicherung immer weniger die Regel ist (vgl. hierzu Teil 3.4).

Grafik 4.4.7: Verteilung der Haushalte mit Kindern in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Auf den ersten Blick zeigt diese Karte **relativ geringe Anteile von Familienhaushalten im und um den Stadtkern** und im Bremer Westen sowie höhere Anteile am Stadtrand. Familien mit Kindern leben in Bremen ganz überwiegend in den blau gefärbten Ortsteilen am Stadtrand.

Die Verteilung der Haushalte mit und ohne Kinder liegt zum Teil „quer" zum räumlichen Muster der weniger gut und der besser situierten Ortsteile, d. h. mit Ausnahmen, dass in weniger gut situierten Ortsteilen mehr Haushalte mit Kindern leben und besser situierten Ortsteilen weniger Haushalte mit Kindern. Im *Bremer Norden* mit seinen vor-

durch eigene Arbeit zum Haushalt beitragen können und zugleich die Erwerbsbeteiligung der Mutter einschränken, durchleben viele junge Familien eine Armutsphase. Werden aus den Kindern Jugendliche, können sie und die wieder entlastete Mutter durch eigene Erwerbsarbeit den Haushalt über die Armutsgrenze heben. Erst wenn im Alter die Arbeiterin und der Arbeiter nicht mehr so leistungsfähig sind, drohen sie wieder in die Armut zurück zu fallen.

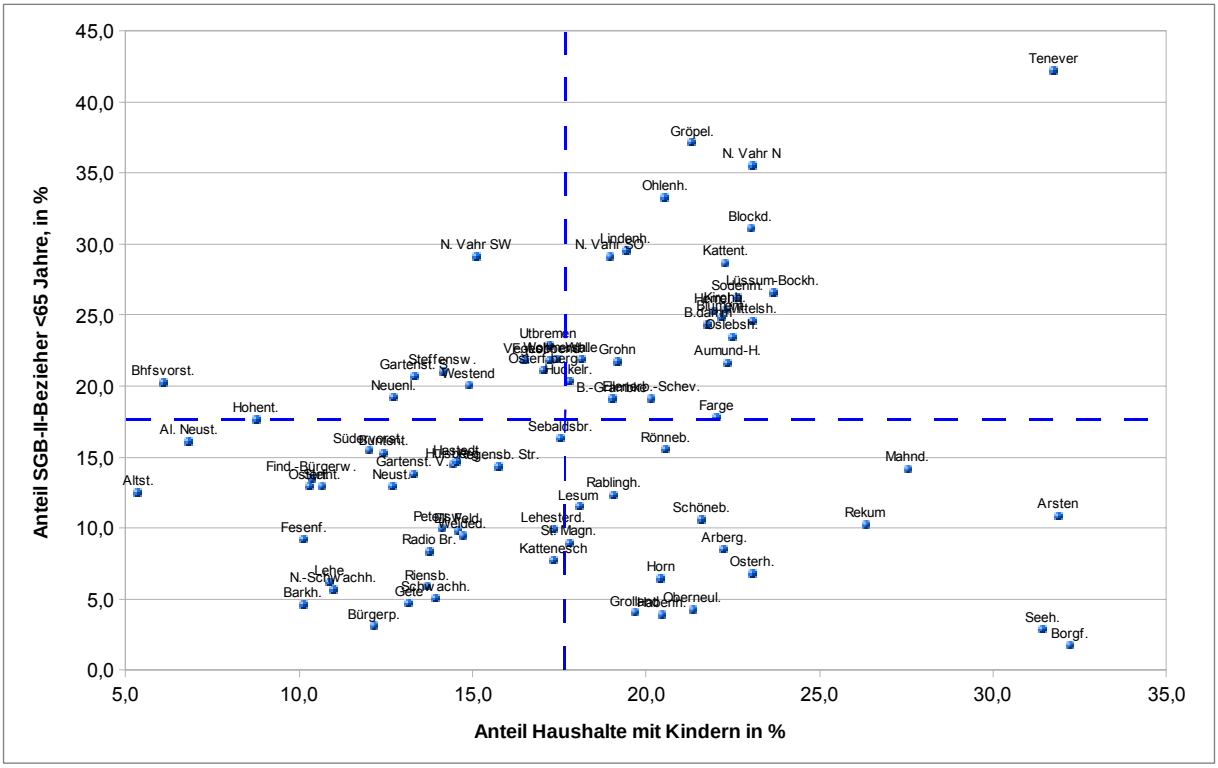
wiegend weniger gut situierten Ortsteilen liegt der Anteil der Familienhaushalte zwar über dem Durchschnitt, auch die zuvor identifizierte „Insel“ besser situierter Ortsteile (Schönebeck, Grohn, St. Magnus und Lesum) weist einen über dem Durchschnitt liegenden Anteil von Haushalten mit Kindern auf. Unter dem Durchschnitt liegen im Bremer Norden die Anteile der Familienhaushalte lediglich in Vegesack und Fähr-Lobbendorf. Im *Bremer Westen* liegen die Anteile von Familienhaushalten in den durchgängig weniger gut situierten Ortsteilen über dem Durchschnitt, insbesondere in Oslebshausen. Am niedrigsten sind die Anteile der Familienhaushalte in den weniger gut situierten Ortsteilen in der *Bremer Innenstadt,* aber auch in den besser situierten, nahe dem Zentrum gelegenen Ortsteilen im *Bremer Osten.* Dagegen finden sich hohe und höchste Anteile von Haushalten mit Kindern in den besser situierten Stadtrandgebieten des Bremer *Ostens und Südens*. Hohe und höchste Anteile von Familienhaushalten prägen aber auch die weniger gut situierten Großsiedlungen im *Bremer Osten* und die ebenfalls weniger gut situierten Ortsteile im *Bremer Süden*.

Was aber bedeutet es in einer Großstadt wie Bremen von hohen oder niedrigen Anteilen von Familienhaushalten zu sprechen? Von den knapp 300.000 Bremer Haushalten ist im Durchschnitt gerade noch **jeder sechste ein Haushalt mit Kindern** (17,5 % bzw. 52.000). Insgesamt gibt es in diesen Haushalten 82.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren bei insgesamt 548.000 Einwohnern (15,6 %). **Vor allem in dem ausgeprägten Gegensatz von Einpersonenhaushalten und Haushalten mit Kindern verdeutlicht sich die starke räumliche Polarisierung.** In Bremen sind die Hälfte aller Haushalte Einpersonenhaushalte, deren Anteil in 7 Ortsteilen[609] 70 % erreicht. Dagegen gibt es 13 Ortsteile[610], in denen der Anteil der Einpersonenhaushalte unter dreißig oder um die 30 % beträgt. Dabei handelt es sich ausschließlich um besser situierte Ortsteile.

Der Trend, dass Familienhaushalte am Stadtrand wohnen, überlagert demnach die prägende Unterscheidung zwischen besser situierten und weniger gut situierten Ortsteilen. So gibt es auch in einigen (wenigen) besser situierten Ortsteilen am Stadtrand überdurchschnittlich viele Haushalte mit Kindern. Die höchsten Anteile von Haushalten mit Kinder und insgesamt auch die größte Anzahl Kinder finden sich jedoch in jenen Ortsteilen, in denen nahezu die Hälfte oder sogar mehr als die Hälfte aller Kinder mit materieller Armut konfrontiert sind (40-58 %). Trifft demnach die in der Öffentlichkeit häufig vertretene Auffassung von Kindern als Armutsrisiko auch für die Bremer Stadtgesellschaft zu?

[609] Es handelt sich um die Ortsteile Bahnhofsvorstadt, Hohentor, Altstadt, Findorff-Bürgerweide, Ostertor, Fesenfeld und Steintor im Zentrum bzw. im Zentrumsumfeld.
[610] Es handelt sich um die Ortsteile Borgfeld, Oberneuland, Grolland, Habenhausen, Kattenesch, Seehausen, Osterholz, Arbergen, Schönebeck, Arsten, Farge, Rekum und Mahndorf.

Grafik 4.4.8: Relation der Haushalte mit Kindern zum Anteil der SGB -II-Bezieher unter 65 Jahre in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

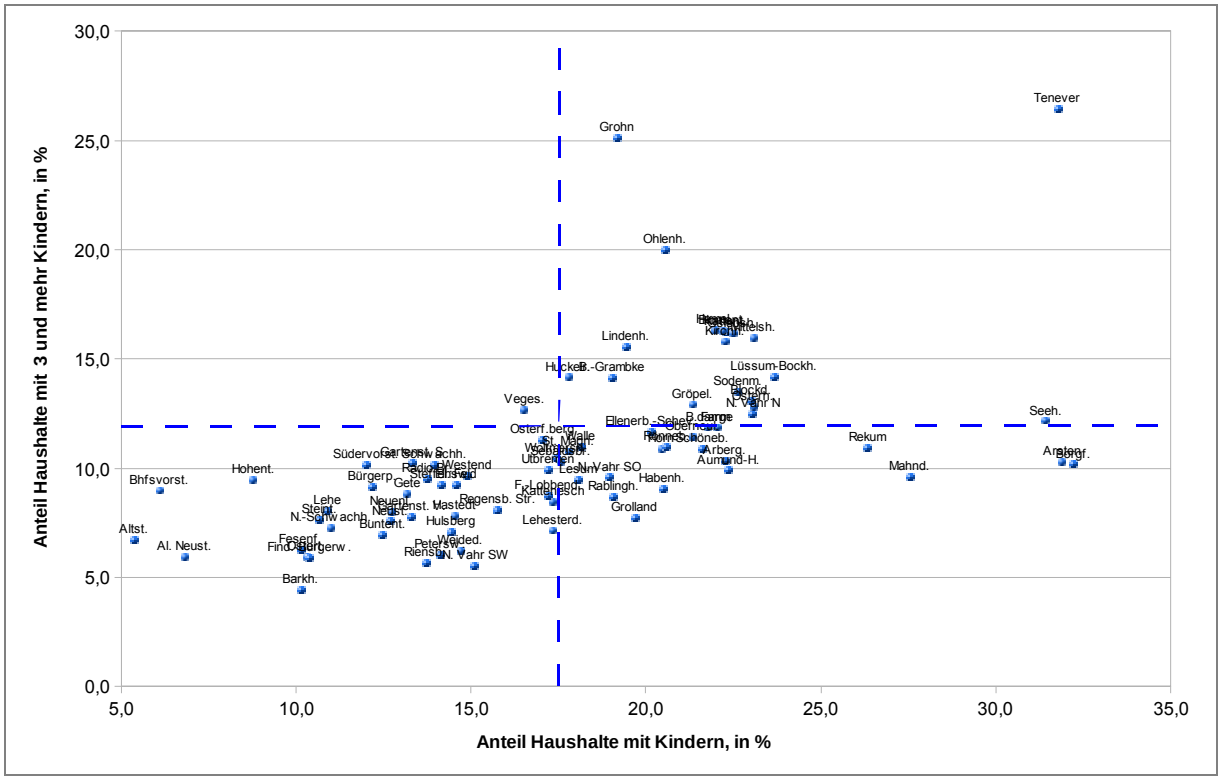
In der Abb. 4.4.8 ist der Anteil der Haushalte mit Kindern dargestellt, in Verbindung mit dem Anteil der Bezieher von „Hartz IV“ (SGB II) im Alter unter 65 Jahren. Ausgewählt wurden nicht allein die Kinder, die Sozialgeld erhalten, sondern alle Bezieher von sozialen Transfers unter 65 Jahren, die „Hartz IV“ bekommen. Denn Kinderarmut ist immer durch die Einkommensarmut der Eltern verursacht. Deutlich werden mehrere Befunde. Im unteren Feld, unterhalb des städtischen Durchschnitts von 17,7 % SGB II-Bezieher, befindet sich rund die Hälfte aller Bremer Ortsteile. In diesen Ortsteilen liegt der Anteil der SGB II-Bezieher fast durchgängig bei ca. 5 bis 15 %. Dies gilt für die vielen Ortsteile „unten links“ mit einem Anteil von etwa 10 bis 15 % Familienhaushalten genauso wie für die wenigen Ortsteile in der unteren Mitte mit etwa 20 bis 25 % Familienanteil. Selbst bei den ganz wenigen Ortsteilen „unten rechts“ mit über 30 % Familienhaushalten, bleibt der Anteil der SBG II-Bezieher zwischen 3 und 11 % weit unter dem städtischen Durchschnitt. Ein zunehmender Anteil an Haushalten mit Kindern führt in diesen Ortsteilen nicht zu einem relativen Anstieg der SGB II - Bezieher. Kinder sind hier kein Armutsrisiko.

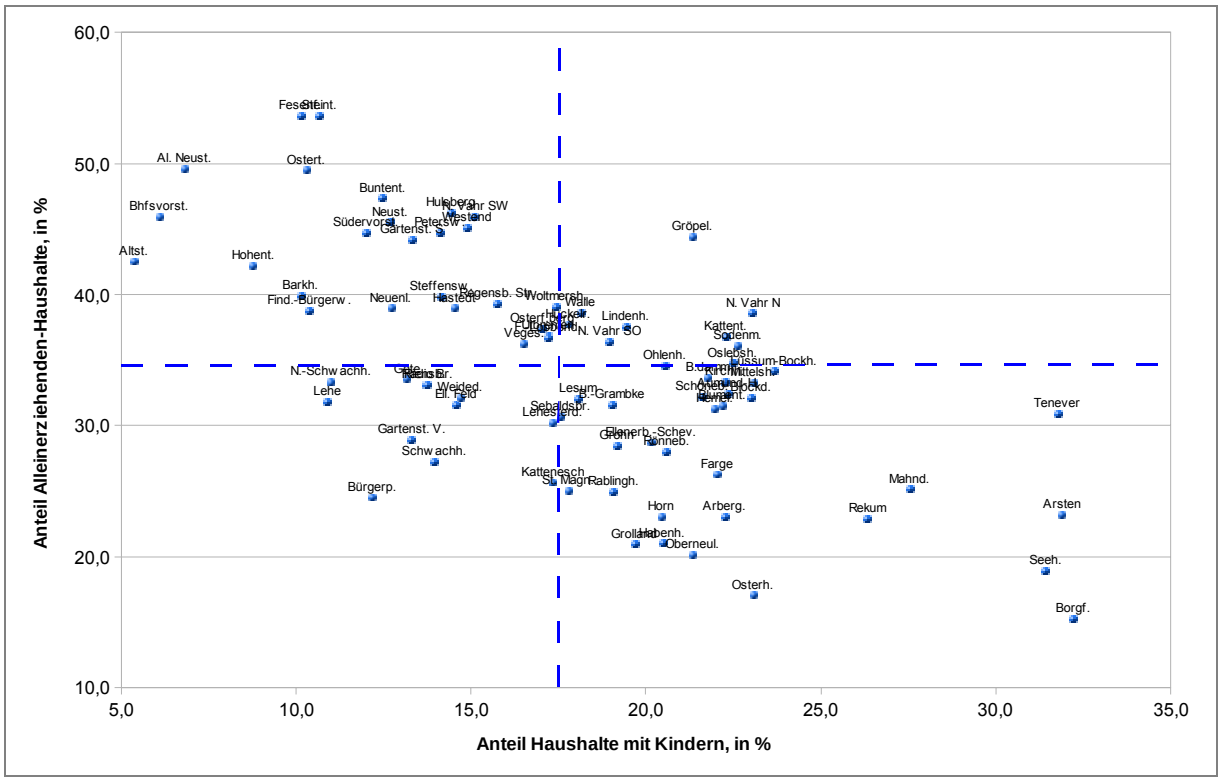
Im mittleren Feld dieser Abbildung wird hingegen ein abgestufter Anstieg sichtbar. In diesem „Mittelfeld“ zwischen dem städtischen Durchschnitt von 17,7 % und rund 30 % konzentrieren sich Ortsteile mit einem Anteil von 12 bis 13 %, von 17 bis 18 % und schließlich von 22 bis 25 % Familienhaushalten. Mit jedem dieser Anstiege ist aber auch ein Anstieg des Anteils der SGB II-Bezieher verbunden. Bei den Ortsteilen links von der Mittellinie von rund 20 % zu etwa 23 % nahe der „Mittellinie“ und zu 25 % rechts der Linie des städtischen Durchschnitts. Noch stärker steigt der Anteil von SGB II - Beziehern mit dem wachsenden Anteil von Familienhaushalten in den wenigen Ortsteilen ganz oben rechts (Neue Vahr, Lindenhof, Kattenturm, Blockdiek, Gröpelingen und heranragend Tenever).

Eine plausible Interpretation dieser Zusammenhänge kann nicht auf einem direkten Zusammenhang zwischen hohen Anteilen von Haushalten mit Kindern und steigender Abhängigkeit von SGB II-Transfers beruhen. Vermittelt ist dieser Zusammenhang durch die jeweilige materielle und soziale Lage der Haushalte mit Kindern. Haushalte in gesicherter materieller Lage, die überproportional häufig in besser situierten Ortsteilen leben, geraten auch mit Kindern selten in die Gefahr, soziale Transfers beantragen zu müssen. Diese Gefahr steigt bereits bei Haushalten in bescheidener materieller und sozialer Lage in weniger gut situierten Ortsteilen. **Haushalte, die sich hingegen aufgrund von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, Teilzeit, Niedriglöhnen, gesundheitlichen Einschränkungen, Trennung oder Arbeitslosigkeit in einer Risiko- oder in einer Armutslage befinden, geraten mit Kindern mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Abhängigkeit von öffentlichen Transfers.**

In der Armutsforschung und auch in den Bundesberichten gelten vor allem zwei Familienkonstellationen als besonders armutsgefährdet. Familien geraten vor allem dann in längere Armutsphasen, wenn es sich um **Familien mit 3 und mehr Kindern** oder um Allein**erziehende** handelt. In beiden Fällen ist zumindest ein Elternteil über Jahre so stark durch Betreuungs- und Familienaufgaben gebunden, das ein auskömmliches Einkommen aus Erwerbsarbeit nicht realisiert werden kann. Das bedeutet bei Alleinerziehenden zumindest für die ersten Jahre kaum eigenständige Erwerbschancen, zumal wenn es keine Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder gibt (vgl. auch Teil 3.1).

Grafik 4.4.9: Relation des Anteils der Haushalte mit Kindern zu denjenigen mit 3 und mehr Kindern sowie zu Alleinerziehenden in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006





Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Die blauen Linien zeigen die gesamtstädtischen Durchschnittswerte für die jeweiligen Indikatoren an.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Die beiden Abbildungen folgen direkt hintereinander, weil sie zwei sich ergänzende Ausprägungen abbilden. Die erste Grafik setzt den Anteil der Haushalte mit Kindern in das Verhält-

nis zu den Anteilen der Haushalte mit einem alleinerziehenden Elternteil. Erkennbar werden drei auffällige Phänomene.

Erstmals bei diesen Untersuchungen treten Ortsteile mit höchsten und hohen Werten hervor, die direkt in der Bremer Innenstadt liegen (oben links). In diesen Ortsteilen wie Steintor, Buntentor, Ostertor, Neustadt u. a. liegt der Anteil der Haushalte mit Kindern insgesamt weit unter dem Durchschnitt. Von diesen relativ wenigen Familien sind jedoch die Hälfte Alleinerziehende (rund 250 bis 300 je Ortsteil). Am entgegengesetzten „Pol" dieses Bildes finden sich erneut jene Ortsteile mit den insgesamt höchsten Anteilen an Haushalten mit Kindern (**Arsten, Seehausen, Borgfeld, Tenever**). Gleichzeitig gibt es **in diesen Ortsteilen mit vielen Familienhaushalten die vergleichsweise geringsten Anteile an Alleinerziehenden**. Der Anteil Alleinerziehender liegt sogar im Ortsteil Tenever unterhalb des Bremer Durchschnitts. Ebenfalls auffällig ist eine eng konzentrierte Gruppe von Ortsteilen im rechten Feld der Grafik knapp über der Mittellinie. Es handelt sich sowohl um einige **Ortsteile des Bremer Westens wie Gröpelingen, Ohlenhof und Oslebshausen**, aber auch um einige Großsiedlungen wie die **Neue Vahr und Kattenturm**. In diesen Ortsteilen gibt es auch **überdurchschnittlich viele Haushalte mit Kindern, aber gleichzeitig auch überdurchschnittlich viele Alleinerziehende.**

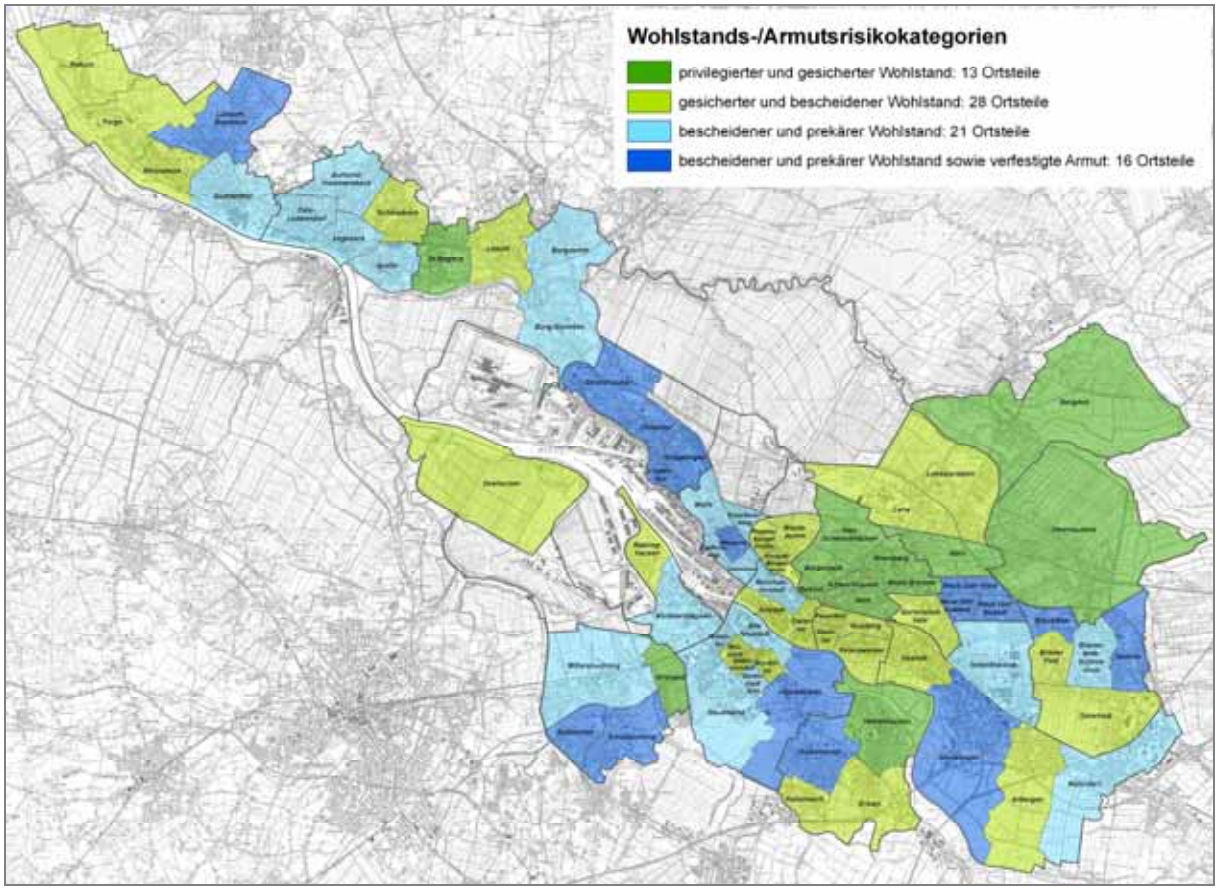
Die zweite Grafik zeigt wieder den Anteil der Haushalte mit Kindern, jedoch im Verhältnis zu den Anteilen der Haushalte mit drei und mehr Kindern. Erkennbar wird durch dieses Bild eine entgegengesetzt verlaufende „Achse"[611]. Dieses Mal befinden sich die Ortsteile im Stadtzentrum mit den geringsten Anteilen an Familienhaushalten im Feld unten links. Dort gibt es, wie zuvor gezeigt, die höchsten Anteile Alleinerziehender, aber auch die geringsten Anteile von kinderreichen Familien. Aber nicht allein in diesen Ortsteilen gibt es relativ wenige kinderreiche Familien. Insgesamt leben in der Stadt Bremen **lediglich 6.000 Haushalte mit drei und mehr Kindern, jedoch 17.500 Haushalte von Alleinerziehenden**. Auffällig ist auch, dass der Anteil der kinderreichen Familien in rund Dreiviertel aller Ortsteile unter dem Bremer Durchschnitt liegt (unterhalb der Horizontallinie). Daraus folgt, dass in den **Ortsteilen über dem Bremer Durchschnitt, kinderreiche Familien stark konzentriert leben**. Das gilt vor allem für Ohlenhof, Grohn und Tenever. Der letzte auffällige Befund dieser Graphik ist der unter dem Durchschnitt liegende Anteil von kinderreichen Familien in den Ortsteilen mit den höchsten Anteilen von Familienhaushalten. In diesen familienorientierten und besser situierten Ortsteilen gibt es unterdurchschnittlich viele kinderreiche Familien.

[611] Zu beachten ist hierbei, dass auch in der Gruppe der Alleinerziehenden Haushalte mit 3 und mehr Kindern vorkommen können.

4.4.5 Kumulative Effekte von Armut und Wohlstand in Bremen

Die zuvor getrennt behandelten Aspekte räumlicher und sozialer Segregation überlagern sich in der Lebensrealität der Menschen in den Bremer Ortsteilen. Diesem Sachverhalt wird durch die folgende Karte mit einer zusammenfassenden (kumulativen) Berücksichtigung der zentralen Faktoren für Armutsrisiken und Wohlstandseffekte Rechnung getragen.

Grafik 4.4.10: Kumulative Armuts- und Wohlstandseffekte in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006



Dargestellt sind nur Ortsteile der Stadt Bremen mit mehr als 1.000 Einwohnern im Jahr 2006.
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen, eigene Bearbeitung

Für die Erstellung dieser Karte wurden aus allen drei zuvor behandelten Bereichen acht zentrale Indikatoren berechnet und zu einem (kumulativen) Gesamtwert für jeden Ortsteil zusammengefasst[612]. Folgende Faktoren wurden dabei berücksichtigt:

- durchschnittliches Einkommen pro Steuerpflichtigem (1),
- Anteil der SGB II-Empfänger unter 65 Jahren (2) und der unter 18 Jährigen (3) an der jeweiligen Bewohnergruppe,
- Einwohneranteil der Ausländerinnen und Ausländer (4),
- Anteil der Haushalte von Alleinerziehenden an allen Haushalten (5),
- Anteil der Schüler mit einem Sprachstand von 0 (keine hinreichenden deutschen Sprachkenntnisse) oder 1 (können mit sprachlicher Unterstützung dem Unterricht folgen) (6),
- Relation der Hauptschüler zu den Gymnasiasten (7) und
- Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl 2007 (8).

[612] Die einzelnen Ergebnisse sind auf der Internetseite www.soziales.bremen.de/armuts-und-reichtumsbericht dargestellt.

Mit diesem Verfahren soll keine Rangfolge von Ortsteilen ermittelt werden, sondern eine genauere Lagebeschreibung. Das dadurch entstehende Bild des Bremer Stadtgebietes spiegelt bereits zuvor sichtbare räumliche Trennlinien zwischen den besser situierten und den weniger gut situierten Ortsteilen wider, allerdings in modifizierter Weise. Bei der Interpretation dieser Karte muss berücksichtigt werden, dass die Bewohnerschaft in den einzelnen Ortsteilen nicht durch eine einheitliche soziale und materielle Lage charakterisiert werden kann. Es handelt sich in den Ortsteilen immer um eine spezifische Mischung unterschiedlicher lokaler Milieus. Diese vielfältige Zusammensetzung erschwert eine Typisierung, die allen Bewohnergruppen gleichermaßen gerecht wird. Trotz dieser Problematik wurden die Ergebnisse zu vier typischen Konstellationen verdichtet:

- In den **13 dunkelgrünen Ortsteilen** leben die meisten Bewohnerinnen und Bewohner in **privilegiertem und gesichertem Wohlstand**. Es handelt sich mit insgesamt **80.000 Bremerinnen und Bremern (15 %)** um die kleinste der hier betrachteten Bevölkerungsgruppen. In diesen Ortsteilen ist die Abhängigkeit von sozialen Transfers marginal. Lediglich rund 4 bis 8 % der Bewohner müssen zeitweise soziale Grundsicherungsleistungen beantragen, bei Sozialgeld für Kinder sind dies 2 bis 10 %. In diesen Ortsteilen erreicht das durchschnittliche steuerpflichtige Einkommen die bei weitem höchsten Werte. Die sehr gute materielle Basis der Bewohnerinnen und Bewohner ermöglicht auch der nachwachsenden Generation gute Startbedingungen. Es gibt fast keine Kinder mit einer problematischen Sprachentwicklung (1 bis 4 %) und der Anteil der Hauptschüler ist gering (1 bis 4 %). Sozialkulturelle Integrationsleistungen sind in diesen Teilräumen der Stadt lediglich in einem geringen Umfang erforderlich, da der Anteil ausländischer Einwohner nur ca. 5 % beträgt. Neben den guten materiellen Bedingungen und den aussichtsreichen Bildungschancen beteiligen sich die Bewohner und Bewohnerinnen dieser Ortsteile rege am politischen Leben der Stadt. Die Wahlbeteiligung ist im Vergleich mit allen anderen Ortsteilen stets am höchsten und erreichte bei der letzten Bürgerschaftswahl rund 70 %.

- In den **28 hellgrünen Ortsteilen** dominieren Bewohnergruppen, die in **gesichertem und bescheidenem Wohlstand** leben. Obwohl in diesen Ortsteilen auch prekäre Lebenssituationen entstehen, handelt es sich in der Regel um vorübergehende Phasen. Insgesamt leben rund **181.000 Bremerinnen und Bremer** in diesen Ortsteilen **(33 %)**, die größte der vier hier betrachteten Bewohnergruppen. Der Anteil ausländischer Einwohner liegt zwischen 6 und 15 %. In diesen Ortsteilen beantragen zwischen 10 und 15 % der Bewohner soziale Grundsicherungsleistungen, Sozialgeld für Kinder benötigen 13 bis 25 %. Die überwiegend gesicherte materielle Basis ermöglicht dem größten Teil der nachwachsenden Generation gute Startbedingungen. Es haben wenige Kinder eine problematische Sprachentwicklung (3 bis 12 %). Der Anteil der Hauptschüler liegt zwischen 5 und 10 %, in einigen wenigen Ortsteilen jedoch bis über 20 %. Neben den relativ gesicherten materiellen Bedingungen und den hinreichenden Bildungschancen beteiligt sich die Bewohnerschaft überwiegend auch am politischen Leben der Stadt. In diesen Ortsteilen lag die Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen 2007 zwischen 60 und 70 %.

- In den **21 hellblauen Ortsteilen** leben die Bewohnerinnen und Bewohner überwiegend in **bescheidenem und gefährdetem Wohlstand**, wobei ein erheblicher Anteil **Armutsrisiken** ausgesetzt ist. Es handelt sich um rund **148.000 Bremerinnen und Bremer** und damit um die zweitgrößte hier betrachtete Bevölkerungsgruppe in der Stadt **(27 %)**. Der Anteil ausländischer Einwohner beträgt zwischen 10 und 15 %, in drei innenstadtnahen Orteilen bis zu 20

bzw. 30 %. Der Anteil von Bewohnern, die soziale Grundsicherungsleistungen beantragen, liegt bei 15 bis 25 %, Sozialgeld benötigen 25 bis 40 % der Kinder. Diese zum Teil ausreichende, häufig aber gefährdete materielle Basis bietet einem erheblichen Teil der nachwachsenden Generation keine Erfolg versprechenden Startbedingungen. 10 bis 15 % der Kinder haben eine problematische Sprachentwicklung, in einigen wenigen Ortsteilen bis zu 20 %. Der Anteil der Hauptschüler beträgt in einigen Ortsteilen zwischen 10 und 20 %, in vielen Ortsteilen jedoch zwischen 20 und 35 %. Von den wahlberechtigten Bewohnerinnen und Bewohner beteiligt sich lediglich noch gut die Hälfte am politischen Leben der Stadt. In diesen Ortsteilen lag die Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen 2007 zwischen 50 und 57 %.

- In den **16 dunkelblauen Ortsteilen** lebt ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner in **gefährdetem und prekärem Wohlstand***,* viele jedoch mit einem **Armutsrisiko** oder sogar in **verfestigter Armut**. Insgesamt handelt es sich um **136.000** Bremerinnen und Bremer **(25 %)**. Der Anteil ausländischer Einwohner beträgt zwischen 15 und 25 %. Zwischen 20 und 40 % der Bewohnerinnen und Bewohner beziehen soziale Grundsicherungsleistungen. Sozialgeld für Kinder benötigen zwischen 30 und 40 %, in vier Ortsteilen sogar mehr als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen. Dadurch erreichen die durchschnittlich zu versteuernden Einkommen in diesen Ortsteilen die niedrigsten Werte. Diese für fast die Hälfte der Bewohnerschaft materiell problematische Basis beeinträchtigt nachhaltig die Startbedingungen der nachwachsenden Generation. Es haben 20 bis 40 % der Kinder eine problematische Sprachentwicklung und der Anteil der Hauptschüler beträgt in einigen Ortsteilen zwischen 15 und 25 %, in den meisten jedoch zwischen 25 und 50 %. Lediglich eine Minderheit nimmt noch am politischen Leben der Stadt teil. Von den Wahlberechtigten beteiligten sich lediglich noch zwischen 45 und 55 % an der Bürgerschaftswahl 2007.

Betrachtet man die räumliche Verteilung der vier zuvor charakterisierten Ortsteiltypen über das Bremer Stadtgebiet, entsteht folgendes „Gesamtbild“.

Den **Bremer Norden** charakterisieren zwei „Inseln“ von Ortsteilen mit gesichertem und bescheidenem Wohlstand. Lediglich der Ortsteil St. Magnus gehört zur Gruppe der Ortsteile mit privilegiertem und gesichertem Wohlstand. Zwischen diesen Wohlstandsinseln dominieren jedoch Ortsteile mit bescheidenem und gefährdetem Wohlstand, in denen es auch Bewohnergruppen mit einem erhöhten Armutsrisiko gibt. Besonders problematisch im Bremer Norden ist die soziale Situation von einem Teil der Bewohnerinnen und Bewohner in Lüssum-Bockhorn, wo es Gebiete mit einem erheblichen Anteil von Armutsgefährdung und verfestigter Armut gibt.

Der **Bremer Westen** ist durchgängig von Gebieten geprägt, in denen Bewohnergruppen in bescheidenem und gefährdetem Wohlstand leben, jedoch auch in verfestigter Armut.

Das Gleiche gilt für den **Bremer Süden**, der jedoch auch zwei „Inseln“ mit besser situierten Ortsteilen aufweist. Dazu zählen die Neustadt, die Südervorstadt und Buntentor sowie die durch kleinteiligere Bebauung geprägten Ortsteile Kattenesch, Arsten, Habenhausen und Grolland.

Noch deutlicher als zuvor zeigt sich die relativ bessere soziale und materielle Situation im **Bremer Stadtzentrum**. Diese Ortsteile sind nahezu alle durch gesicherten und bescheidenen Wohlstand gekennzeichnet. An diesen Wohlstandsgürtel schließen im *Osten* die bürger-

lichen Ortsteile an, die alle durch privilegierten oder gesicherten Wohlstand charakterisiert sind.

Unterhalb dieser Ortsteile mit privilegiertem oder gesichertem Wohlstand befindet sich im **Südosten** das „Band" der Bremer Großsiedlungen mit der Neuen Vahr, Blockdiek und Tenever. In diesen Ortsteilen dominieren neben Quartieren mit bescheidenem Wohlstand große Gebiete mit einem großen Armutsrisiko und verfestigter Armut. Ähnlich ist auch die Situation in Hemelingen. Gleichwohl erstreckt sich im Bremer Südosten noch eine weitere „Insel" mit überwiegend gesichertem Wohlstand. Es handelt sich um die Ortsteile Ellener Feld, Osterholz und Arbergen.

Eine zusammenfassende Betrachtung der gerade beschriebenen fünf Bremer Stadtgebiete zeigt folgende Gesamtsituation. Insgesamt überwiegt knapp die Bewohnerzahl in den Ortsteilen mit bescheidenem und prekärem Wohlstand sowie erhöhtem Armutsrisiko und verfestigter Armut. **Mehr als die Hälfte der Bremer kennen demnach Arbeitslosigkeit oder Armutsgefährdung – entweder aus eigener Erfahrung oder zumindest aus ihrer Nachbarschaft, aus Kindertagesstätten, Schulen oder Vereinen.** Solche unsicheren Lebensphasen sind in Bremen demnach kein Minderheitenphänomen. Für eine Mehrheit der Bremerinnen und Bremer handelt es sich um eigene persönliche Erfahrungen oder zumindest um Erfahrungen aus ihrem sozialen oder beruflichen Umfeld.[613]

Handlungsbedarf besteht nach den vorliegenden Befunden insbesondere in jenen Ortsteilen, in denen ein erheblicher Teil der Bewohnerinnen und Bewohner nicht nur armutsgefährdet ist, sondern in verfestigter Armut lebt. Denn trotz des einsetzenden Aufschwungs und der auch in Bremen rückläufigen Arbeitslosigkeit hat sich die Gesamtzahl der Personen, die armutsgefährdet sind oder in verfestigter Armut leben nicht wesentlich verändert. (vgl. dazu Teil 2.2.1). Selbst in den aktuellen Berichten der Bundesministerien wird auf eine gespaltene Entwicklung zwischen den Arbeitslosengeld I Empfängern (SGB III) und den Arbeitslosengeld II Empfängern (SGB II) verwiesen.[614] Auch bei guter wirtschaftlicher Entwicklung wird ohne weitere Reformen keine Lösung für die sozialpolitische Herausforderung der verfestigten Armut gelingen, wenn sie lediglich als Beschäftigungsproblem angegangen wird. Durch den gerade auch in Bremen wachsenden Niedriglohnsektor und die Ausbreitung von befristeten, kurzzeitigen und teilzeitigen Beschäftigungsverhältnissen, ist **selbst die Integration in den Arbeitsmarkt kein Garant, einer Armutsgefährdung zu entgehen**. Noch gravierender ist die Situation für die vielen Haushalte, die zu dem großen und räumlich weit verbreiteten Sockel verfestigter Armut gehören. Hier besteht nicht allein arbeitsmarktpolitisch, sondern vor allem sozialpolitisch dringender Handlungsbedarf. Dies gilt vor allem angesichts der damit verbundenen, weit reichenden Kinderarmut in Bremen.

Trotz dieser Befunde, insbesondere zur Verfestigung von Armut, bilden sich in den Bremer Ortsteilen **keine sozialen oder ethnischen „Ghettos"** heraus. Der in der Öffentlichkeit, in der Presse und auch bei Jugendlichen immer wieder verwendete Begriff des „Ghettos" steht für gänzlich andere soziale Lebensrealitäten. Er bezeichnet in der Stadtforschung insbesondere die amerikanischen Großstadtghettos mit einem sehr hohen Bevölkerungsanteil Schwarzer[615].

---

[613] Dies entspricht dem allgemeinen Befund von Strüßmann im Armutsbericht 2007 der Arbeitnehmerkammer Bremen (Strüßmann 2007, S. 15).
[614] Vgl. BMF Monatsbericht 2008, S. 8.
[615] Vgl. Wacquant 2006, S. 114.

Die sozial besonders belasteten Bremer Ortsteile kennzeichnet jedoch, wie auch ähnliche Quartiere in anderen deutschen Großstädten, gerade ihre **soziale und ethnische Vielfalt**. Wie oben ausgeführt, leben in den sozial belasteten Bremer Ortsteilen Menschen in unterschiedlichen sozialen Milieus, auch Milieus in bescheidenem Wohlstand. Selbst in den Bremer Ortsteilen mit besonders hohen Migrationsanteilen gibt es meist eine Vielzahl von Nationalitäten und Alltagskulturen und keine großen, sich nach außen abschließenden Communities. Das heißt nicht, dass es keine Rückzugstendenzen in einzelnen, jedoch relativ kleinen ethnischen Gruppen gibt, mit Versuchen, auch parallelgesellschaftliche Institutionen aufzubauen. Derartige Entwicklungen sollten zwar aufmerksam beobachtet werden, sie behindern die laufenden Prozesse sozialer und ethnischer Integration jedoch nicht.

4.5 Folgen sozialer Segregation und mögliche Gegenstrategien

4.5.1 Folgen der Kumulation von Benachteiligungen in den Quartieren

Die in Teil 2 dieses Berichts dargestellten einzelnen Faktoren (wie Arbeitslosigkeit, Einkommensarmut) wirken bereits als Benachteiligung „an sich“. Aber das Zusammentreffen mehrerer Benachteiligungsfaktoren in Ortsteilen und Quartieren - wie in diesem Teil geschildert - kann zusätzlich „eigene“ Folgen haben:

- Leben viele Menschen mit geringem Einkommen in einem Quartier, sinkt die vorhandene Kaufkraft, die Gefahr der Abwanderung von Geschäften, Läden, Dienstleistern steigt.
- Wird das Quartier in der Stadtöffentlichkeit als „Problemquartier“ angesehen und es entwickelt sich ein negatives Image, dann verringert sich der Zuzug von „aufstiegsorientierten“ Familien bzw. verstärkt deren Abwanderungstendenzen.
- Bleiben dann die Benachteiligten mehr oder weniger unter sich, wird die Gefahr gesehen, dass eine apathisch-resignative „Kultur der Armut“ entsteht. Positive Vorbilder fehlen, Ausstiegsmöglichkeiten werden nicht wahrgenommen.
- Treffen in Quartieren Zuwanderergruppen aus unterschiedlichen Nationen zusammen, steigt die Gefahr interethnischer Konflikte – auch mit den dort wohnenden Haushalten deutscher Herkunft.

Aus der Sozialforschung ist bekannt, dass die Begrenzung auf das lokale Milieu, insbesondere den Kindern und Jugendlichen, zwar zunächst Orientierung und soziale Identität geben kann. Die Segregationsfolgen in der Bevölkerungsschichtung dieser Quartiere verdichten diese Erfahrung aber durch relative Homogenität der Lebenslagen und der kulturellen Milieus ihrer Bewohner. Negative Integration, die Entwicklung von abweichenden Verhaltensweisen, die Einbindungen in illegale lokale Ökonomien, der Anschluss an Cliquen (die sich mit Gewalt „Respekt zu verschaffen“ wissen), die Gewöhnung an Gewalt zur Lösung von Konflikten kann unter dem Gesichtspunkt der Persönlichkeitsentwicklung, besser der Persönlichkeitsbildung, auch als „Bildungs“katastrophe im übertragenen Sinne bezeichnet werden. Zwar handelt es sich oft nur um kleine Gruppen der Bevölkerung (z. B. Gruppen jugendlicher Gewalttäter, Drogenabhängige), sie können aber das Image eines Quartiers nachteilig negativ beeinflussen – zumal bei skandalisierender Medienberichterstattung.

Kinder, Jugendliche und ihre Eltern erleben in diesen Gebieten, dass Misserfolge ihr „Schicksal“ sind. Sie orientieren sich an dem, was im Nahumfeld an sozialen Kontakten zur Verfügung steht. Misserfolge in Bildung und Beruf verstärken die Bedeutung des Nahraums für die Persönlichkeitsentwicklung, weil der Lebensbezug sich mehr und mehr auf diesen beschränkt. So geraten die Strukturen dieser Nahräume zur symbolischen Ordnung der Welt.

Die Eigendynamik der Abwertung städtischer Räume, die von den Bewohnern als unsicher, verwahrlost, gestaltlos, unwirtlich wahrgenommen werden, verstärkt einerseits den Prozess der selektiven Entmischung und bewirkt andererseits bei den Bewohnerinnen und Bewohnern die Ausrichtung auf Eigeninteressen, verfestigt die sozialen Ungleichheiten durch die

fortschreiende Segregation. Weitere Folge ist dann die soziale Ausgrenzung. Bewohnern benachteiligter Quartiere können gleich mehrfach ausgegrenzt sein:

- **Ökonomisch**: z. T. aufgrund fehlender Qualifikationen durch einen dauerhaft verwehrten Zutritt zum ersten Arbeitsmarkt.
- **Sozial**: durch gesellschaftliche Aufspaltung in Kerngesellschaft und „Ränder" aufgrund sozialer Isolation in einem abgeschlossenen Milieu.
- **Institutionell**: durch Abnahme des Kontaktes zwischen Betroffenen und politischen sowie sozialstaatlichen Institutionen.

Diese Ausgrenzungsmechanismen verstärken sich in benachteiligten Wohngebieten gegenseitig auf dreierlei Art und Weise:

- In diesen Gebieten stehen oft weniger Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zur Verfügung[616], es gibt – jedenfalls in vielen Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus – weniger soziale Kontakte und soziale Netze („*Das Wohngebiet als Ort mangelnder Ressourcen*"[617]).

- Es entstehen eher Kontakte zu Personen, bei denen es zum Erlernen von destruktiven bzw. abweichenden Verhaltensmustern kommt („*Das Wohngebiet als Ort des Lernens falscher Handlungsmuster*")[618].

- Das Wohngebiet hat stadtweit ein schlechtes Image („*Das Wohnquartier als Ort der Stigmatisierung*"). Sobald die Ballung von Problemlagen in Quartieren übermäßig ausgeprägt ist, beginnen „schlechter Ruf" des Quartiers und abgrenzende Ressentimentbildung Wirkung zu erzielen. Das führt zum Wegzug solcher Bürgerinnen und Bürger, die dem Stigma des Quartiers durch Umzug in weniger schlecht etikettierte Gegenden der Stadt entkommen wollen. Alle Bemühungen, bereits „gekippte" Quartiere wieder aufzurichten, müssen daher auch darauf gerichtet sein, den Wegzug lokal integrierter Bewohnerschaften möglichst zu stoppen.

Diese Entwicklungen betreffen die Stadt als ganze und sind nicht nur auf einige Quartiere beschränkt. Denn die Quartiere sind nicht vollständig räumlich abgetrennt, sondern die Stadt ist ein offener Lebensraum und die Menschen haben die Möglichkeit sich in der gesamten Stadt zu bewegen. Zu einer lebenswerten Stadt gehört Bewegungsfreiheit. „No-go-areas" gehören nicht dazu, sie widersprechen dem Anspruch einer offenen Stadt.

Ein weiterer gewichtiger Faktor kommt hinzu. In den Ortsteilen, in denen heute die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer und Menschen mit Transferleistungen leben, wohnen auch die meisten Kinder unserer Stadt. Das birgt Risiken für die Zukunft und ist eine Herausforderung für unsere Stadtentwicklung. Denn es geht darum, alle Kinder mitzunehmen.

Die rechtzeitige und wirksame „Investition" in Kinder und Jugendliche ist der Schlüssel zum Herausbilden einer gelingenden wirtschaftlichen als auch sozialen Zukunft Bremens. Sie stellt im europäischen Zusammenhang ein zentrales Erfolgskriterium für eine zukunftsorientierte Stadtpolitik zur Entwicklung von Metropolregionen dar.

---

[616] Dies ist in Bremen wegen der kompensatorischen Maßnahmen (z. B. Programm „Wohnen in Nachbarschaften"/ Soziale Stadt) oft nicht mehr der Fall. Hierdurch sind zahlreiche Einrichtungen geschaffen worden.
[617] Farwick 2001, S. 156 ff. Dieser Entwicklung wird durch Programme wie WiN versucht entgegenzuwirken.
[618] „Sobald die räumliche Trennung einmal vollzogen ist und man sich längere Zeit in einem uniformen Umfeld bewegt (...), verlernt man die Kunst, sich auf gemeinsame Überzeugungen zu einigen und einen einvernehmlichen modus covivendi auf dem Verhandlungswege herbeizuführen." (Baumann 2007, S. 52 f)

Eine umsetzbare und wirksame Strategie, mit der Kinderarmut und hohe Jugendarbeitslosigkeit zu überwinden sind, ist daher im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Armutsbekämpfung erforderlich, um möglichst die komplette jüngere Generation der Stadt entsprechend so auszustatten und in der Herausbildung und Vervollkommnung ihrer Talente zu fördern, dass sie die Herausforderungen der Zukunft[619] für den Standort Bremen bewältigen können.Diese spezifischen Handlungsfelder sind im Teil 3 des Berichts enthalten.

Wie lässt sich aber allgemein auf die Auseinanderentwicklung der Lebenslagen in den Quartieren reagieren?

4.5.2 Strategien und Handlungsfelder gegen Folgen von Segregation

Wie dargestellt, ist die Segregation vorrangig die Folge von Wohnstandortentscheidungen bzw. -möglichkeiten. Die Wohnortwahl von Menschen ist aber in einer Demokratie nicht staatlich steuerbar. Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht auf freie Wohnortwahl. Segregation kann daher nicht „abgeschafft", soziale Mischung kann daher nicht politisch „hergestellt" werden. Die oft formulierte Forderung nach einer besseren „Durchmischung" von Quartieren findet hier ihre Begrenzung[620].

⇨ Segregation nicht durch Verwaltungshandeln verstärken

Allerdings: Die Segregation sollte nicht durch politische oder Verwaltungsentscheidungen noch weiter befördert werden. Es sollte vermieden werden, die soziale Segregation durch die räumliche Konzentration von Sozialem Wohnungsbau noch zu verstärken. Aufgrund dieser Überlegungen wird der Soziale Wohnungsbau im Land Bremen seit Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts nicht mehr konzentriert in größeren neuen Baugebieten gefördert, sondern es wird mit dem Ziel der Schaffung und Erhaltung seit dem nur noch eine kleinteilige Förderung vorgenommen. In den größeren Gebieten der 50er bis 70er Jahre , die noch der Sozialbindung unterliegen, wird differenziert die Möglichkeit genutzt, Wohnanlagen von der Belegungsbindung freizustellen. – Sozialer Segregation kann auch auf der Ebene der Stadtplanung und bei der Schaffung von Planungsrecht entgegengewirkt werden, indem z. B. Familienhausbebauung, preisgünstiger Geschosswohnungsbau und Flächen für Gemeinschaftseinrichtungen bzw. Gewerbe kombiniert vorgesehen und auf diesem Wege „soziale Monostrukturen" vermieden werden.

In Bremen ist die Zahl der OPR-Wohnungen bereits drastisch reduziert worden, ebenso wie die Plätze in ÜWH, sodass hier künftig keine negativen Effekte mehr auftreten. Bei der Gestaltung der sog. Richtwerten für Mieten, die nach dem SGB II und SGB XII von der Kommune akzeptiert werden, sind höhere Werte für Stadtteile und Ortsteile mit höherem Mietniveau vorgesehen, sodass hier der weiteren Segregation zumindest kein Vorschub geleistet wird.

⇨ Lokale Beschäftigung und Ökonomie fördern

Neben dem Wohnungsmarkt spielt auch, wie in Teil 2.2 dargestellt, die Arbeitsmarktsituation eine bedeutende Rolle für Armut und Reichtum in den Ortsteilen. Nun ist es natürlich nicht so, dass jeder Mensch in seinem Stadtteil auch Arbeit finden muss. Es ist inzwischen selbst-

[619] Komplexität der mit der Globalisierung einhergehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verschiebungen; demografischer Wandel; Wissensgesellschaft und Informationsmanagement, etc.
[620] Die Freiheit der Wahl des Wohnsitzes gilt im Übrigen selbstverständlich auch für Empfänger von Transferleistungen. Die Forderung, Sozialhilfeempfänger nicht in Quartieren zu „konzentrieren", ist daher nicht umsetzbar.

verständlich geworden, auch weite Anfahrtswege zur Arbeit in Kauf zu nehmen. Dennoch bieten sich gerade durch die gezielte Förderung von Existenzgründungen Chancen, auch bisher als benachteiligt angesehene Gebiete aufzuwerten. Wie Untersuchungen[621] zeigen, verändern sich die sozialen und kulturellen Muster von Selbstständigkeit. Arbeitslose, Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Nebenerwerbs- und Kleinstgründungen sowie Mikrounternehmen mit 1-5 Beschäftigten stellen einen wachsenden Anteil an den Selbstständigen dar. Besondere Bedeutung hat dabei die ethnische Ökonomie. Darauf kann die Wirtschaftförderung gezielt eingehen, wie Modelle in anderen Städten[622] und Bremer Ansätze (Reag, BEGIN) zeigen.

Die Entwicklung lokaler Beschäftigungsförderung durch das Programm „Bremen produktiv und integrativ" ist fortzusetzen. Das Programm verknüpft die arbeitsmarktpolitischen Angebote mit den kommunalen Strategien der sozialen Stadtentwicklung. Sozialräumliche Potenziale und lokale Ökonomie sollen dadurch genutzt und gestärkt werden. Eine ähnliche Zielsetzung hat das Programm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke", das seit 2003 in Bremen erfolgreich durchgeführt wird.[623]

⇨ Ortsteile und Quartiere stärken – Programm WiN weiterentwickeln

Die Verbesserung der alltäglichen Wohn- und Lebensbedingungen in benachteiligten Quartieren ist seit 1999 Zielsetzung des Bremer Programms „Wohnen in Nachbarschaften/Soziale Stadt" (vgl. dazu Einzelheiten in Teil 2.5 dieses Berichts). Auf Grundlage einer externen Evaluation des Programms im Jahr 2004 wurde eine Fortsetzung des Programms bis zum Jahr 2010 beschlossen. Auch Bremerhaven hat inzwischen ein entsprechendes Programm eingeführt. Zum 1.1.2009 ist in Bremen eine Ausdehnung über die bestehenden Fördergebiete hinaus beschlossen worden, so dass 11 der am stärksten benachteiligten Gebiete durch direkte Förderungen erreicht werden und weitere 4 Gebiete Stabilisierungsmaßnahmen durchführen können.

⇨ Stadtmonitoring weiterentwickeln

Zur Stärkung der Sozialraumorientierung soll die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Stadtmonitoring fortgeführt und weiterentwickelt werden. Eigenständige Bestandteile wie u. a. die Sozialindikatoren, das Monitoring Soziale Stadt Bremen, das Kriminalitätsmonitoring, das Integrationsmonitoring, das Demografiemonitoring und ein Bildungsmonitoring sind im ressortübergreifenden Austausch zu optimieren, zu aktualisieren und miteinander inhaltlich (Fragestellung, Indikatorenbildung, Methoden) und technisch (Datenhaltung, Analyse- und Kartierungssoftware, Internetpräsentation) zu verzahnen. Die Koordination liegt im Bereich Stadtentwicklung beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa.

⇨ Senatsprogramme lokal verknüpfen und Schwerpunkte in Quartieren setzen

Eine weitere kommunale Handlungsebene ist eine verstärkte quartiersbezogene Ausrichtung der Aktivitäten und Programme aller Senatsressorts.

Die damit verbundenen Effekte können wie folgt zusammengefasst werden:

---

[621] Vgl. hierzu und im Folgenden BBR 2006, S. 4.
[622] Vgl. den Gründercampus Ostpol in Offenbach unter www.ostpol-gruendercampus.de
[623] Vgl. SAFGJS 2006.

- Eine verstärkte Quartiers- und Stadtteilorientierung hat den Vorteil, dass politische Maßnahmen für Bürgerinnen und Bürger eher erlebbar, wahrnehmbar und auch mitgestaltbar sind.
- Maßnahmen können lokal unterschiedlich ausgestaltet werden, sodass Schwerpunktsetzungen in benachteiligten Gebieten möglich werden.
- Durch die Kooperation unterschiedlicher Handlungsstrategien und -bereiche auf Stadtteilebene entstehen Synergieeffekte – von der gemeinsamen Nutzung von Räumen bis hin zur besseren zeitlichen Abstimmung von Maßnahmen.
- Erfolgreiche Ergebnisse von Planungsprozessen des einen Stadtteils können im Projekt eines anderen Stadtteils als best-practice-Idee eingebracht werden.

⇨ **Direkte Partizipation und Sozialraumorientierung fördern.**

Partizipation der Menschen ist der Schlüssel zur nachhaltigen Wirkung von Quartiersentwicklung. Partizipation entsteht nicht von selbst. Armut zu erleben und daraus subjektiv keine Ausstiegsoptionen in ein existenzsicherndes eigenständiges Leben finden zu können, erzeugt bei vielen Passivität und Entmutigung. Für Kinder und Jugendliche, die in derartigen soziokulturellen Milieus groß werden, fehlen oftmals aktivitätsfördernde Impulse in Familien und Nachbarschaften.

Das im Programm WiN erprobte und bewährte Quartiersmanagement ist eine wesentliche Option, um diese Abstiegs- und Ausgrenzungsspiralen zu durchbrechen. Es soll als Mittler zwischen Bewohnerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung ansetzen und ggf. als Impulsgeber von Projekten, Diensten und selbstständigen Aktivitäten tätig werden. Quartiersmanagement schafft lokale Rahmenbedingungen für sozial und ökonomisch nachhaltige, kleinräumige Entwicklungsprozesse.

Sozialraumorientierung[624] bedeutet ein Umdenken und einen Paradigmen- und Politikwechsel, der nicht auf ein einzelnes Ressort wie die Jugendhilfe zu beschränken ist. Ausgehend von den (Bildungs-)Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und Familien und den notwenigen Kompetenzen, die es zu erlangen gilt, sollen Strukturen, Dienstleistungen und Angebote umgestaltet werden. Wichtig ist dabei auch ein räumlicher Kristallisationspunkt wie z. B. ein Quartierszentrum[625]. Sozialraumorientierung erfordert neue Formen des Verwaltungsdenkens und Handelns und basiert gleichzeitig auf einer neuen Kultur der Beteiligung: ohne die tatsächliche Partizipation der Betroffenen ist sie nicht zu verwirklichen. Sie zielt also auf ein „Mehr“ an praktizierter Demokratie, an Teilhabe und auch an Effizienz!

⇨ **Brückenprojekte stellen sozialen Zusammenhalt her**

Ein wichtiger Ansatz gegen innerstädtische Entsolidarisierungsprozesse sind stadtteilübergreifende Kontakte und Aktivitäten. Sie können dazu beitragen, dass die Stadtgesellschaft nicht in einzelne räumliche Segmente zerfällt. Sie entfalten auch eine wichtige symbolische Kraft, wie an der Ansiedlung der Deutschen Kammerphilharmonie Bremen in Osterholz-Tenever oder der Kunsthochschule im alten Hafengelände zu erkennen ist. In Kindergärten, Schulen, Wohnheimen, aber auch in Vereinen, Bibliotheken und anderen Institutionen sind solche Projekte denkbar, weil sie den sozialen Zusammenhalt mit befördern können.

[624] Vgl. dazu Marquard 2008.
[625] Beispielhaft können hier das „Haus der Zukunft“ in Lüssum erwähnt werden (vgl. Binne 2008, S. 12 f) sowie das Projekt Robinsbalje, das Mobile in Hemelingen und das Familien- und Quartierszentrum in der Neuen Vahr Nord.

5. Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und Armutsfolgen

Ziel der Politik des Senats ist es, soziale Ausgrenzung zu verhindern und abzubauen. Der soziale Zusammenhalt in unseren Städten ist Grundlage und Bedingung für eine hohe Lebensqualität.

Sozialer Zusammenhalt bedeutet gesellschaftliche Solidarität, ein Füreinander-Einstehen, Toleranz und Rücksichtnahme und wird letztlich von den Menschen - individuell und als Gruppen - aufgebracht. Bürgerschaftliches Engagement, Selbstorganisation und Selbsthilfe, Aktivierung der eigenen Potentiale und Ressourcen sind elementare Bestandteile, aus denen sozialer Zusammenhalt entsteht, ohne sie geht es nicht.

Aber der Staat kann die Bedingungen dafür, dass sozialer Zusammenhalt entstehen kann, schaffen, indem er über die Sozialgesetze für eine ausreichende Absicherung der existentiellen Risiken wie Krankheit, Unfall, Behinderung, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit sorgt. Öffentliche Programme können zudem die Integration der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung fördern.

Nachfolgend werden die Bremer Befunde, die einen deutlichen Handlungsbedarf indizieren, aufgezeigt. Ausgehend davon wird auf die Strukturverantwortung der Bundesebene eingegangen, die maßgeblichen Einfluss auf die Existenzsicherung der Menschen hat. Bremen setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für Existenzverbesserungen und -sicherungen ein. Aufbauend auf den in allen Senatsressorts bestehenden Programmen und Maßnahmen und in Fortführung der Aktivitäten und Schwerpunkte der Koalitionsvereinbarung werden anschließend Handlungsfelder aufgezeigt, die für den sozialen Zusammenhalt besonders hohe Relevanz haben und erste handlungsleitende Postulate formuliert.

5.1. Die Lage im Land Bremen zeigt Handlungsbedarfe auf

Die im Bericht vorgenommene Betrachtung der einzelnen Lebenslagen zeigt in der Gesamtsicht eine hohe und zunehmende soziale Differenzierung im Land Bremen, seinen beiden Städten und den Stadt- und Ortsteilen:

- Es ist - trotz unzureichender Datengrundlagen - erkennbar, dass die Zahl der Personen in den höchsten Einkommensgruppen zunimmt und die Vermögenseinkünfte in den Jahren 2000 – 2006 um mehr als 23 % gestiegen sind, während die Höhe des empfangenen Arbeitsentgelts im gleichen Zeitraum um fast 1 % zurückging.
- Die Zahl der Transferleistungsempfänger stieg von 87.000 im Jahr 2000 auf 102.000 im Jahr 2007, sie lag im Jahr 2006 bei 114.000. Fast ein Viertel der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist erwerbstätig. Fast ein Drittel der Kinder im Land Bremen erhielt Leistungen nach dem SGB II und lebt damit an der Armutsschwelle. Ca. 60.000 Personen in 30.000 Haushalten leben aufgrund von Verschuldung in prekären finanziellen Verhältnissen.
- Im Jahr 2007 waren im Land Bremen 41.000 Personen arbeitslos, was einer Arbeitslosenquote von 14,2 % entspricht (in Bremerhaven 17,7 %). 9.000 von ihnen sind älter als 50 Jahre, mehr als 18.000 sind langzeitarbeitslos. Menschen mit Behinderungen sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ist seit 2000 um fast 10.000 gesunken. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich um ca. 8.000 erhöht. Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Frauen verdienten 2007 ca. 24 % weniger als ihre männlichen Kollegen.
- Die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund steigt und beträgt derzeit ca. ein Viertel der Bevölkerung. Die Mehrzahl der Kinder im Alter unter 6 Jahren hat inzwischen einen Migrationshintergrund.
- Bildungsabschlüsse sind in „ärmeren“ Stadtteilen deutlich schlechter. Soziale Herkunft beeinflusst den Bildungsweg und den Schulerfolg. Ca. 9 % der Schulabgänger verlassen das allgemein bildende Schulsystem ohne Abschluss.
- In benachteiligten Stadtteilen ist die Kindergesundheit, besonders bei Kindern mit Migrationshintergrund, deutlich schlechter. Die Lebenserwartung ist dort geringer; sie differiert bei Männern um fast 8 Jahre.
- Die Pflegebedürftigkeit steigt allgemein an, dieser Prozess setzt sich angesichts des steigenden Anteils der Über-80-jährigen fort.
- Beim Vergleich der durchschnittlichen Daten zum Wohnflächenverbrauch, zur Eigentumsquote und Haushaltsgröße in Bremen mit denen von Transferleistungsempfängern (nach SGB II, Ende 2007) zeigen sich deutliche Unterschiede: Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nutzten im Durchschnitt 56 m² in Bremen und 58 m² in Bremerhaven (statt 75 m² in Bremen und 83 m² in Bremerhaven), die durchschnittliche Wohnfläche je Person betrug (in Wohnungsgemeinschaften mit mindestens einem Leistungsempfänger) 28 m² (statt 41 m²), und die Eigentumsquote erreichte bei Hartz IV Empfängern nur knapp 4 % (statt 36 %).
- Die Lebenssituation unterscheidet sich deutlich zwischen verschiedenen Stadt- und Ortsteilen, wobei sich Ausgrenzungsmechanismen oft gegenseitig verstärken. Von benachteiligenden Bedingungen sind zahlreiche Ortsteile betroffen. Inzwischen kennen fast alle Bremerinnen und Bremer Arbeitslosigkeit oder Armutsgefährdung direkt oder zumindest aus Nachbarschaft, Kindergärten, Schulen oder Vereinen.

5.2. Das Land Bremen setzt sich auf Bundesebene für soziale Gerechtigkeit ein

Soziale Ungleichheit ist ein Resultat der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Hauptursache von Armut und sozialer Ausgrenzung ist die nach wie vor sehr hohe Arbeitslosigkeit und damit verbunden fehlendes Primäreinkommen. Aber auch bei Erwerbstätigkeit sind armutsfeste Einkommen keineswegs eine Selbstverständlichkeit.

Im Zusammenwirken von Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik hat der Staat die Möglichkeit

- Arbeitplätze zu schaffen,
- ein Mindesteinkommen zu sichern,
- auskömmliche Einkommen zu gewährleisten,
- für einen Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Einkommen zu sorgen.

Der Armuts- und Reichtumsbericht des Bundes belegt, dass der deutsche Sozialstaat wirkt: er reduziert das aus der unausgeglichenen Primärverteilung der Einkommen resultierende Armutsrisiko durch Steuern und Transferleistungen um die Hälfte. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen unterstreicht dies, fordert aber angesichts der bundesweit und auch gerade im Land Bremen zu hohen Armut eine weitere Stärkung finanz- und sozialpolitischer Instrumente. Der Senat setzt sich in diesem Zusammenhang für einen gesetzlichen Mindestlohn, für Mindestsicherungsmechanismen in den Sozialversicherungen, für ausreichende Sozialhilfe-Regelsätze für Erwachsene und Minderjährige sowie für eine sozial gerechte Steuerpolitik ein. Dazu gehören auch eine Reduzierung des Eingangssteuersatzes und eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes.

Eine der maßgeblichen Ursachen für die Verstärkung sozialer Spaltung ist die andauernde Massenarbeitslosigkeit. Deshalb bedarf es gerade angesichts der momentanen tiefen konjunkturellen Krise einer aktiven beschäftigungsorientierten Wirtschaft- und Finanzpolitik. Die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten liegen hierzu auf der Bundesebene. Der Senat unterstützt daher alle diesbezüglichen Initiativen und Programme, wie etwa das jüngst verabschiedete Konjunkturpaket. Derartige Maßnahmen müssen bedarfsorientiert weiterentwickelt werden.

Aber nicht jede Arbeit ist gute Arbeit. Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Wohlstand erfordert eine sinnstiftende, gut bezahlte und sichere Arbeit unter menschenwürdigen Bedingungen – gleichberechtigt für Männer und Frauen. Ein entsprechend breit gefächertes Instrumentarium reicht von der Bindung des Arbeitgebers an feste Regeln (beispielsweise Kündigungsschutz oder Regulierungen für Leiharbeit) über Arbeitsschutzmaßnahmen zum langfristigen Erhalt der Arbeitskraft bis hin zu einem verlässlichen Sozialschutz, der im Falle von Arbeitslosigkeit oder Krankheit sowie im Alter den erworbenen Lebensstandard in angemessenem Umfang sichert. Der Senat unterstützt alle entsprechenden Anstrengungen auf Bundesebene, die soziale Sicherung zu stabilisieren und noch weiter „armutsfest“ auszugestalten.

Teilhabe- und Verwirklichungschancen erschöpfen sich aber nicht in einem ausreichenden Einkommen und guter Arbeit. Auch in modernen Gesellschaften sind Menschen auf Solidarität angewiesen, auf einen handlungsfähigen Staat, der auch die Interessen der Schwachen

vertritt und kollektive soziale Sicherungssysteme organisiert[626]. Der Senat setzt sich daher für die Stärkung der Rechte aller Menschen ein mit dem Ziel, ein möglichst selbstbestimmtes Leben und eine umfassende Teilhabe aller an der Gesellschaft zu ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk legt der Senat dabei auf Menschen mit Behinderungen, auf Pflegebedürftige, auf Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten.

[626] So im Zweiten Armutsbericht, Bundesregierung DS-15/5015, S. 14.

5.3. Handlungsfelder für sozialen Zusammenhalt im Land Bremen

Im Bund werden Rahmenbedingungen gesetzt, aber auch Länder und Kommunen leisten wichtige Beiträge gegen Armut und Ausgrenzung und für sozialen Zusammenhalt. Das Land Bremen und die Städte Bremen und Bremerhaven stellen sich dieser Herausforderung. In der Koalitionsvereinbarung ist die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes in unseren beiden Städten ein zentraler Schwerpunkt. Dort werden die zentralen Ansatzpunkte und Maßnahmen benannt, die den Armutsrisiken und der drohenden Ausgrenzung entgegenwirken. In den letzten beiden Jahren hat der Senat diese Maßnahmen auf den Weg gebracht. Viele davon sind in den Kapiteln 2 - 4 dieses Berichtes benannt (eine Maßnahmeübersicht befindet sich im Anhang). Dabei handelt es sich häufig um länger andauernde Ausbau- bzw. Umbauprogramme in den nachfolgend benannten zentralen Handlungsfeldern zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes. Die vielfältigen Diskussionen in den letzten Monaten über die Entwurfsfassung dieses Berichtes zeigen, dass unbeschadet mancher Differenzen über Detailfragen es einen breiten Konsens in der bremischen Gesellschaft über die Bedeutung dieser Handlungsfelder gibt. Der Senat wird in den nächsten Jahren sein besonderes Augenmerk auf die Fortsetzung dieses eingeschlagenen Weges setzten und die Maßnahmen beständig überprüfen und weiterentwickeln.

Im Wesentlichen geht es dabei um Weiterentwicklungen in folgenden Handlungsfeldern:

Handlungsfeld Arbeit und Ausbildung (u. a. Kapitel 2.3)

Hauptursache der überdurchschnittlichen Armutsrisikoquoten im Land Bremen sind Beschäftigungsprobleme bzw. Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftsförderung zielt auf die Schaffung und Sicherung Existenz sichernder Arbeitsplätze ab. Dies wird unterstützt durch die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des BAP, die durch entsprechende Qualifizierungs- und Beratungsprojekte drauf abzielt, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitlosen zu erhalten bzw. wieder herzustellen, um damit deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Gleichzeitig wird die Qualifizierungsförderung - für Arbeitslose wie auch für Beschäftigte in Unternehmen - gezielt zur Verbesserung der Standortqualitäten der Arbeitsmarktregionen Bremen und Bremerhaven und damit deren Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt.

In den letzten Jahren hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit auch im Lande Bremen verfestigt. Auf absehbare Zeit wird es nicht gelingen, einen erheblichen Teil dieser Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitik werden gezielte Maßnahmen für Langzeitarbeitslose gebündelt. So sind die Mehrzahl der Förderprogramme und –maßnahmen vorrangig auf diese Zielgruppen zugeschnitten. Beispielhaft ist zudem das Programm „Bremen produktiv und integrativ“ zu nennen, welches sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen anbietet und dies mit Beschäftigungsanforderungen in benachteiligten Stadtteilen verbindet. Für die Zielgruppe der schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen soll aufbauend auf einer Auswertung der Erfahrungen mit dem Programm „Bremen produktiv und integrativ“ und unter Nutzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „Kommunalkombi“ in den nächsten Jahren ein sozialer Arbeitsmarkt mit dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung aufgebaut werden.

Ohne Berufsausbildung steigen die Risiken für prekäre Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Armut zukünftig extrem. **Alle jungen Menschen sollten daher einen Ausbildungsplatz erhalten können**. Auch aus demografischen Gründen ist es nicht zu vertreten, sie nicht in das Erwerbssystem zu integrieren. Das schulische System und das Berufsausbildungssystem müssen einen besseren Übergang an der Schwelle Schule-Beruf gewährleisten. Beratungsangebote sind darauf zu überprüfen, inwieweit Personen mit besonderen Risiken, wie z. B. Migranten und Migrantinnen, beim Übergang Schule-Beruf tatsächlich erreicht werden. Der Bremer Schulentwicklungsplan 2008 und die darauf basierende Novelle zum Bremer Schulgesetz nehmen dieses Handlungsfeld auf und sehen eine **Verstärkung der Sprachförderung** und Förderung von Migrantinnen und Migranten, u. a. durch Verbesserung des schulischen Umgangs mit Vielfalt und verstärktem Zusammenwirken der Bildungspartner beim Übergang in die berufliche Ausbildung, vor. Einen wesentlichen Meilenstein bildet die geplante Einführung von Werkschulen, die sich durch eine stärkere Verzahnung von theoretischem Lernen, der Aneignung von praktischen Fertigkeiten sowie der betrieblichen Praxis auszeichnen.

Die gerade unter dem Vorzeichen einer Wirtschaftskrise zu ergreifenden Maßnahmen können dabei auch an die gemeinsam mit den Sozialpartnern betriebene erfolgreiche Politik zur Steigerung der Zahl der Ausbildungsplätze anknüpfen. In den nächsten Wochen und Monaten werden alle Anstrengungen darauf zu richten sein, das hohe Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten trotz der Krise zu festigen und wo nötig auszubauen.

Handlungsfeld Kinderbetreuung, Erziehung und Bildung (u. a. Kapitel 2.4 u. 3.1)

Bildung beginnt nach der Geburt. Deswegen setzt sich der Senat für eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung ein. Damit wird auch ein wesentlicher Beitrag für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet. 2008/2009 wurden wichtige Schritte zur **Verbesserung der Personalausstattung und zur Ausweitung der Betreuungszeiten** eingeleitet. Dabei lag ein Schwerpunkt auf der Verbesserung des Angebots für Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen. Das kostenlose Mittagessen für gering Verdienende ist dabei ein Meilenstein. Als nächster Schritt soll die **Betreuungsquote der unter Dreijährigen bis 2013 auf 35 % ausgeweitet** werden, um den Rechtsanspruch auf Betreuung für alle Kinder ab dem 1. Geburtstag zu gewährleisten. Darüber hinaus stehen die **schrittweise Erhöhung wie auch Flexibilisierung der Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung**, die Ausweitung der Sprachförderung und die bedarfsbezogene Aufstockung des Betreuungspersonals im Mittelpunkt der Bemühungen, die auch weiterhin besonders an Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen gerichtet sein werden.

Die **Verbesserung der Qualität von Schule und Unterricht sowie die Entkoppelung von sozialer Herkunft und Schulerfolg** sind bereits von der Bürgerschaft formulierte Ziele für die Weiterentwicklung des stark zersplitterten bremischen Schulsystems. Mit den im Schulentwicklungsplan 2008 geplanten Veränderungen im Schulwesen soll erreicht werden, dass ausreichende schulische Bildung als wesentliche Schlüsselgröße für den Zugang zu Erwerbseinkommen und damit einer wesentlichen Dimension von Chancengleichheit von jedem Kind unabhängig von sozialer Herkunft und Wohnortsteil erreicht werden kann. Dazu gehören auch der **Ausbau von Ganztagsschulen und Werkschulen, die Errichtung von Quartiersbildungszentren / Familienzentren und spezifische Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche aus eher bildungsfernen Familien**. Soziales Lernen in Quartie-

ren soll durch eine verstärkte Zusammenarbeit aller an Bildung beteiligten, darunter Schulen, weiter entwickelt werden. **Die Quote derjenigen, die allgemeinbildende Schulen ohne Hauptschulabschluss verlassen (9 %), soll bis 2012 möglichst halbiert werden**.

Handlungsfeld Wohnen und Stadt(teil)entwicklung (u. a. Kapitel 2.5 und 4)

Wohnen ist ein Grundbedürfnis aller Menschen. Kostengünstiger Wohnraum muss in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Im geförderten Wohnungsbau steht dieses Ziel an erster Stelle. Außerdem legt der Senat Wert auf **generationsgerechtes und gemeinschaftliches Wohnen**. Bauliche Barrieren im öffentlichen Raum sollen schrittweise abgebaut werden. Bei der Planung und Entwicklung neuer Wohngebiete muss von vornherein auf die **soziale Mischung** geachtet werden. Gemeinschaftseinrichtungen sind vorzusehen.

Die Lebensqualität einer Stadt wird maßgeblich von den Sozialstrukturen, dem baulichen Zustand aber auch der Lebendigkeit der Stadtteile als konkretem Lebensumfeld geprägt. Ortsteilen und Quartieren unserer Städte mit schwierigen sozialen Bedingungen gilt unsere besondere Aufmerksamkeit. Der Senat hat 2009 in Bremen das **Programm „Wohnen in Nachbarschaften“** auf 11 Gebiete sowie 4 Gebiete mit flankierender Förderung ausgedehnt und stellt den erforderlichen Mitteleinsatz sicher. Die langjährigen Erfahrungen mit dem WiN-Programm belegen den Erfolg einer politischen Strategie, die die Aktivierung der Kräfte im Stadtteil als wesentlichen Faktor zur Abmilderung von Armutsfolgen begreift. Im Jahr 2010 wird die jetzige WiN-Phase evaluiert werden. Aufbauend auf den dort gewonnenen Erkenntnissen soll dieses erfolgreiche Programm weiterentwickelt werden.

Handlungsfeld Bürgerbeteiligung und Teilhabe (u. a. Kapitel 2.7)

Sozialer Zusammenhalt entsteht nicht allein durch staatliche Politik, sondern erfordert eine umfassende Einbeziehung und Aktivierung der Bevölkerung für ihre Belange. Deswegen wird der Senat Bürgerbeteiligung weiterhin in allen Bereichen fördern und stärken. Die **frühzeitige Information und breitere Beteiligung** der Bevölkerung in vielfältigen Formen (Anhörungsbeteiligung, Entscheidungsbeteiligung, Verfahrensbeteiligung, Gestaltungsbeteiligung) kann z. B. durch Foren, Bürgergutachten, runde Tische sowie das Modell „Bürgerhaushalt“ erfolgen. Eine besondere Bedeutung haben stadtteilübergreifende Projekte, die das „Auseinanderdriften“ von Quartieren vermeiden und sozialen Zusammenhalt erlebbar machen. **„Brückenprojekte“** können z. B. zwischen Institutionen wie Kindergärten, Schulen und Senioreneinrichtungen entstehen, aber auch zwischen Vereinen und Gruppen in den Stadtteilen. Dabei ist die direkte Bürgerbeteiligung wie etwa in Form von Einwohnerversammlungen im Rahmen des WiN-Programms ebenso unverzichtbar wie der Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiräte. Den neu zu schaffenden Planungskonferenzen in den Stadtteilen wird dabei eine Schlüsselrolle bei der Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten im Stadtteil zukommen.

Alle Bürgerinnen und Bürger sollen – unabhängig von Alter und Einkommen – **Zugangsmöglichkeiten zu kulturellen Angeboten** haben. Der Senat setzt sich für eine Zusammenarbeit aller Kultureinrichtungen und die Koordinierung und Ausweitung erheblicher Vergünstigungen bei Eintrittspreisen ein. Ebenso hat der **Sport eine wichtige Integrationsfunktion** in den Stadtteilen. Die positiven Erfahrungen mit Aktionen wie „Kids in die Clubs“ und „Lange Sportnacht“ sollen fortgeführt und ausgeweitet werden.

5.4. Bündelung der Maßnahmen im Stadtteil – für eine integrierte, ressortübergreifende Politik des sozialen Zusammenhalts

Die Entwicklungen in den oben skizzierten Handlungsfeldern zeigen, dass der Senat seine Verantwortung für die Förderung des sozialen Zusammenhaltes in beiden Städten aktiv wahrnimmt. Angesichts der aktuellen globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wird die Bedeutung dieser Aufgabe noch weiter zunehmen. Neben der Fortführung der Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern, wird es in den nächsten Monaten und Jahren drauf ankommen, die verschiedenen Maßnahmen stärken miteinander zu verknüpfen und damit deren Wirkung erheblich zu steigern. Der Ort der Verknüpfung muss dabei der Stadt- bzw. Ortsteil sein. Nur hier lässt sich die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung sicherstellen. Und nur hier lassen sich die solidarischen gesellschaftlichen Strukturen schaffen, die notwendig sind, um individuelle Benachteiligungen wirkungsvoll aufzufangen. Dabei spielen die Ortsämter und Beiräte sowie die auf Stadtteilebene vorgesehenen Planungskonferenzen eine wichtige Rolle, ebenso wie die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In den Stadtteilen vorhandene Institutionen wie Schulen und KiTas sollen sich weiter dem Stadtteil öffnen, Anlaufstellen werden für Eltern und Kinder und sich zu einem Kristallisationspunkt für öffentliches und bürgerschaftliches Engagement entwickeln.

Dazu ist es erforderlich, die bisher vor allem nach fachlichen Kriterien entwickelten Politikkonzeptionen in einzelnen Politikfeldern auch auf ihre räumlichen Auswirkungen hin zu analysieren und gegebenenfalls zu modifizieren. Zudem bedarf es einer stärkeren ressortübergreifenden Kooperation etwa zwischen KiTas / Jugendhilfe und Schulen unter Einbeziehung weiterer Akteure. Die Investitionen und Programme der unterschiedlichen Ressorts für die Stadtteile müssen besser aufeinander abgestimmt und gebündelt werden. Eine verbesserte Verzahnung bringt Vorteile für alle Akteure und lässt synergetische Effekte erwarten. Verbindliche Schwerpunkte werden in Ortsteilen mit besonderen Handlungsbedarfen gesetzt. Es gilt, die in diesem Kontext schon bestehenden Kooperationserfahrungen und Rahmenvereinbarungen zu festigen und weiterzuentwickeln.

Anhang

Maßnahmen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht

Der Bericht enthält neben der Beschreibung und Analyse der Lebenslagen in Bremen auch zahlreiche Maßnahmen gegen Armut und für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Diese Maßnahmen werden in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt, um eine Basis für die weitere Arbeit zu bieten und Querverbindungen zwischen den einzelnen Bereichen besser sichtbar zu machen.

In allen Senatsressorts bestehen bereits Programme oder Projekte und Maßnahmen, die sich auch auf Armutslebenslagen positiv auswirken. Diese befinden sich in einer kontinuierlichen Weiterentwicklung (z. B. der Schulentwicklungsplan oder das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm BAP). In der tabellarischen Übersicht im Anhang werden nun direkt auf das Thema Armut/soziale Ausgrenzung bezogene, meist neue Maßnahmevorschläge des Armuts- und Reichtumsberichtes, differenziert nach den thematischen Bereichen (Kapiteln), dargestellt.

Diese Maßnahmen befinden sich auf unterschiedlichen Stufen der Konkretisierung:

Es handelt sich zum Teil um

> weit gediehene Vorschläge für Maßnahmen, die bereits in den erforderlichen fachlichen Beratungen geprüft wurden und realistisch hinsichtlich ihrer Umsetzung sind bzw. sich schon in der Umsetzung befinden,

als auch um

> für sinnvoll und notwendig erachtete Planungen für Maßnahmen, denen aber bisher für die Umsetzung die finanziellen Voraussetzungen fehlen, z. B. weil Bremen ein Haushaltsnotlageland ist und andere Prioritäten gesetzt wurden,

als auch um

> Forderungen aus der öffentlichen und/oder fachlichen Diskussion, die vom zuständigen Senatsressort bislang nicht bewertet wurden,

als auch um

> Forderungen und Vorschläge, die sich außerhalb des Bremer Einflussbereiches an „Dritte“ richten, z. B. an den Bund, zur Änderung von Bundesgesetzen,

als auch um

> Appelle jenseits des unmittelbaren staatlichen Einflussbereiches, in denen es um das Engagement der Bremerinnen und Bremer geht, ihren jeweiligen persönlichen Beitrag zum Abbau sozialer Ausgrenzung mit einzubringen.

Hintergründe, Einzelheiten und Erläuterungen zu den Maßnahmen, Forderungen und Appellen sind in den jeweiligen Kapiteln des Berichts zu finden.

Tabelle A.1: Übersicht der im ARB genannten Maßnahmen

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
2.1 Bevölkerung im Land Bremen:	
Beschäftigungsquoten erhöhen	Zukünftig muss ein sinkender Bevölkerungsanteil Wohlstand, öffentliche Haushalte und Sozialversicherungssysteme erwirtschaften. Hohe Beschäftigung insbesondere auch derjenigen, die z. Zt. Probleme im Erwerbssystem haben, würde hier Abhilfe schaffen.
Diversity Management verstärken	Eine weiterhin zunehmende Vielfalt der Bevölkerung und der Lebenslagen erfordert insbesondere auch bei Produzenten öffentlicher Dienstleistungen Diversity Management (Bildung, Qualifizierung, Arbeitsförderung, Wohn- und Quartiersmanagement, Gesundheit, Sicherheit, öffentliche Daseinsvorsorge u. V. m.).
Familien unterstützen	Die soziale Lage in vielen Familien, der hohe Anteil Alleinerziehender wird weiterhin große Anstrengungen zur Förderung von Kindern und zur Unterstützung ihrer Familien erfordern.
Dienstleistungen an den zunehmenden Anteil Hochbetagter anpassen	Ein veränderter Altersaufbau der Bevölkerung, vor allem mit einem zunehmenden Anteil Hochbetagter, erfordert die Anpassung in vielen öffentlichen Dienstleistungsbereichen (z. B. Gesundheit, Pflege, Wohnumfeld, Mobilität, Bildung).
2.2 Einkommen Schulden und Transferleistungen:	
Überschuldung verhindern	Bildungs- und verbraucherschutzpolitische Programme und Maßnahmen zur Förderung der Finanzkompetenz; verantwortungsvolle Kreditvergabe; öffentlich finanzierte Frühintervention für Menschen mit Überschuldungsproblemen
Pfändungsfreies Girokonto	Kontolosigkeit infolge Überschuldung verhindern.
Schuldnerberatung sichern	Für die Integrationschancen und die Lebenslagen der Betroffenen bleibt eine gut zugängliche und ausgestattete Schuldnerberatung wichtig.
Armutsfeste Löhne	Politische Initiativen zum Mindestlohn weiterhin unterstützen.
Mindestsicherung für Kinder	Bedarf deckende Kinderregelsätze (politische Initiativen fortsetzen), Kindergartenplätze, Ganztagsschule, Freies Essen (u. a. in Schulen), Sportangebote, freie Lernmittel
Mehrbedarfe zulassen und die Gewährung von Einmalleistungen ermöglichen	Hierdurch könnten Einzelleistungen flexibel angepasst werden, insbesondere könnte auch eine bessere fallbezogene Hilfestellung für Familien mit Kindern sichergestellt werden.
Dienstleistungsqualität verbessern	Durch eine umfassende und frühzeitige Beratung kann die Anzahl der Rechtsmittel und Klagen verringert werden. In der Gestaltung und Formulierung der Bescheide sollte verstärkt auf Transparenz und Verständlichkeit geachtet werden. Besonderes Augenmerk sollte der Begründung von Ermessensentscheidungen gelten. Ausreichendes und qualifiziertes Personal der Träger sind dabei eine wichtige Voraussetzung.
2.3 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt:	
Arbeitslosigkeit präventiv vermeiden	Beschäftigung im Strukturwandel durch unternehmensnahe Qualifikation fördern.
Schwerpunktsetzung für Langzeitarbeitslose	Unter Berücksichtigung des Ziels der Armutsbekämpfung sollte die Landesarbeitsmarktpolitik ihren Schwerpunkt in der Förderung von Langzeitarbeitslosen bzw. von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II haben. Dies sollte sich auch in der Mittelverteilung auswirken.

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Beschäftigung ermöglichen	Durch anteilige Förderung von neuen Arbeitsverhältnissen werden kommunale Arbeitsmärkte gestärkt. Eine enge Verbindung zur Sozial-, Umwelt und Stadtteilpolitik in beiden Städten des Landes wird gewährleistet.
Beschäftigung fördern, verfestigte Arbeitslosigkeit auflösen	Ausrichten von Qualifizierungsmaßnahmen auf wachsende Beschäftigungsfelder im Bereich der Offshore-Windenergie, der Logistikwirtschaft, der maritimen Technologien sowie der Tourismuswirtschaft. Verstärkung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten in benachteiligten Quartieren
Beschäftigungsförderung für Migrantinnen und Migranten	Diversity Management in der Arbeitsförderung, damit u. a. auch Migrant/innen ausreichend gefördert werden
Potenzial von Frauen ausschöpfen	Veränderung von Ausbildungs- und Qualifikationsstrukturen, Frauen und Männer gleichermaßen ansprechen und explizit frauenspezifische Zugänge ermöglichen.
Vereinbarkeit von Berufs-, Privat- und Familienleben	Prozesse in Unternehmen z. B. durch die Weiterentwicklung von Infrastrukturen (Betreuungsangebote für Kinder aller Altersstufen) unterstützen.
Potenziale Bremerhavens ausbauen	Vorhandene Strukturen von Forschung und Entwicklung insbesondere mit der maritimen Wirtschaft und der lebensmittel- und fischverarbeitenden Industrie stärker verknüpfen.
Sozialen Arbeitsmarkt aufbauen	Für die Zielgruppe der schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen soll aufbauend auf einer Auswertung der Erfahrungen mit dem Programm „Bremen produktiv und integrativ“ und unter Nutzung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „Kommunalkombi“ in den nächsten Jahren ein sozialer Arbeitsmarkt mit dauerhaft öffentlich geförderter Beschäftigung aufgebaut werden.
Ausreichend Ausbildungsplätze, besserer Übergang Schule/Beruf	Alle jungen Menschen sollten einen Ausbildungsplatz erhalten können. Das schulische System und das Berufsausbildungssystem müssen einen besseren Übergang an der Schwelle Schule-Beruf gewährleisten.
2.4 Chancen durch Bildung:	
Förderung der frühen Bildung	Kinder bekommen bei Bedarf schon im Kindergartenalter Sprachförderung, um ihre Bildungschancen zu erhöhen. In der Grundschule wird die Sprachförderung auf vielfältige Weise fortgeführt, insbesondere auch für Kinder mit Migrationshintergrund. Im Jahrgang übergreifenden Unterricht wird nach geistigen Fähigkeiten der Kinder differenziert und entsprechend gefördert. In Ganztagsgrundschulen wird für Kinder aus Familien mit Transferleistungsbezug ein kostenloses Mittagessen vorgehalten.
Verbesserte Ausstattung der Schulen in benachteiligten Quartieren	Den Schulen werden Untersuchungen der Lernausgangslage, systematische Fortbildungsprogramme, Coaching und regelmäßige Evaluation angeboten. Sie müssen ihrerseits ihre Bereitschaft zu grundsätzlichen Veränderungsmaßnahmen erklären und im Verlauf des Projekts praktisch nachweisen.
Unterricht und Abschlussquoten verbessern	Um Schulen die Chance einer qualitativ hochwertigen Rückmeldekultur zu geben, wurden neben der externen Evaluation die Vergleichsarbeiten in Klasse 3 (VERA 3) eingeführt. Diese Rückmeldungen geben Lehrerinnen und Lehrern die Chance anhand der differenzierten Ergebnisse, ihren Unterricht zu verändern und gerade in Gebieten mit sozial benachteiligten Kindern, Lernangebote so zu verändern, dass diese Kinder mehr Bildungschancen haben. Die Quote derjenigen, die allgemeinbildende Schulen ohne Hauptschulabschluss verlassen (9 %), soll bis 2012 möglichst halbiert werden.

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Mehr Praxisorientierung in Abschlussklassen	Ein wesentlicher Schwerpunkt soll zukünftig auf der qualitativen Weiterentwicklung von Maßnahmen liegen, die Hauptschülerinnen und -schüler während ihrer Schulzeit auf den Übergang in die Ausbildung und Beschäftigung vorbereiten.
Keine Studiengebühren	Niemand darf wegen der Erhebung von Studiengebühren vom Studium abgehalten werden. Deshalb werden für bremische Studierende an öffentlichen Hochschulen auch weiterhin grundsätzlich keine Studiengebühren für ein Erststudium erhoben.
Hochschulen öffnen	Spezielle Angebote vor der Zulassung für Migrant/innen; Um mehr Frauen im Studium und in der Forschung vor allem in den Technik- und Naturwissenschaften zur erfolgreichen Karriere zu verhelfen, sind sie besonders in diesen Bereichen und auf allen Ebenen zu fördern.
Schule für alle	Mit der Umsetzung des Schulentwicklungsplans ist beabsichtigt, langfristig das bestehende gegliederte Schulsystem zugunsten einer „Schule für alle Kinder“ abzuschaffen. Dies soll in der Form flächendeckender Ganztagsschulen geschehen, in denen Kinder und Jugendliche gemeinsam lernen und leben, so dass soziale und andere Benachteiligungen durch Schulen zumindest vermindert werden können.
Mehr Übergänge von der Schule in den Beruf	Instrumente der Praxisphase wie Praxislernen in betrieblichen Praktika oder/und Werkstattphasen, Schülerbetriebspraktika sollen einen weit höheren Stellenwert erhalten und kontinuierlich weiter entwickelt werden; Hilfestellungen durch Ausbildungsbegleitung.
2.5 Wohnen:	
Ausreichend preisgünstiger Wohnraum	Kostengünstiger Wohnraum muss in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Im geförderten Wohnungsbau steht dieses Ziel an erster Stelle.
Generationengerechtes Wohnen fördern	„Wohnen in Bremen - eine generationengerechte Adresse“: neue Wohnformen wie z. B. gemeinschaftliches Wohnen.
Möglichst barrierefrei	Bauliche Barrieren im öffentlichen Raum sollen schrittweise abgebaut werden.
2.6 Gesundheit:	
Gesundheitliche Selbsthilfe fördern	Die Förderung von Selbsthilfeaktivitäten auch in benachteiligten Gebieten ist konzeptionell (z. B. hinsichtlich Partizipation) wie auch unter fiskalischen Erwägungen wünschenswert. Wichtig ist jedoch hier eine professionelle Anleitung und – falls Selbsthilfe nicht zu Stande kommt – eine entsprechende sozialstaatliche Intervention.
Präventionsgesetz umsetzen	Geeignete Maßnahmen können sich bei regional flächendeckender Umsetzung als geeignete Strategieoptionen gegen Armut und Benachteiligung erweisen.
Beschäftigungsmöglichkeiten für psychisch Kranke	Im Rahmen wohnquartierbezogener Strategien zur Bewältigung von Armut sollten für psychisch Kranke tagesstrukturierende, sinnhafte und entgeltliche Beschäftigungen geschaffen werden.
Jährliche Berichterstattung „Brennpunkt Sucht“	Berichterstattung – als Grundlage für quartierbezogene Programme und präventive Planungen – sollte wieder aufgenommen werden, möglichst in Zusammenarbeit mit der Wohnungslosenhilfe.
Streetwork erweitern	Auf der Grundlage einer Analyse weiterer Suchtbrennpunkte im Rahmen der jährlichen Berichterstattung wäre über eine Übertragung des Modells „Grünzug West“ zu entscheiden.

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Koordiniertes Casemanagement Junge Menschen	Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Fallmanagern der BAgIS und der für die Suchtberatung zuständigen Fachkräften der Sozialpsychiatrischen Beratungsstellen und der Drogenberatungsstellen.
Bestandsaufnahme Überschuldung und Sucht bei Jgdl. u. jungen Erwachsenen	Bestandsaufnahme bei der BAgIS, bei wie vielen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Suchtproblematik mit welchem Schweregrad als Vermittlungshemmnis vorliegt.
Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung stärken	Vernetzung im Stadtteil, Qualifizierungscurriculum für Multiplikatoren sowie eine geschlechtsspezifische Bewegungsförderung. Stärkere Einbeziehung und Finanzierung sozialräumlicher Gesundheitsförderung und Prävention im Programm „Soziale Stadt“.
Ausreichende Leistungen der Pflegeversicherung	Eine nachhaltige Finanzierung und ausreichende Dynamisierung der Pflegeversicherung, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Pflegeversicherung stärkt, ist dringend erforderlich. Neben den Altersrenten sind ausreichende Leistungen der Pflegeversicherung wesentlich für die Vermeidung von Altersarmut und für die Unabhängigkeit von ausgleichenden Transferleistungen wie der Grundsicherung im Alter.
2.7 Partizipation:	
Einführung einer Ehrenamtskarte	Belohnung und Ermutigung der Ehrenamtlichen
Engagementpolitik ausbauen	Entwicklung von innovativen Formen, die partizipationsfernen Schichten neue Zugänge ins Engagement und insbesondere zur politischen Partizipation eröffnen – und damit größere Verwirklichungschancen.
Unterstützung des karitativen Engagements	Zur Armutsprävention genauso wie zur Minderung von Armutsfolgen.
Beteiligung der Bevölkerung zu Fragen der gesamt-städtischen Planung und Entwicklung	Anhörungsbeteiligung, Entscheidungsbeteiligung, Verfahrensbeteiligung, Gestaltungsbeteiligung sowie Durchführung von Foren/ Bürgergutachten/ Runden Tischen, Erprobung des Modells „Bürgerhaushalt“.
Entwicklung der Beteiligungsmöglichkeiten im Stadtteil	Stärkung der Informationsrechte von Beiräten und Bürger/innen über beabsichtigtes Handeln der Behörden und Ressorts im Stadtteil. Einführung von Planungskonferenzen.
Angebote zur Qualifizierung von Ehrenamtlichen sowie für Hauptamtliche zur professionellen Unterstützung ehrenamtlicher Arbeit	Z. B. durch Einrichtung einer virtuellen bremischen Freiwilligenakademie, in der alle Angebote und Module, die bereits bei unterschiedlichen Trägern vom paritätischen Bildungswerk, über die Freiwilligenagentur bis hin zur VHS existieren, dargestellt und angeboten werden
Schaffung geeigneter Orte für bürgerschaftliches Engagement	Z. B. Quartierszentren, Weiterentwicklung und Öffnung von Schulen.
Schaffung von mehr Möglichkeiten zur Übernahme von Verantwortung und zur Selbstorganisation durch die Bürger	Z. B. Patenschaften für Spielplätze, Stadtteilbereiche, Gedenkstätten oder Mitwirkung in Bibliotheken, Museen, Sportstätten und anderen öffentlichen Einrichtungen; gleichzeitig Übertragung von Mitsprachemöglichkeiten.
„Brückenprojekte“	Ortsteilübergreifende Projekte, die das „Auseinanderdriften“ von Quartieren vermeiden. Solche „Brückenprojekte“ können z. B. zwischen Institutionen wie Kindergärten, Schulen und Senioreneinrichtungen entstehen, aber auch zwischen Gruppen in den Stadtteilen.

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Integration durch Sport	Es ist geplant, zum Jahr 2010 einen Integrationsfond einzurichten, in dem Gelder von der EU, nationale und bremische Mittel gebündelt werden. Aus diesem Fond sollen Projekte finanziert werden, die die Zusammenarbeit von Sportvereinen mit Schulen, die Kooperation von Sportvereinen mit Bildungs- und sozialen Einrichtungen, ganz besonders aber die Integration junger Migrantinnen und Migranten fördern (z. B. durch zielgruppengerechte Angebote, Einbindung in verantwortliche Vereinsarbeit).
3.1 Kinder:	
Ausbau der Kinderbetreuung	Als nächster Schritt soll die Betreuungsquote der unter Dreijährigen bis 2013 auf 35 % ausgeweitet werden, um den Rechtsanspruch auf Betreuung für alle Kinder ab dem 1. Geburtstag zu gewährleisten.
Betreuung verbessern	Schrittweise Erhöhung wie auch Flexibilisierung der Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung, die Ausweitung der Sprachförderung und die bedarfsbezogene Aufstockung des Betreuungspersonals , Schwerpunktsetzung auch weiterhin besonders auf Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen.
Eltern Erziehungskompetenzen vermitteln	Angebote in Familienzentren, Kitas, Schulen verstärken. Stärkere, verbindliche Einbeziehung der Eltern in die Betreuungs- und Bildungssysteme
Kita und Schulen als Lebensorte zur Stärkung der Lebenskompetenz entwickeln	Kommunikation, soziale Kompetenz, Ernährung, Kochen, Hygiene als Themen berücksichtigen. Unterrichtsfach „Lebenskompetenz und Gesundheitswissen“ einführen.
Unterstützung von Elternteilen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Angebot sonntägliche Freizeitgestaltung. Konzeptionelle Ansätze sind auszuweiten und den Lebenslagen von Kindern und arbeitenden Müttern und Vätern anzupassen.
Stärkung der Teilhabechancen von Kindern in alleinerziehenden Familien	Programm„Big Brother Big Sister“ erweitern. Kinder können damit ihren Erfahrungshorizont erweitern, sich neue Kompetenzen aneignen und Modellen nachstreben. Mütter und Väter erfahren eine Entlastung.
Erhöhung der Teilnahme von Kindern mit Migrationshintergrund an öffentl. Betreuungs- und Bildungsystemen	Gezielte Werbemaßnahmen
Ausbau von Ferien-Förderprogrammen durch Jugendhilfe und Schule in benachteiligten Quartieren zur Stärkung der sozialen Inklusion und Verbesserung der Bildungschancen	Mit dem Programmmodul werden die Folgen von Kinderarmut mittels peer-learning-Programm stadtteilbezogen bekämpft: • Teilnehmende Kinder erhalten ein attraktives und förderndes Ferien- und Bildungsangebot in den Ferien • Verbesserter Spracherwerb für Kinder mit entsprechendem Bedarf • Stützung und begleitende Entlastung der Eltern in ihrer Erziehungsfunktion • Zum Teil Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Familien mit „Lückekindern“ • Stärkung der Kompetenzen und Selbstwirksamkeitserfahrung für jugendliche Teamerinnen und Teamer und Zertifizierung ihrer nonformalen Bildungserfolge durch die JULEICA
Einrichtung von Spielkreisen für unter 3jährige Kinder in Kindertagesstätten	Stärkung der frühen Entwicklungsförderung.
Ausstattung von Einrichtungen mit einer hohen Anzahl von Kindern	Fachliche Bildungs- und Erziehungsansätze, mit denen eine zielgerichtete, kompensatorische entwicklungsgemäße Aneignung

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
mit Migrationshintergrund mit qualifiziertem Personal	von Fähigkeiten, Wissen und Kompetenzen gelingen kann.
Entwicklung eines integrierten Gesundheitsförderkonzeptes	Konsequente Vernetzung und Kooperation der Hauptakteure aus Jugendhilfe, Gesundheit und Bildung.
Förderung der Kindergesundheit durch Prävention	Bsp: TippTapp - Gesund ins Leben. Ziel des Projektes ist es, einen frühen, systematischen und dennoch ressourcenschonenden Zugang zur Zielgruppe der Risikofamilien zu etablieren.
Verstärkung der Arbeit der Familienhebammen	Beratung und Unterstützung von Schwangeren und Müttern mit Säuglingen mit hohem sozialmedizinischen oder psychosozialen Hilfebedarf
Bremisches Kindeswohlgesetz	Früherkennungsuntersuchungen erhöhen und somit Vernachlässigung und Kindesmisshandlung früher und zuverlässiger zu erkennen
Schwache Kinder stark machen - Risiko und „Resilienz“.	Förderung sozial schwacher Kinder, da trotz sozialer Benachteiligung und Risikofaktoren eine gute Entwicklungsperspektive besteht
Zahngesundheit fördern	Verbesserung der Zahngesundheit von sozial benachteiligten Kindern und Jugendliche
Nationaler Aktionsplan (NAP). „Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten“.	5 Handlungsfelder (NAP): - Vorbildfunktion der öffentlichen Hand - Bildung und Information über Ernährung, Bewegung und Gesundheit - Bewegung im Alltag - Qualitätsverbesserung bei der Verpflegung außer Haus - Impulse für die Forschung
Bereitstellung von flexiblen Betreuungsplätzen	Einrichtung oder Tagespflege für Kinder von alleinerziehenden Elternteilen auch vor Arbeits- oder Qualifizierungsaufnahme.
3.2 Junge Menschen:	
Bereitstellung von mehr Ausbildungsplätzen im dualen System	Förderung von Verbundausbildungen, Unterstützung bei drohenden Ausbildungsabbrüchen
Beratungsangebote weiter entwickeln	Fokussierung auf benachteiligte Jugendliche, Überprüfung inwieweit sie erreicht werden
Bildungsgang Werkschule	Der geplante neue Bildungsgang Werkschule ist ausgerichtet auf Schülerinnen und Schüler, bei denen ein handlungsorientierter Unterrichtsansatz unter besonderer Berücksichtigung der Arbeits- und Berufsorientierung geeigneter für das Erreichen der (Erweiterten) Berufsbildungsreife und für die Einmündung in das Erwerbsleben ist.
Stopp der Jugendgewalt	Prävention, Intervention und zeitnahe Strafverfolgung mit dem Ziel der Nach- und Resozialisierung bilden die Grundlage der Zusammenarbeit. Im ressortübergreifenden Handlungskonzept werden folgende Einzelziele definiert: - Bekämpfung der Kinder- und Einkommensarmut und Milderung der Folgen - Frühzeitige Unterbrechung krimineller Karrieren - Effektivierung der zeitnahen Verfolgung von Intensivtätern - Gewaltstraftaten von Jugendlichen und Kindern nachhaltig verringern - Entwicklung gewaltfreier Problemlösungskompetenzen von Kindern, Jugendlichen und Eltern - Verbesserung der Integration von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern mit Migrationshintergrund - Spürbare Reduzierung von Alkohol- und Drogenmissbrauch - verstärkte Resozialisierung und Wiedereingliederung jugendli-

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
	cher Straftäter
Übergangsförderung Schule-Beruf optimieren	Langfristig Reduzierung der sog. Übergangsförderung zu Gunsten von vollwertigen Ausbildungen; Anerkennungsregelungen für die duale Ausbildung schaffen; spezielle Angebote für Migrant/innen und für junge Mütter
3.3 Menschen mit Behinderungen:	
Barrieren abbauen	Schrittweise Umsetzung der Studie „Bremen baut Barrieren ab“, wichtig sind u.a. der Bahnhofsvorplatz und die Domsheide
Integration von Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf ausbauen	Bereiche Lernen, Sprache und Verhalten sollen weiter integrativ ausgebaut werden
Werkschule ab Jahrgang 9	Vgl. Teil Bildung, 2.4
3.4 Ältere Menschen:	
Selbständigkeit fördern	Das Ziel, die Selbstständigkeit älterer Menschen so weit wie möglich zu erhalten, ist nur einzulösen, wenn die Wohnungen altersgerecht ausgestattet sind und das Wohnumfeld für das Zusammenleben der Generationen geeignet ist.
Altenwohnungen aufwerten bzw. umnutzen	70 % der Altenwohnungen sind teilweise zu modernisieren, 30 % sollten an andere Gruppen vermietet werden (z. B. Studierende)
Innovative Entwicklung in der ambulanten Versorgung fördern	Unkonventionelle Projekte im Bereich Wohnen und ambulanter Pflege sollen mit einem Innovationsfonds initiiert und gefördert werden.
Altenhilfe und –pflege aktiv / stärker für Migrant/innen öffnen	Interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiter/innen soll geschult werden, Migrant/innen sollen als Mitarbeiter/innen der Altenhilfe und –pflege gewonnen / ausgebildet werden, auf die besonderen kult./ sprachl./ religiösen und sonstigen Bedürfnisse soll stärker eingegangen werden.
3.5 Migrantinnen und Migranten:	
Integration durch Sprache und Bildung	Sprachstandserhebungen und Fördermaßnahmen vor der Einschulung sind zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen abzustimmen und zu intensivieren. Vorkurse für Grundschüler mit Migrationshintergrund; Intensivsprachkurse für Schüler nicht deutscher Herkunftssprache (Seiteneinsteiger) in der Orientierungsstufe und der Sekundarstufe I; Vorkurse für Schüler nicht deutscher Muttersprache für alle Schulstufen; Durchführung von Feriensprachkursen für Schüler mit Migrationshintergrund durch Freie Träger in den Sommerferien; Mit dem „Mercator-Förderunterricht“ sollen durch eine individuelle fach- und sprachspezifische Förderung die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessert werden; Das Projekt „START – Schülerstipendien für begabte Zuwanderer“ soll die Zunahme höherer Bildungsabschlüsse bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund fördern; Das Elternbildungsprojekt „Rucksack in der Grundschule“ soll zur koordinierten Sprachförderung und Elternbildung beitragen. Migrantenkinder werden unter Einbeziehung ihrer Mütter gefördert. Bereits vermittelte Sprachkenntnisse (Niveaustufe B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) sind für eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt oft nicht ausreichend, daher sind ergänzende und weiterführende Sprachförderangebote notwendig. Eine wichtige Funktion nehmen dabei die Arbeitsagenturen und Argen ein, die im Rahmen ihres Fallmanagements Defi-

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
	zite erkennen und durch geeignete Förderung Sprachkompetenzen verbessern können.
Integration durch Ausbildung, Weiterbildung, Beschäftigung und Selbstständigkeit	In berufsbildenden Schulen ist in besonderer Weise für die Ausbildung der Fach- und Berufssprache Sorge zu tragen. Im Rahmen des operationellen Programms des Landes Bremen zur Umsetzung der neuen ESF Förderperiode 2007 - 2013 ist die Förderung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund als Querschnittsziel verankert. In allen Förderbereichen des operationellen Programms wurden - als wichtiger Baustein der Bremer Konzeption zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern - konkrete Zielzahlen für Personen mit Migrationshintergrund aufgenommen. Über das gesamte Programm sollen ca. 30 % der geförderten Personen Migrationshintergrund haben und ca. 30 % der Fördermittel dafür eingesetzt werden.
Teilhabe an der Erwerbsarbeit	Insgesamt gesehen ist die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten an der Erwerbsarbeit quantitativ und qualitativ zu verbessern. Maßnahmen müssen Migrantinnen und Migranten erleichtern, an den sektoralen und beruflichen Strukturwandel in der bremischen Wirtschaft Anschluss zu finden. Hierzu gehören berufliche Bildung und Fortbildung, die Verzahnung von Instrumenten der Sprach- und Arbeitsmarktförderung sowie Fördermaßnahmen für nachhaltige Existenzgründungen. Die Bemühungen Bremens um einen hohen Anteil von Auszubildenden mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst müssen fortgesetzt werden.
Integration durch soziale Stadtentwicklung und Förderung des sozialen Zusammenlebens	Aktives Quartiersmanagement mit dem Schwerpunkt der Schaffung eines guten interkulturellen Zusammenlebens in Nachbarschaften wird u. a. durch Programme wie Wohnen in Nachbarschaften (WiN), Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS) sowie dem Bundesprogramm Soziale Stadt gefördert.
Integration durch Interkulturelle Öffnung	Interkulturelle Trainings für Mitarbeiter/innen der Verwaltung und in Ämtern; Mehr Beschäftigte und Auszubildende mit Migrationshintergrund in der Verwaltung, Ämtern und bei öffentlichen Dienstleistungen.
3.6 Wohnungslose:	
Frauenspez. Notunterbringung drogenabhängiger Frauen schaffen	Zusätzliche Plätze in Notunterkunft für obdachlose Frauen.
Neue Einrichtung für ältere chronisch mehrfachabhängige Obdachlose schaffen	Steigende Chance zum Ausstieg und zur Therapie durch Ferne zur aktiven Konsumentenszene.
Ausweitung der Eingliederungshilfen für psychisch kranke Obdachlose	Verkürzung der Wartezeiten für Maßnahmen der Eingliederungshilfe (§ 53 SGB XII) zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen und Beendigung von Fehlplatzierungen im System der Notunterkünfte.
Verbesserung der Zugänglichkeit des Gesundheitssystems	Sensibilisierung und Fortbildung niedergelassener Ärzte zu gesundheitlichen Folgen und typischen Erkrankungen Obdachloser.
Verbesserte Wohnungssicherung bei Untersuchungshaft	Übernahme der KdU gem. SGB XII (aufgrund gesetzl. Änderungen im SGB II) während der U-Haft.
Finanzielle Absicherung der Beratungstätigkeit eines Straffälligenträgers	Beratungsgegenstand: z. B. Umgang mit Geld einüben.
Ausbau der Teilhabe durch Tätigkeit	Angebot von Tätigkeiten gem. § 11(3) SGB XII für sozial bes. Benachteiligte über das Jahr 2009 hinaus.

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Ehrenamtliche Bewährungshilfe einführen	Mentoringsystem von ehemals Straffälligen für Probanden der Bewährungshilfe, Schulung durch Ehrenamtliche.
„Hier geht's los" (HIGELO)	Kurse zum Aufbau eines positiven Selbstbildes und zum Selbstmanagement (fit for life-Programm) speziell f. Aussiedler, Migranten und Langzeitarbeitslose.
Unterstützung/Beratung der Angehörigen von Straffälligen	Gruppenarbeit, auch mit Theatergruppe.
Spezielle Verbesserung der Wohnungsversorgung	Insbesondere für überschuldete Obdachlose (mit Schufa-Eintrag o.ä.).
Umbau eines Hauses für behinderte Obdachlose (Rollstuhlfahrer)	Speziell für Rollstuhlfahrer mit Schufa-Eintrag
Kulturelle Projekte mit Obdachlosen	Soziales Engagement von Bremerinnen und Bremern
Sportprojekte mit Obdachlosen	Soziales Engagement von Bremerinnen und Bremern
Einladungen an die Bewohner von Notunterkünften durch Beiräte / Vereine	Soziales Engagement von Bremerinnen und Bremern
Besuchsdienste	Soziales Engagement von Bremerinnen und Bremern
Wohnen und Qualifizieren (ausbauen)	Jungen Obdachlosen eine Perspektive bieten, z.B. durch den Erwerb von Schulabschlüssen, Ausbildung oder Arbeit, z.B. für eigenen Wohnraum.
3.7 Frauen:	
Geschlechtsspezifische Datenerhebung und -aufbereitung	Als Grundlage für die Politikgestaltung und für die Entwicklung von Handlungsstrategien und Maßnahmen.
Höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern	Gestaltung des Chancengleichheitsprogramms im BAP.
Flexible arbeitsmarktpolitische Instrumente entwickeln	Maßnahmen für den besonderen Bedarf und Lebenslagen von Frauen im SGB III und im SGB II
Mindestlohn i. H. v. mindestens 7,50 € einführen	Besonders Frauen würden profitieren, da sie den überwiegenden Teil der Beschäftigten in Niedriglohnsektor darstellen.
Begrenzung auf 15 Stunden für Minijobs	Absenkung der Stundenlöhne über Erhöhung der Arbeitszeit Einhalt gebieten.
Geschlechtergerechte Reform des Steuersystems	Steuerrecht mit Ehegattensplitting und Steuerklasse V wirken als Hürde für Frauen, erwerbstätig zu werden.
Reform SGB II bzgl. Definition „Bedarfsgemeinschaft"	Bedarfsgemeinschaften im SGB II wirken als Modernisierungsbremse in der Geschlechterpolitik, weil sie den Anspruch von Frauen auf eigenständige Existenzsicherung negieren
Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern	Flexible und hochwertige Ganztagsbetreuung für Kinder
Unterstützung der Etablierung einer familien- und lebenslauforientierten Personalpolitik in Bremischen Unternehmen	Bsp: Verbundprojekt „Familie und Beruf"
Erhaltung der Beratungsstellen für Frauen zur Existenzgründung in HB und BHV	Ergänzung um Angebote für die Unternehmensnachfolge
Gleichstellungsgesetz in der Privatwirtschaft sowie gesetzliche Regelung zur paritätischen Besetzung von Aufsichtsgremien	Nach norwegischem Vorbild

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Auf gesetzlicher Ebene: Übernahme der Kosten für Verhütungsmittel	Fin. Entlastung der Betroffenen zur Vermeidung ungewollter Schwangerschaften
3.8 Alleinerziehende:	
Spezifische Daten und Analysen zu Alleinerziehenden	Als Grundlage für die Entwicklung passgenauer Handlungsstrategien und Maßnahmen zu entwickeln.
Qualitative Datenauswertungen Übergang zur beruflichen Ausbildung bei Mädchen	Erklärungshypothesen für überproportionalen Anteil früher Schulabgängerinnen prüfen (Schwangerschaft, Mutterschaft, Alleinerziehendenstatus).
Gesetzliche Änderungen	Verlässliche Absicherung von Ausbildung im dualen und im schulischen Ausbildungssystem durch Grundsicherung.
Regelangebote für Schulabschluss- und Ausbildungsabschluss für junge Mütter	Bsp. Projekte wie BELEM und Spagat, Känguru
Gezielte schulische Förderung der Kinder	Bei Bedarf Förderunterricht und Nachhilfegutscheine für Kinder Alleinerziehender als Nachteilsausgleich
Qualitative Auswertungen Arbeitsmarktpolitik/ Alleinerziehende im SGB II	Als Grundlage für die Entwicklung passgenauer Handlungsstrategien und Maßnahmen zu entwickeln
Prüfung der stärkeren Ausrichtung von Förderstrukturen und Maßnahmeangeboten im SGB II auf die Zielgruppe	Gegenstand: Kooperationsvereinbarungen zwischen ARGEN und kommunalen Strukturen, Maßnahmeplanung, Festlegung von Zielförderquoten, Implementierung eines Steuerungssystems; Prüfung eines Pilotprojekts zur modellhaften Erprobung eines Integrationsteams für Alleinerziehende; Prüfung einer unabhängige Clearingstelle für Beschwerden
Stärkere Ausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik auf die Zielgruppe	Integration von Alleinerziehenden als Querschnittsziel mit Zielquoten und einer Doppelstrategie zur Zielerreichung
Ausbau echter Ganztagsbetreuungsangebote für Kinder	Alle Altersstufen in Tagesbetreuung und im Schulsystem
Vorhandene Betreuungsangebote für Kinder vernetzten, zeitliche und situative Betreuungslücken definieren und schließen	Zentrale Vernetzungsstelle mit dezentralen Zugängen (beispielsweise Datenbank in Kitas), Entwicklung zeitlich flexibler, gut zugänglicher Angebote, die auch Randzeiten und situative Betreuungserfordernisse/Notsituationen schnell und unmittelbar abdecken.
Überprüfung der Qualitätsstandards und Organisationsform der Tagespflege	Höhere Flexibilität bei verbesserter Betreuungsqualität
Alltagsunterstützung	Prüfung eines Modellversuchs für ein kommunales Netzwerk für familienunterstützende Dienstleistungen“
Räumliche Segregation abbauen	Bei Erschließung neuer Baugebiete in zentralen Lagen Wohnmodelle für Alleinerziehende planen, positive Projektansätze zur Verbesserung der Wohnqualität in benachteiligten Wohngebieten verstetigen (z. B. Verknüpfung von Quartiersentwicklung mit arbeitsmarkpolitischen Instrumenten)
Erhalt und Ausbau von niedrigschwelligen Angeboten mit nachbarschaftlichem Netzwerkansatz	Mütterzentren, Häuser der Familie, Erprobung von Beteiligungsverfahren bei der Ausgestaltung der konkreten Angebote

Maßnahmen / Vorschläge	Beschreibung
Förderung von Selbsthilfe, bürgerschaftlichem Engagement für Alleinerziehende und Arbeit von Interessensvertretungen	Beispiele sind Kulturgutschein, Patenschaftsprogramme für Alleinerziehende, Begleitservice für Kinder von Alleinerziehenden, Schulstipendien für das Aufbringen von „Schulnebenkosten“, die Selbsthilfeangebote von Mütterzentren und Häusern der Familie ebenso wie von Interessensverbänden wie dem VAMV
Kostenfreie oder kostengünstige Mobilität über den ÖPNV	Der Besuch einer frei gewählten Schule, von nachschulischen Veranstaltungen und die Teilnahme an Tagesfahrten mit der Schule, Sport-, Kultur- und anderen Veranstaltungen muss Kinder von Alleinerziehenden mit niedrigen Einkommen offen stehen.
4 Armut und Reichtum in den Stadtteilen, Ortsteilen und Quartieren:	
Segregation nicht durch Verwaltungshandeln verstärken	Vermeidung der sozialen Segregation durch die räumliche Konzentration von Sozialem Wohnungsbau.
Lokale Beschäftigung und Ökonomie fördern	Förderung von Existenzgründungen. Lokale Beschäftigungsförderung durch die Programme Bremen produktiv und integrativ und LOS-Bremen II fortführen.
Ortsteile und Quartiere stärken – Programm WiN weiter entwickeln	Benachteiligte Quartiere stärken
Stadtmonitoring weiterentwickeln	Weiterentwicklung zu einem integrierten Sozialmonitoring mit den Bestandteilen Benachteiligungsindex, Monitoring Soziale Stadt
Senatsprogramme lokal verknüpfen und Schwerpunkte in benachteiligten Quartieren setzen	Verstärkte Ausrichtung der Aktivitäten und Programme aller Senatsressorts (Ressourcenbündelung) auf benachteiligte Stadtgebiete.
Direkte Partizipation und Sozialraumorientierung fördern	Nachhaltige Quartiersentwicklung durch direkte Partizipation. Organisation durch Quartiersmanagement. Sozialraumorientierung als Paradigmenwechsel verankern.
Sozialen Zusammenhalt fördern	Innerstädtischen Entsolidarisierungsprozessen durch Brückenprojekte entgegenwirken, vgl. Teil 2.7.

Im Bericht benutzte Abkürzungen

Abkürzung	Bedeutung
a. v. E.	außerhalb von Einrichtungen
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
Alhi	Arbeitslosenhilfe
ARB	Armuts- und Reichtumsbericht
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAgIS	Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BG	Bedarfsgemeinschaft
BKK	Betriebskrankenkasse(n)
BremBGG	Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
ESCS	(Index of) Economic, Social and Cultural Status
EU	Europäische Union
FGT	Frauengesundheitstreff Tenever (Bremen)
ggf.	gegebenenfalls
GISBU	Gesellschaft für integrative soziale Beratung und Unterstützung mbH
GTP West	Gesundheitstreffpunkt West (Bremen)
GSiAE	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
GSiG	Grundsicherungsgesetz?
HBSC	Health Behaviour in School-age Children
Hg.	Herausgeber/in
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
i. d. R.	In der Regel
iaw	Institut Arbeit und Wirtschaft (Bremen)
JVA	Justizvollzugsanstalt
KdU	Kosten der Unterkunft
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAJB	Landesarbeitsgemeinschaft der Jugendzahnpflege
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
LRS	Lese- und Rechtschreibschwäche
m^2	Quadratmeter
NAP	Nationaler Aktionsplan
n. v.	nicht verfügbar
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PASS	Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
PISA	Programme for International Student Assessment
PVI	Privatverschuldungsindex
rd.	rund
rsp.	respektive
SAFGJS	Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
SBW	Senatorin für Bildung und Wissenschaft
SF	Senatorin für Finanzen
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt

Abkürzung	Bedeutung
STÄWOG	Städtische Wohnungsbaugesellschaft (Bremerhaven)
s.u.	Siehe unten
SUBVE	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa
TN	Teilnehmerinnen / Teilnehmer
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche(s)
u. U.	unter Umständen
VAMV	Verband Alleinerziehender Mütter und Väter e. V.
VERA	VERgleichsArbeiten in der Grundschule
vgl.	vergleiche
vs.	versus
WE	Wohneinheit
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WoFG	Wohnraumförderungsgesetzes
z. B	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit
ZEW	Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung
ZFW	Zentrale Fachstelle Wohnen
ZGF	Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau
Z.I.S.	Zentrum für Migranten und interkulturelle Studien e. V.

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J. / Leibfried, S.: Bildungsarmut; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 21-22 Berlin 2003
Allmendinger / Leibfried 2003

Antonovsky, A.: Health, stress and coping: New perspectives on mental and physical well-being; San Francisco 1979
Antonovsky 1979

Antonovsky, A.: Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit; Tübingen 1997
Antonovsky 1997

AOLG (Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden): Dritte, neu bearbeitete Fassung des Indikatorensatzes für die Gesundheitsberichterstattung der Länder; 2003
Vgl.: http://www.statistik-bremen.de/Gesundheitsberichterstattung/index.html
AOLG 2003-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Armutsbericht 2004 - Schwerpunkt: "Armut und Gesundheit"; Bremen 2004
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Armutsbericht/x_armutsbericht2004.pdf
Arbeitnehmerkammer Bremen 2004-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Armutsbericht 2005 - Schwerpunkt: "Armut und Bildung"; Bremen 2005
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Armutsbericht/w_armutsbericht2005.pdf
Arbeitnehmerkammer Bremen 2005-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Armutsbericht 2006 - Schwerpunkt: "Hilfebedürftig trotz Arbeit"; Bremen 2006
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Armutsbericht/v_armutsbericht2006.pdf
Arbeitnehmerkammer Bremen 2006-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Armutsbericht 2007 - Schwerpunkt: " Die soziale Spaltung der Stadt"; Bremen 2007
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Armutsbericht/s_armutsbericht2007.pdf
Arbeitnehmerkammer Bremen 2007-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Statistisches Taschenbuch 2008; Bremen 2008
Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-1

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Armut in Bremen, Bericht 2008, Schwerpunkt: Jugendliche zwischen Schule und Beruf; Bremen 2008
Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-2

Arbeitnehmerkammer Bremen: Bürgerbeteiligung statt Politikverdruss (Presseerklärung vom 13.11.2008)
http://www.arbeitnehmerkammer.de/presse143/pressearchiv144/buergerbeteiligung-statt-politikverdruss.html
Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-3

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg.): Sozial- Armuts- und Reichtumsberichte. Bürokratische Pflicht, hilfreiche Frühwarnsysteme, sachliche Grundlage für öffentliche Debatten oder erforderliche Steuerungsinstrumente; Bremen 2008
Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-4

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hg): Mitgliederbefragung – Berichtsband Bremen und Bremerhaven, September 2008; Bremen 2008
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Broschueren_Studien/Mitgliederbefragung_W_2008.pdf
Arbeitnehmerkammer Bremen 2008-5

Arndt, C. / Volkert, J.: Gender Inequality in Germany –Quantitative Analyses from a Capability Perspective, August 2006.
http://www.capabilityapproach.com/pubs/6_2_ArndtVolkert.pdf
Arndt / Volkert 2006

Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2008 - Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I; Bielefeld 2008
http://www.bildungsbericht.de/daten2008/bb_2008.pdf
Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008-1

BA (Bundesagentur für Arbeit): Situation von Frauen und Männern am Arbeits- und Ausbildungsmarkt 2000-2007 (ohne Orts- und Zeitangabe)
BA 2007-1

BA (Bundesagentur für Arbeit): Sonderauswertung zu Leistungs- und NichtleistungsempfängerInnen, November 2007
BA 2007-2

BA (Bundesagentur für Arbeit): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Bedarfe, Leistungen und Haushaltsbudget; Nürnberg 2008
BA 2008-1

BA (Bundesagentur für Arbeit): Aktuelle Daten aus der Grundsicherung, Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern; Juli 2008 (Daten November 2007)
BA 2008–2

BA (Bundesagentur für Arbeit): Wohn- und Kostensituation, Kreis Bremen-Stadt bzw. Bremerhaven, Dezember 2007; Nürnberg 2007
BA 2008-3

BA (Bundesagentur für Arbeit): Arbeitsmarktberichterstattung - Alleinerziehende im SGB II; Nürnberg 2008
BA 2008-4

BA (Bundesagentur für Arbeit): Leitfaden für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II – Anregungen für Geschäftsführungen; Nürnberg 2008
BA 2008-5

BA (Bundesagentur für Arbeit): Analytikreport, Analyse des Arbeitsmarkts für Alleinerziehende; Nürnberg 2008
BA 2008-6

BAG W (Bundesarbeitsgmeinschaft Wohnungslosenhilfe): wohnungslos 4/2008; Bielefeld 2008
BAG W 2008

Bartelheimer, P.: Der Sozialraum in der Sozialarbeit und in der kommunalen Sozialberichterstattung (unveröffentlichtes Manuskript); Göttingen 2005
Bartelheimer 2005-1

Bartelheimer, P.: Gefährdungen von Teilhabe im Umbruch des deutschen Sozialmodells. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hg.): Fällt die Gesellschaft auseinander? Herausforderungen für die Politik. Auftaktveranstaltung des Projekts "Gesellschaftliche Integration" (28. September 2006), Berlin
http://www.fes.de/integration/pdf/Faellt_die_Gesellschaft_auseina.pdf
Bartelheimer 2006-1

Bartelheimer, P.: Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel; in: Fachforum Nr. 1/2007, Projekt gesellschaftliche Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung; Berlin 2007
Bartelheimer 2007-1

Baumann, Z.: Leben in der flüchtigen Moderne; Frankfurt, 2007
Baumann 2007

Baumert, J.: PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Deutsches PISA-Konsortium; Opladen 2003
Baumert 2003

Beauftragte der Bundesregierung für Migration (Hg.): Gesundheit und Integration; Berlin 2007
Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2007

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.): Wohnraumbeschaffung durch Kooperation; Bonn 2003
BBR 2003

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Quartiers-Impulse – Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, ExWoSt-Informationen 31/1; Bonn 2006
BBR 2006

Becker, I. / Hauser, R.: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelziffer-studie): Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung; Frankfurt a. M. 2003
Becker / Hauser 2003

Becker, I.: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II Grenze, SOEP Papers (DIW Berlin); Berlin 2007
Becker 2007-1

Becker, I.: Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich, Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung (HBS), Düsseldorf 2007
Becker 2007-2

berlinpolis e.V. (Hg.): Wie sozial sind die Länder? Studie zur sozialen Lage der deutschen Bundesländer, Berlin 2006
berlinpolis 2006

Bernhard, S.: Inklusion in der Europäischen Union – Beobachtungen zum Wandel der Problematisierung von Armut in der EU; 2006
www.grandnet.de/papers/pomo2006/bernhard.html
Bernhard 2006-1

Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Demographie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten, Gütersloh 2008
Bertelsmann 2008

Bertram, H.: Mittelmaß für Kinder. Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland; München 2008
Bertram 2008

BIAJ (Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe) Bremen 2005
http://www.verdi.de/erwerbslose/informationen_positionen/arbeitsmarktdaten/data/alo-frauen-veraenderung0304-0305
BIAJ 2005-1

Bickel, H.: Die Epidemiologie der Demenz; in: Informationsblätter der Deutschen Alzheimer Gesellschaft e.V.; online-Veröffentlichung 2008
http://www.deutsche-alzheimer.de/index.php?id=37&no_cache=1&file=7&uid=224
Bickel 2008-1

Binne, H.: „Mittendrin am Rande in Lüssum“, in: Mittendrin am Rande, Zeitschrift für Arbeit und Soziale Gerechtigkeit, Nr.21/2008, S.12 f.
Binne 2008

Bispinck, Reinhard: Löhne, Tarifverhandlungen und Tarifsystem in Deutschland 1995-2005. WSI Diskussionspapier Nr. 150, 2007.
http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_150.pdf
Bispinck 2007

Blättner, B. in: R. Geene, C. Gold (Hg.): Armut macht krank; Berlin 2001
Blättner 2001

Bosch, G. / Weinkopf, C. (Hg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt a.M. / New York 2007
Bosch / Weinkopf 2007

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Berlin 2001
BMAS 2001-1

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales): Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Berlin 2005
BMAS 2005-1

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales): Statistisches Taschenbuch 2007, Berlin 2007.
http://www.bmas.de/coremedia/generator/21208/property=pdf/statistisches__taschenbuch__2007.pdf
BMAS 2007-1

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Sechster Familienbericht - Familien ausländischer Herkunft in Deutschland: Leistungen - Belastungen - Herausforderungen; 2000.
http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/PRM-3529-Familienbericht,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf
BMFSFJ 2000-1

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hg): Freiwilliges Engagement in Deutschland - Freiwilligensurvey 1999 - Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement; Auswertung in 3 Bd.; Stuttgart, Berlin, Köln 2001
http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/aktuelles,did=15980.html
BMFSFJ 2001-1

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Gender-Datenreport, 1.Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern; Berlin 2005.
BMFSJ 2005-1

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland; Berlin 2005
BMFSJ 2005-2

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Alleinerziehende in Deutschland; Monitor Familienforschung Ausgabe 15; Berlin 2008
BMFSJ 2008-1

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Entlastung für Familien durch familienunterstützende Dienstleistungen; Monitor Familienforschung Ausgabe 13, Berlin 2008
BMFSFJ 2008-2

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend): Familien Report 2009; Berlin 2009.
BMFSJ 2009-1

Böcklerimpuls: Gewinneinkommen auf Rekordhoch, in: Böcklerimpuls, H. 19/2008
http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2008_19_3.pdf
Böcklerimpuls 2008

Bos, W. u. a. (Hg.): IGLU: Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich; Münster, New York, Berlin 2003, 2004, 2005
Bos u. a. 2005

Braun, Sebastian: Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. Integrationsdiskurse zwischen Hyperindividualismus und Abdankung des Staates; 2002.
Vgl.: http://www.bpb.de/publikationen/6ME8WR.html
Braun 2002

Bremer Vereinbarungen zur Fortführung des Pakts für Ausbildung; zur Steigerung der Ausbildungsleistung; für Initiativen für besondere Zielgruppen des Ausbildungsmarktes; zur Verbesserung der Ausbildungsreife und Berufsorientierung; zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Altbewerbern; zur Begleitung des demografischen Wandels; zur Förderung der Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser; zur Sicherung der Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter 2008 – 2010; Bremen 2008
http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?id=18795
Bremer Vereinbarungen 2008-2010

Bremische Bürgerschaft: Zwischenbericht des nichtständigen Ausschusses der Bremischen Bürgerschaft zur Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechtes – Bürgerschaftsdrucksache 17/594; Bremen 2008.
http://www.bremische-buergerschaft.de/index.php?area=1&np=5,33,0,0,0,0,0,0&gremium_id=105&lp=17
Bremische Bürgerschaft 2008-DS 17/594

Bremische Bürgerschaft: Aktive Bürgerstadt Bremen (Mitteilung des Senats vom 4. September 2001) – Bürgerschaftsdrucksache 15/358 S; Bremen 2001.
http://www.bremische-
buergerschaft.de/volltext.php?buergerschaftart=2&dn=D15S0358.DAT&lp=15&format=pdf
Bremische Bürgerschaft 2001-DS 15/358 S

Bremische Bürgerschaft: Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen „Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt“ (Mitteilung des Senats vom 23. März 2004)
http://www.bremische-
buerger-
schaft.de/volltext.php?area=1&np=8,48,79,0,0,0,0,0&navi=informationsdienste5&buergerschaftart=2&dn=D16S0079.DAT&lp=16&format=pdf&edatum=2004-03-23
Bremische Bürgerschaft 2004-DS 16/79 S

Bremische Bürgerschaft: Kulturelle Teilhabe für alle ermöglichen (Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 5.9.2008, DS 17/217 S)
Bremische Bürgerschaft 2008-DS 17/217 S

Bremische Bürgerschaft: Berichterstattung über Armut und Reichtum in Bremen – Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bürgerschaftsdrucksache 17/521; Bremen 2008
Bremische Bürgerschaft 2008-DS 17/521

Bremische Evangelische Kirche: Armut und Reichtum in Bremen - gemeinsam für eine soziale Stadt; Bremen 2008
Bremische Evangelische Kirche 2008

Brooks-Gunn, J. / Roth, J. L.: Youth Development Programs: Risk, Prevention and Policy; in: Journal of Adolescent Health, 32/2003, S. 170-182
Brook-Gunn / Roth 2003

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Integrationskursgeschäftsstatistik Bundesland Bremen für das Jahr 2007.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2007-1

Bundesregierung: Sechster Familienbericht – Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, Bundestags-Drucksache 14/3457 vom 20.10.2000.
Bundesregierung 2000-DS 14/3457

Bundesregierung: Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 16/2190; 2005.
Bundesregierung 2005-DS 16/2190

Bundesregierung: Antwort auf die kleine Anfrage im Bundestag "Steigendes Armutsrisiko im Alter", Bundestags-Drucksache 16/6935 vom 07.11.2007.
Bundesregierung 2007-DS 16/6935

Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht; Berlin 2005
Bundesregierung 2005 DS 15/5015

Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht; Berlin 2008 - DS 16/9915
http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/099/1609915.pdf
Bundesregierung 2008-DS 16/9915

Bundestag: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft - Bundestagsdrucksache 14/8900; Berlin 2002.
http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf
Bundestag 2002-DS 14/8900

Bundestag: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in Bundestagsdrucksache 16/10808; Berlin 2008
Bundestag 2008-DS 16/10808

Bürgerstiftung Bremen: Memorandum – Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt; Bremen 2002
http://www.buergerstiftung-bremen.de/sixcms/media.php/6/memorandum261002.pdf
Bürgerstiftung Bremen 2002

Bürgerstiftung Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen: Bürgerforum Bremen – Abschlussbericht des Projekts; Bremen 2008
Bürgerstiftung/Arbeitnehmerkammer 2008

Busch, A. / Holst, E.: „Gender Pay Gap“: In Großstädten geringer als auf dem Land, in: DIW-Wochenbericht Nr. 33 / 2008.
http://www.diw-berlin.de/documents/publikationen/73/88317/08-33-1.pdf
Busch / Holst 2008

Busch-Geertsema,V. / Ruhstrat, E.-U.: Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen, GISS, im Auftrag des BM für Bildung und Forschung; Bremen 2003
Busch-Geertsema / Ruhstrat 2003-1

Creditreform: SchuldnerAltas Deutschland 2006.
Creditreform 2006

Creditreform: SchuldnerAltas Deutschland 2007.
Creditreform 2007

Databyte GmbH: Top im Geschäft: Frauen und Männer als Doppelspitze, databyte analysiert Geschlechterverteilung in den deutschen Chefetagen; Lübeck 17.03.2008.
http://www.databyte.de/pressemitteilung-0028.html
Databyte 2008

Der Paritätische Bremen: Chancen des demografischen Wandels im Bundesland Bremen, Anforderungen an Politik und Gesellschaft; Bremen 2007
Der Paritätische Bremen 2007-1

Deutscher Bildungsrat: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation von Lehrern, Eltern und Schülern. Empfehlungen; Bonn 1973.
Deutscher Bildungsrat 1973

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Fachlexikon der sozialen Arbeit; Frankfurt/Main 2002
Deutscher Verein 2002

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: „Empfehlungen zu den aufbau- und ablauforganisatorischen Qualitätsanforderungen der Mietschuldenübernahme und präventiven Wohnungsnotfällen durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende“, Berlin 2007.
Deutscher Verein 2007-1

Deutsches Ärzteblatt Nr. 47 / 2008, 21.11.08
Deutsches Ärzteblatt 2008-47

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit; Berlin 2008
Deutsches Institut für Menschenrechte 2008

DGB Bundesvorstand: Alleinerziehende – am Arbeitsmarkt allein gelassen; Berlin 2008
DGB 2008-1

Diekmann, L. C. / Plünnecke, A. / Seyda, S. (): Sozialbilanz Familie – Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Analysen Nr. 40; Köln 2008
Diekmann /Plünnecke / Seyda 2008

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): Alterseinkommen bei Zuwanderern Research Notes 18; Berlin 2006.
DIW 2006-RN18

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? DIW-Wochenbericht Nr. 10 / 2008.
DIW 2008-WB10

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit; DIW-Wochenbericht Nr. 38 / 2008.
DIW 2008-WB38

DPWV (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband): Was Kinder brauchen. Expertise für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe); 2008.
DPWV 2008-1

DRV / MZ (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft–Bahn–See / Minijob-Zentrale) (Hg.): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, 1.Quartal 2008.
http://www.minijob-zentrale.de/DE/Service/DownloadCenter/6__Berichte__und__Statistiken/1__Quartalsberichte__d__MJZ/2008/PDF-3-quartal1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PDF-3-quartal1.pdf
DRV / MZ 2008

DuFour, R. / Burnett, B.: Pull out negativity by its roots; in: Journal of Staff Development 23/2002, 27-30.
DuFour/Burnett 2002

Eichhorst, W. / Konle-Seidl, R.: Schon drinnen oder noch draußen? Soziale Ausgrenzung und Aktivierung im internationalen Vergleich; in: WISO direkt, H. 10/2008.
Eichhorst / Konle-Seidl 2008-1

Eichhorst, W / Konle-Seidl, R.: Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung, Deutschland im internationalen Vergleich; Bonn 2008.
Eichhorst / Konle-Seidl 2008-2

Elkeles, Th. / Mielck A.: Entwicklung eines Modells zur Erklärung gesundheitlicher Ungleichheit, in: Gesundheitswesen Nr. 59 / 1997.
Elkeles / Mielck 1997-1

Engels, D.: Gestaltung von Politik und Gesellschaft, Armut und Reichtum an Teilhabechancen – Gutachten zu Vorbereitung des 3. Armuts- und Reichtumsberichtes; Köln 2007.
http://www.bmas.de/coremedia/generator/27424/property=pdf/a366__forschungsprojekt.pdf
Engels 2007

Esser, H.: Migration, Sprache und Integration, AKI-Forschungsbilanz 4, Kurzfassung; Berlin 2006.
Esser 2006-1

Europäische Kommission: Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung. Soziale Sicherheit und soziale Integration; Luxemburg 2004.
Europäische Kommission 2004-1

Evangelische Obdachlosenhilfe (Hg.):Arme habt Ihr allezeit; Frankfurt 2007.
Ev. Obdachlosenhilfe 2007

Farwick, A.: Segregierte Armut in der Stadt; Opladen 2001.
Farwick 2001

FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) (Hg.): Segregation in den Städten; Bonn 2006.
FES 2006-1

FHB (Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei): Langfristige Globalplanung 2003, Aktualisierte Fassung 2006; Bremen 2006.
FHB 2006-1

Flerlage, I. / Weerts, M.: Frauengesundheit im Brennpunkt; Bremen 2001.
Flerlage / Weerts 2001

Fuhrer, U.: Lehrbuch Entwicklungspsychologie; Bern 2005
Fuhrer 2005

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Ältere Migrantinnen und Migranten in Bremen. Lebenssituation, potenzielle Versorgungsbedarfe und gesundheitspolitische Perspektiven; Bremen 2004.
GAB 2004-1

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Kommunaler Psychiatrieplan 2005; Bremen 2005.
http://www.gesundheitsamt.info/archiv/5_nb_moe_psychiatrieplan_2005
GAB 2005-1

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Ältere Migrantinnen und Migranten in Bremen. Demographische Struktur, Soziale Lage und gesundheitliche Situation; Bremen 2005.
GAB 2005-2

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Die Auswirkungen sozialer Polarisierung. Zur Entwicklung der Lebenserwartung und Sterblichkeit in ausgewählten Bremer Wohngebieten; Bremen 2006.
http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/3_nb_GBE_Die%20Auswirkungen%20sozialer%20Polarisierung.pdf
GAB 2006-1

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Kommunale Gesundheitsberichterstattung, Gefährdete Kindheit, Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf die Entwicklungschancen von Kindern in Bremen; Bremen 2007.
http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/4_bericht_zu_kindergesundheit.pdf
GAB 2007-1

GAB (Gesundheitsamt Bremen): Um Schimmels Willen, Feuchteschäden in Wohnräumen und soziale Lage; Bremen 2007.
http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/3_nb_GBE_Um_Schimmels_Willen.pdf
GAB 2007-2

GESIS (Gesellschaft sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen e.V.): Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS); Fortlaufende Erhebung.
Download ALLBUS 2004:
http://www.gesis.org/dienstleistungen/daten/umfragedaten/allbus/studienprofile/2004/
GESIS 2004

GESIS (Gesellschaft sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen e.V.): Wohnen in Deutschland: Teuer, komfortabel und meist zur Miete, Analysen zur Wohnsituation und Wohnqualität im europäischen Vergleich; ISIS 41, Bielefeld 2009.
GESIS 2009

Gensicke,T. / Picot, S. / Geiss, S.: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004; München 2005.
Zitiere Fassung: Download:
http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Arbeitsgruppen/Pdf-Anlagen/freiwilligen-survey-langfassung,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdfBmFSFJ
Gensicke / Picot / Geis 2005 - 1

GEWOS: Preisgünstiger Wohnraum in Bremen 2006/2007, Hamburg 2007.
GEWOS 2007

Handelskammer Bremen: Perspektive Bremen 2020 – Leitlinien für eine positive wirtschaftliche Entwicklung Bremens, Bremen 2008.
Handelskammer Bremen 2008

Handler, K.: Sozialhilfeempfänger in der Stadt Bremen und ihren Teilräumen 1999; in: Statistische Monatsberichte Bremen, Heft 7/8/ 2000.
Handler 2000

Hanesch, W.: Armut und Integration in den Kommunen; in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft (DfK), H. 1, S. 27-47; Berlin 2001.
Hanesch 2001-1

Häußermann,H. (Hg.): Großstadt, Soziologische Stichworte; Opladen 1998.
Häußermann 1998-1

Häußermann, H. / Läpple, D. / Siebel, W.: Stadtpolitik; Frankfurt/M. 2008.
Häußermann / Läpple / Siebel 2008-1

Henkel D.: Sucht und soziale Lage; in: Jahrbuch Sucht 2007 der Deutschen Hauptstelle gegen Suchtgefahren (DHS), S. 179-193; Geesthacht 2007.
Henkel 2007-1

Hermann, S.: Daten zur Gesundheit alleinerziehender Frauen, in: Dokumentation zum Kongress „Armut und Gesundheit“; Berlin 1995.
Hermann 1995

Holtappels, H.G. / Klemm, K. / Pfeiffer, H. / Rolff, H.-G. / Schulz-Zander, R. (Hg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 13. Daten, Beispiele und Perspektiven; Weinheim, München 2004
Holtappels / Klemm / Pfeiffer / Rolff / Schulz-Zander 2004

Holz, G. u. a.: Armut im frühen Grundschulalter. Lebenssituationen, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern; Frankfurt/M. 2003
Holz u. a. 2003

Holz, G.: Armut von Mädchen und Jungen in Deutschland – Definition, Umfang, Wirkung und Handlungsansätze; 2006.
Holz 2006-1

Holz, G.: Armut von Mädchen und Jungen in Deutschland – Definition, Umfang, Wirkung und Handlungsansätze; in: KinderTageseinrichtungen aktuell, KiTa spezial 4/2006, S. 4-8.
Holz 2006-2

Holz, G. u. a.: Zukunftschancen für Kinder!? Wirkungen von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit; Frankfurt/M. 2006
Holz u. a. 2006

Hübner, H. / Wulf, O.: Grundlagen der Sportentwicklung in Bremen; Bremen 2004.
Hübner / Wulf 2004

Hurrelmann, K. / Kolip P. (Hrsg.): Geschlecht, Gesundheit und Krankheit; Bern 2002.
Hurrelmann / Kolip 2002

IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit): IAB-Kurzbericht, Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 4; 21.03.2003.
http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb0403.pdf
IAB 2003-4

IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit): IAB-Kurzbericht, Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 2; 26.1.2009.
http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0209.pdf
IAB 2009-2

IAQ (Institut für Arbeit und Qualifikation): Arbeitszeitmonitor 2001-2006; Universität Duisburg / Essen 2008.
http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-04.pdf
IAQ 2008-1

IFS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH) / ForStaR (Forschungsinstitut Stadt und Region): Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Bremen; Berlin 2004.
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Evaluationsbericht.pdf
IFS / ForStaR 2004

ISSAB (Hg.): Engagementförderung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Bonn 2008.
ISSAB 2008

IVD (Immobilienverband Deutschland): IVD-Wohn-Preisspiegel 2007/2008; Berlin 2008
www.immoideen.de
IVD 2008-1

IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln): Sozialbilanz Familie (in Kooperation mit dem Kompetenzzentrum des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend); Köln 2008
IW 2008

IWG (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn): Von Verlierern und Gewinnern - Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland; Bonn 2008.
IWG 2008-1

Jansen, H.: Equal Bremen & Bremerhaven: Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds 2007-2013; in: Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (Hg.): Equal Bremen & Bremerhaven: Netzwerk zur Erwerbsförderung zugewanderter Frauen und Männer, Bremen 2007.
Jansen 2007-1

Keupp, H.: Eine Gesellschaft der Ichlinge? Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden; München 2000
Keupp 2000

Kirk, Lendner u. a.: Bremen im demographischen Wandel. Modellrechnungen 2006 bis 2020; 2008.
Kirk, Lendner u. a. 2008

Klammer, U.: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Gestaltung einer lebensbegleitenden Sozialpolitik in: Ministerium für Generationen, Familie Frauen und Integration des Landes NRW, Demografischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft, Düsseldorf 2006.
http://www.mgffi.nrw.de/pdf/frauen/handbuch-demografischer-wandel-2007.pdf
Klammer 2006

Klein, H. E.: Direkte Kosten mangelnder Ausbildungsreife in Deutschland; in: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft 32, Heft 4/2005
Klein 2005

Klinger, N / König, J.: Einfach abgehängt; Berlin 2006.
Klinger / König 2006-1

Kolip, P. / Koppelin F.: Geschlechtsspezifische Inanspruchnahme von Prävention und Krankheitsfrüherkennung, in: Hurrelmann, K. / Kolip, P. (Hrsg.): Geschlecht, Gesundheit und Krankheit; Bern 2002.
Kolip / Kopelin 2002

Korten, B: Auf dem Weg zu einer sozialen Stadt, in: Mittendrin am Rande, Zeitschrift für Arbeit und Soziale Gerechtigkeit, Nr.21/2008.
Korten 2008

Kronauer, M.: Exclusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus; Frankfurt/M., New York 2002.
Kronauer 2002-1

KMK (Kultusministerkonferenz): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1997 bis 2006; Dokumentation Nr. 184 – November 2007.
KMK 2007-1

LPB Bremen (Landeszentrale für Politische Bildung) (Hg.): Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen (mit Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag) und Verfassung der Stadt Bremerhaven; Bremen 1995
LPB Bremen 1995

Martens, R.: Schuldnerberatung vs. Armutsberatung. Die wirtschafts- und sozialpolitische Entwicklung seit den 90er Jahren; Manuskript 2006.
Martens 2006

Meier, U. / Preuße / H., Sunnus, E. M.: Steckbriefe von Armut; Wiesbaden 2003
Meier / Preuße / Sunnus 2003

Mielck, A. u.a.: Soziale Ungleichheit und Gesundheit – Einführung in die aktuelle Situation; Bern 2005.
Mielck 2005

Nordsee-Zeitung 1.10.2008

NRW-MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen): Armuts- und Reichtumsbericht NRW 2004; 2004.
NRW-MAGS 2004-1

NRW-MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen): Armuts- und Reichtumsbericht NRW 2007; 2007.
http://www.mags.nrw.de/04_Soziales/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw/aktueller_sozialbericht/SB2007_neu.pdf
NRW-MAGS 2007-1

Stadt Nürnberg in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut (DJI): Kommunale Strategien zur Armutsprävention bei allein Erziehenden – von Projekten zum integrierten Handlungskonzept; Nürnberg 2004
Nürnberg / DJI 2004

OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern, Zusammenfassung in Deutsch; Paris 2008
OECD 2008-1

Opp, G.: Schule – Chance oder Risiko? In Opp, G., Fingerle, M. (Hg.): Was Kinder stärkt. Erziehung zwischen Risiko und Resilienz, München 2007
Opp 2007

Opp, G. / Fingerle, M. (Hg): Was Kinder stärkt. Erziehung zwischen Risiko und Resilienz; München 2007
Opp / Fingerle 2007-1

Osthorst, W. / Prigge, R.: Die Großstadt als Bürgerkommune. Bremen 2003.
Osthorst / Prigge 2003

Pais, M. S.: Kinder als Zukunft - Warum die Lebenssituation von Kindern durch internationale Vergleiche zur Lebenslage verbessert werden kann, in Bertram, H., Mittelmaß für Kinder. Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland; München 2008, S. 220-227
Pais 2008

Der Paritätische Bremen: Der Skandal der Kinderarmut; Bremen 2006.
Paritätischer 2006

Der Paritätische Bremen: Chancen des demographischen Wandels im Bundesland Bremen, 2007.
Paritätischer 2007

Pauen, S.: Neue Integration von Familie und Umwelt. Was sind günstige Rahmenbedingungen für die frühkindliche Entwicklung. In: Bertram, H. / Krüger, H. / Spieß, K., C. (Hg.): Wem gehört die Zukunft der Familie? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung; Opladen 2006, S. 41-68
Pauen 2006

Pfaff, H. u. a.: Lebenslagen der behinderten Menschen, Ergebnisse des Mikrozensus 2005, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 12/2006, S. 1267-1277.
Pfaff 2005-1

Pfaff, H.: Behinderung und Einkommen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 2/2005
Pfaff 2006-1

Pinl, C.: Wo bleibt die Zeit? Die Zeitbudgeterhebung 2001/02 des Statistischen Bundesamts in: Das Parlament 2004 / 31-32
http://www.bundestag.de/dasparlament/2004/31-32/Beilage/004.html
Pinl 2004

PISA Deutschland (PISA-Konsortium Deutschland): PISA 2003: Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs, Zusammenfassung;
http://pisa.ipn.uni-kiel.de/PISA2003_E_Zusammenfassung.pdf
PISA Deutschland 2003-1

PISA Deutschland (PISA-Konsortium Deutschland) (Hg.): PISA 2006 in Deutschland - Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich; Münster 2008.
PISA Deutschland 2008-1

Prognos: engagement atlas 09 – Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen; online Veröffentlichung 2008.
http://zukunftsfonds.amb-generali.de/internet/csr/csr_inter.nsf/ContentByKey/MPLZ-7L3EHX-DE-p/$FILE/Engagementatlas%202009_PDF_Version.pdf
prognos 2008-1

Putnam, R.: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community; New York 2000.
Putnam 2000

Quante-Brandt, E.: Konflikte im Spannungsfeld von Arbeit und Beruf; Bielefeld 2003.
Quante-Brandt 2003

Reimann, B. / Schuleri-Hartje, U.-K.: Integration und sozialräumliche Segregation sind kein Widerspruch; in: Difu-Berichte 1/2006; 2006.
Reimann / Schuleri-Hartje 2006-1

Revel, S.W.: Erwerbsintegration zugewanderter Frauen und Männer: Equal Bremen & Bremerhaven, in: Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (Hg.): Equal Bremen & Bremerhaven: Netzwerk zur Erwerbsförderung zugewanderter Frauen und Männer; Bremen 2007.
Revel 2007-1

Riege, M. / Schubert H.: Sozialraumanalysen. Grundlagen, Methoden, Praxis; Opladen 2006.
Riege / Schubert 2006

Robert-Koch-Institut: Gesundheit alleinerziehender Mütter und Väter, in: Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 14; Berlin 1995
Robert-Koch-Institut 1995-1

Robert-Koch-Institut: Arbeitslosigkeit und Gesundheit, in: Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13; Berlin 2003.
Robert-Koch-Institut 2003-1

Robert-Koch-Institut: Migration und Gesundheit, Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes; Berlin 2008.
Robert-Koch-Institut 2008-1

rostfrei – das Bremer Seniorenmagazin: Wohnen im Alter in Bremen, Ausgabe 2007/2008, Adressen-Ratgeber; Bremen 2007.
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Broschuere_Wohnen_im_Alter_2007.pdf
rostfrei 2007-1

Rutter, R. A.: Effects of school as a community. National Center on Effective Secondary School; Madison 1988
Rutter 1988

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Frauengesundheitsbericht Bremen 2001; Bremen 2001.
SAFGJS 2001-1

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Ressortstrategie 2003-2007, Arbeitsplätze, Einwohner, attraktive Lebensverhältnisse; Bremen 2003
SAFGJS 2003

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales) (Hrg): Gesundheitszustand, Gesundheitsverhalten. Erste Ergebnisse einer Umfrage bei Bürgerinnen und Bürgern des Landes Bremen; Bremen 2005.
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/umfragegesundheitszustand_2005_07.pdf
SAFGJS 2005-1

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): LOS in Bremen , Bremen 2006.
SAFGJS 2006-1

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales) (Hrsg.): Rauchen, Gewicht, Bewegung, Früherkennung – Zielgruppen für Prävention und Gesundheitsförderung im Land Bremen; Bremen 2006.
SAFGJS 2006-2

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Gesundheit von Männern und Frauen im mittleren Lebensalter. Erster Bremer Gender-Report Gesundheit; Bremen 2007.
SAFGJS 2007-1

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Der Altenplan der Stadtgemeinde Bremen; Bremen 2007.
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Altenplan%20gesamt.pdf
SAFGJS 2007-2

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales):Wohnungsnotfallhilfen 2004 bis 2006 in der Stadt Bremen - Vorlage für die Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration vom 4. Oktober 2007 (in Veröffentlichung)
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Wohnungsnotfallhilfen%202004-2006%20in%20der%20Stadt%20Bremen_Vorlage.pdf
SAFGJS 2007-3

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Informationen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II im Land Bremen; Bremen 2008.
SAFGJS 2008–1

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales) (Hg.) Depressionen - regionale Daten und Informationen zu einer Volkskrankheit; Bremen 2008.
SAFGJS 2008–2

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales) (Hg.): Konzeption zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern 2007 – 2011; Bremen, April 2008.
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Integrationskonzeption%202007-2011%20bf.pdf
SAFGJS 2008-3

SAFGJS (Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales): Aktivierende Hilfen gem. § 11 Abs. 3 SGB XII – sozialintegrative Tätigkeiten für besondere Zielgruppen - Vorlage für die Sitzung der städtischen Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration am 26. Juni 2008 (in Veröffentlichung)
http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Aktivierende%20Hilfen%20gem%20%20%2011%20Abs%20%203%20SGB%20XII.pdf
SAFGJS 2008-4

SBUV (Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr): Wohnen in Bremen - eine generationengerechte Adresse; Bremen 2006.
http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/Wohnen%20im%20Alter.pdf
SBUV 2006-1

SBW (Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft): Bremer Schulentwicklungsplan 2008; Bremen 2008.
http://www.bildung.bremen.de/fastmedia/13/Schulentwicklungsplan.pdf
SBW 2008-1

Schäder, C. / Zollmann, A.: Gesundheitsförderung in sozial benachteiligten Stadtteilen; in: Geene, R. / Gold, C. (Hg.): Armut macht krank; Berlin 2001.
Schäder / Zollmann 2001

Schiff, M., Tartar, M.: Significant teachers as perceived by preadolescents: do boys and girls perceive them alike? In: Journal of Educational Research 96/2003, S. 269-281.
Schiff / Tartar 2003

Schlichting, K.: Strukturwandel in der Region Bremen, Teil 3: Entwicklung von Arbeitsstätten und Beschäftigung - Stadt Bremen; in: Statistische Monatsberichte Bremen, Heft 8/1994.
Schlichting 1994-1

Schlichting, K.: Bildungsquoten bremischer Schüler der 10. Klasse in den Ortsteilen der Stadt Bremen; in: Statistische Monatsberichte Bremen, Heft 11/12/ 2003.
Schlichting 2003-1

Schlichting, Karl: Soziale Segregation in Bremen, in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Armut in Bremen. Die soziale Spaltung der Stadt, Bremen 2007.
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Downloads/Armutsbericht/s_armutsbericht2007.pdf
Schlichting 2007

Schneider, M.: Die Entwicklung der Sozialwirtschaft im Land Bremen, Augsburg 2008.
Schneider 2008

Schönwälder, K.: Bunter als die Politik behauptet. Abschottungstendenzen von Migranten werden überschätzt; in: WZB–Mitteilungen, Heft 113 / 2006, S. 21-24.
http://www.wzb.eu/publikation/pdf/wm113/20-24.pdf
Schönwälder 2006-1

Schönwälder, K. / Söhn, J. / Schmid, N.: Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, WZB-Discussion Paper Nr. SP IV 2007-601, Berlin 2007
Schönwälder / Söhn, / Schmid 2007

Schröder, H. (Hg.): Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Bielefeld 2008.
Schröder 2008

Schröder, P.: Daten zur Kinderarmut in den Bremer Stadtteilen; in: BLZ 09/2007
Schröder 2007

Schufa Holding (Hg.): Schuldenkompass 2005;
Schufa 2005

Schufa Holding (Hg.): Schuldenkompass 2006;
Schufa 2006

Schufa Holding (Hg.): Schuldenkompass 2007;
Schufa 2007

Schwarzkopf, M.: Alleinerziehende Frauen – eine vergessene Zielgruppe? Vortrag; Fachtagung „Vier Jahre Hartz IV: Praxis und Veränderungsbedarf", Arbeitnehmerkammer Bremen, 12. März 2009
http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Frauen_Schwarzkopf.pdf
Schwarzkopf 2009-1

Sellmair, N: Zwei Kinder. Zwei Welten; in: Menschen, das Magazin von Aktion Mensch, Nr. 4/2008.
http://www.menschen-das-magazin.de/cms/de/gesellschaft/zwei_kinder/Zwei_Kinder1.html
Sellmair 2008-1

Sen, A.: Ökonomie für den Menschen, New York 1999.
Sen 1999-1

SF (Der Senator für Finanzen): Finanzbericht 4/99 - Die Stadt Bremen und ihr Umland; Bremen 1999.
http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB9904.pdf
SF 1999-1

SF (Der Senator für Finanzen): Finanzbericht 1/01 - Seestadt Bremerhaven. Stadt - Umland – Problematik; Bremen 2001.
http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/FBB0101.pdf
SF 2001-1

SF (Die Senatorin für Finanzen) (Hg): Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich, Benchmarking Bericht 2007, Bremen 2007.
SF 2007

SK (Der Senator für Kultur): Masterplan für die Kulturentwicklung Bremens 2006-2011, Bremen 2006.
http://www.kultur.bremen.de/sixcms/media.php/13/Masterplan%20f%FCr%20die%20Kulturentwicklung%20Bremens.pdf
SK 2006-1

SIS (Senator für Inneres und Sport): Stopp der Jugendgewalt; Bremen 2008.
SIS 2008-1

Sozialverband VdK NB (Sozialverband VdK Niedersachsen-Bremen e. V.).: Sozialpolitische Resolution; Hannover 5.Juni 2008.
Sozialverband VdK NB 2008

SPD / DIE GRÜNEN (Sozialdemokratische Partei Deutschland, Landesorganisation Bremen / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Bremen: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 17.Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007-2011; Bremen 2007.
http://www.bremen.de/fastmedia/36/Koalitionsvereinbarung_Endfassung.pdf
SPD / DIE GRÜNEN 2007-1

Specht, Thomas: Zukünftige Herausforderungen für eine gemeinde- und bürgernahe Wohnungslosenhilfe, in: Deutscher Verein (Hrg.): NDV, Oktober 2008.
Specht 2008

Spieß, C. K. / Berger, E. M. / Groh-Samberg, O.: Die öffentlich geförderte Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in Deutschland: Eine ökonomische Analyse regionaler und nutzergruppenspezifischer Unterschiede - Innocenti Working Paper 2008-03. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre, Florenz 2008
Spieß / Berger / Groh-Samberg 2008

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Gebäude und Wohnungsstichprobe 1993; Bremen 1993.
StaLa 1993-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen):, Statistische Berichte A I 5, 7, A VI 2, 4, - j / 2001; Bremen 2001.
StaLa 2001-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Statistisches Jahrbuch 2004; Bremen 2004.
http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahrb04.pdf
StaLa 2004-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Haushalte nach Haushaltsstruktur, MZ-Zusatzerhebung 2006; Bremen 2006.
StaLa 2006-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Bevölkerung, Haushalte und Erwerbstätige im Lande Bremen 2006; Bremen 2006.
StaLa 2006-2

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Reihe K III 1-2-2j/05, Schwerbehinderte am 31.12.2005 im Land Bremen; Bremen 2006.
StaLa 2006-3

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Zur Berufs- und Studienwahl von Frauen und Männern im Land Bremen.
StaLa 2007-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Statistisches Jahrbuch 2007; Bremen 2007.
http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahrb07.pdf
StaLa 2007-2

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen) (Hg): Bevölkerung, Haushalte und Erwerbstätige im Lande Bremen (Ergebnisse des 1% Mikrozensus, Jahresdurchschnitt); Bremen 2007
StaLa 2007-3

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Empfänger und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Lande Bremen, Zusammenstellung des Stat. Landesamtes aus den verschiedenen Jahresmeldungen zur Bundesstatistik; Bremen 2008.
StaLa 2008-1

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Die Bautätigkeit im Lande Bremen im Jahre 2007; ausgegeben im Juni 2008.
StaLa 2008-2

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Bevölkerung, Haushalte und Erwerbstätige im Lande Bremen 2007; ausgegeben im Juni 2008.
StaLa 2008-3

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Statistisches Jahrbuch 2008; Bremen 2008.
http://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/Jahrb08.pdf
StaLa 2008-4

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Statistische Berichte, Juli 2008.
StaLa 2008-5

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Frauen im Land Bremen, Statistisches Landesamt Bremen 2008.
StaLa 2008-6

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Allgemein bildende Schulen 2007, Bericht für das Abgangsjahr 2007; Bremen, November 2008.
StaLa 2008-7

StaLa (Statistisches Landesamt Bremen): Statistische Berichte. Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts 1991 bis 2007, Bremen 2008
StaLa 2008-8

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Kindertagesbetreuung regional; Ausgabe 2007
Statistische Ämter 2007-1

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich; Ausgabe 2008.
Statistische Ämter 2008-1

Statistisches Bundesamt: Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/02; Wiesbaden 2003.
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/frueher/wobleibtdiezeit,property=file.pdf
Statistisches Bundesamt 2003-1

Statistisches Bundesamt: Sozialleistungen - Schwerbehinderte Menschen, 2005, Fachserie 13, Reihe 5.1.
Statistisches Bundesamt 2005-1

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1, Reihe 2.2.
Statistisches Bundesamt 2005-2

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; Wiesbaden 2006.
Statistisches Bundesamt 2006-1

Statistisches Bundesamt: Leben in Deutschland: Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005; Wiesbaden 2006.
Statistisches Bundesamt 2006-2

Statistisches Bundesamt: (Destatis), Datenreport 2008 - Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland; Bonn 2008.
Statistisches Bundesamt 2008-1

Statistisches Bundesamt: Tabellen mit Informationen zu Alleinerziehenden aus dem Mikrozensus; Bonn 2008.
Statistisches Bundesamt 2008-2

Steffen, J.: Rente und Altersarmut – Handlungsfelder zur Vermeidung finanzieller Armut im Alter, Arbeitnehmerkammer Bremen 2008, S. 3f.
Steffen 2008-1

Strengmann-Kuhn, W.: Schieflagen bei Kindererziehung und Einkommen: Was ist der Gender-Aspekt von Armut?
http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/~strengma/Schieflagen.pdfcht
Strengmann-Kuhn 1

Strohmeier, K. /Kersting, V.: Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3 / 4; 2003.
Strohmeier / Kersting 2003-1

Strohmeier, K.P. / Alic, S.: Segregation in den Städten; in: Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrg.); Bonn 2006.
Strohmeyer / Alic 2006-1

SUBVE (Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa): Neufassung der Verwaltungsanordnung über die Neufestsetzung von Aufwendungszuschüssen nach Ablauf des jeweiligen Festsetzungszeitraums sowie Verzinsung von öffentlichen Baudarlehen für die ab Wohnungsbauprogramm 1966/67 geförderten Baumaßnahmen (WAZ) vom 30. Dezember 2004 (Bremisches Amtsblatt 2005, S. 13).
SUBVE 2005-1

SUBVE (Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa): Bremen im demografischen Wandel – 1984 - 2005; Bremen 2008.
http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bremen%20im%20demographischen%20Wandel1.pdf
SUBVE 2008-1

Tabert, G:. Armut und Gesundheit: Soziale Dimension von Krankheit vernachlässigt, Dt. Ärzteblatt 96; (12) 1999.
Tabert 1999-1

UNICEF: Child povertry in perspective: An overview of child well-being in rich countries. A comprehensive assessment of the lives and well-being of children and adolescents in the economical advanced nations (Innocenti Research Centre, Report Card 7); Florenz 2007.
UNICEF 2007-1

vdw-NB (Verband der Wohnungswirtschaft Niedersachsen Bremen): Ältere Mieter im Wohnungsbestand; Hannover 2008.
vdw-NB 2008-1

Vester, M.: Ungleiche Bildungschancen, in: Die neue Praxis; 2008.
Vester 2008-1

Vester, M.: Der Klassenkampf um die Bildungschancen; in: Neue Praxis (NP), Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik Heft 1/2008, S. 80 ff.
Vester 2008-2

Weser-Kurier 26.1.2006

Wiechmann, F.: Alleinerziehend - Ein Risikofaktor für die Gesundheit? Zur gesundheitlichen Situation von alleinerziehenden Müttern - Erscheinungsformen und Umgang; Saarbrücken 2008
Wiechmann 2008

Wustmann, C.: Resilienz. Widerstandsfähigkeit von Kindern in Tageseinrichtungen fördern; in: Fthenakis, W. E. (Hg.): Beiträge zur Bildungsqualität; Weinheim. 2004
Wustmann 2004

Wustmann, C.: Die Blickrichtung der neueren Resilienzforschung. Wie Kinder Lebensbelastungen bewältigen; in: Zeitschrift für Pädagogik 51/2005, S. 192-206
Wustmann 2005

ZIS (Zentrum für Migranten und interkulturelle Studien e. V.): Evaluation der Situation und Bedürfnisse älterer Migranten und Migrantinnen in Bremen; Bremen 2005
ZIS 2005

Abbildungsverzeichnis

Grafik 2.1.1: Natürliche Bevölkerungsbewegung: Saldo aus Lebendgeborenen und Gestorbenen im Land Bremen – 1971 bis 2007 38
Grafik 2.1.2: Wanderungssalden der Bremer Bevölkerung 1985 – 2007 (Zu- und Wegzüge im Land Bremen - 1985 bis 2007. - Darstellung des jeweiligen Wanderungssaldos, ohne natürliche Bewegung) 39
Grafik 2.1.3: Altersverteilung von Migranten / Nichtmigranten Stadt Bremen 2007 40
Grafik 2.1.4: Privathaushalte im Land Bremen 1990 – 2007 nach Größe 41
Grafik 2.1.5: Familien mit Kindern im Land Bremen – Ehepaare und Alleinerziehende 42
Grafik 2.1.6: Familien mit Kindern unter 18 Jahren Land Bremen 2007 - Ehepaare und Alleinerziehende 42
Grafik 2.1.7: Alleinerziehende im Land Bremen unterschieden nach Geschlecht 43
Grafik 2.1.8: Bevölkerungsprognose Bremen 2008 - 2020 44
Grafik 2.1.9: Bevölkerungsprognose Stadt Bremen nach Altersgruppen 2008-2020 45
Tabelle 2.1.1: Demografisches Kurzporträt der Stadt Bremen 45
Grafik 2.1.10: Bevölkerungsprognose Bremerhaven nach Altersgruppen 2008-2020 46
Tabelle 2.1.2: Demografisches Kurzporträt der Stadt Bremerhaven 46
Tabelle 2.2.1 Armutsrisikoquoten im Land Bremen - Schätzung 50
Tabelle 2.2.2: Entwicklung von Einkommensquellen im Land Bremen 52
Grafik 2.2.1: Vergleich Einkommensquellen 2000 - 2006 52
Tabelle 2.2.3: Entwicklung der steuerpflichtigen Einkünfte in Bremen und Bremerhaven 1995 - 2001 54
Tabelle 2.2.4: Schuldner- bzw. Schuldnerinnen-Situation in Bremen 2004 - 2007 58
Tabelle 2.2.5: Schuldner- bzw. Schuldnerinnenquoten* in Bremer Stadtteilen 59
Tabelle 2.2.6: Privatverschuldungsindex 2003 – 2008 60
Grafik 2.2.2: Privatverschuldungsindex Bremen / Bremerhaven 2003 - 2008 61
Tabelle 2.2.7: Personen in Transferleistungssystemen außerhalb von Einrichtungen, Land Bremen 63
Tabelle 2.2.8: Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) 2005 - 2007 66
Tabelle 2.2.9: Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach BG-Größe 67
Tabelle 2.2.10: Sozialtransfers im Rechtskreis SGB II 69
Tabelle 2.2.11: Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren 71
Tabelle 2.2.12: Kinder bis unter 15 Jahre im Rechtskreis SGB II 72
Tabelle 2.3.1: Entwicklung der Beschäftigung im Land Bremen (Wohnort) 79
Tabelle 2.3.2: Geringfügig entlohnte Beschäftigung 2000 bis 2007 82
Tabelle 2.3.3: Entwicklung der Zeitarbeit 2003 bis 2007 83
Tabelle 2.3.4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Land Bremen 2000 bis 2007 85
Tabelle 2.3.5: Arbeitslosigkeit älterer Menschen im Land Bremen 2000 bis 2007 87
Tabelle 2.3.6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit jüngerer Menschen im Land Bremen 2000 bis 2007 89
Tabelle 2.3.7: Arbeitslosigkeit nicht Deutscher im Land Bremen 2000 bis 2007 90
Tabelle 2.3.8: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit im Land Bremen 2000 bis 2007 sowie ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit insgesamt 92
Tabelle 2.3.9: Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm (BAP) 2007-2013 97
Tabelle 2.4.1: Ländervergleich 25-65 jährige nach Bildungsabschlüssen 2006 105
Tabelle 2.4.2: Personen ohne Bildungsabschluss 2006 105
Tabelle 2.4.3: Früher Schulabgang 2006 in v. H. 107
Grafik 2.4.1: Schulabbrecher 108

Grafik 2.4.2: Schulabbrecher 2006 nach Schularten 109
Tabelle 2.4.4: Förderschulbesuchsquoten 2006/07 109
Grafik 2.4.3: Studienberechtigte 110
Grafik 2.4.4: Absolventen u. Absolventinnen 2007 111
Grafik 2.4.5: Risikolagen in Familien 112
Grafik 2.4.6: Mathematische Kompetenz und Sozialmilieu 113
Grafik 2.4.7: Bremer Ortsteile nach Sozialindikatoren 115
Tabelle 2.4.5: Schulischer Erfolg und soziale Herkunft 115
Tabelle 2.5.1: Zahl der Haushalte 2000 – 2007 in Bremen, Bremerhaven und im Land Bremen nach Haushaltsgrößen 123
Tabelle 2.5.2: Wohnungen und Haushalte 2000 – 2007 124
Tabelle 2.5.3: Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld 2004 – 2007 127
Tabelle 2.5.4: Durchschnittliches monatliches Wohngeld (in €) 127
Tabelle 2.5.5: Durchschnittliche monatliche tatsächliche Miete / Belastung der Wohngeldempfängerinnen und -empfänger (in €) 128
Tabelle 2.5.6: Verteilung der Sozialwohnungen auf die Stadtteile und insgesamt 129
Grafik 2.6.1: Modell zu sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit 140
Grafik 2.6.2: Lebenserwartung in der Stadtgemeinde Bremen nach Stadtteilen, 1997 - 2006 141
Tabelle 2.6.1: Durchschnittliche Lebenserwartung in Bremen und Deutschland nach Geschlecht 2005 - 2007 141
Grafik 2.6.3: Altersstandardisierte Sterblichkeitsraten in wohlhabenden und benachteiligten Ortsteilen in Bremen, 1998 - 2007 aggregiert, Männer 142
Grafik 2.6.4: Altersstandardisierte Sterblichkeitsraten in wohlhabenden und benachteiligten Ortsteilen in Bremen, 1998 - 2007 aggregiert, Frauen 142
Grafik 2.6.5: Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes und Erwerbsstatus im mittleren Lebensalter (30 - 64 Jahre) 144
Grafik 2.6.6: Prognose der Bevölkerungsentwicklung der über 65-Jährigen nach Geschlecht 2008 – 2020 158
Grafik 2.6.7: Prognose der Bevölkerungsentwicklung der über 65-Jährigen 2008 – 2020 158
Grafik 2.6.8: Prognose Pflegebedürftige 2007 – 2020 159
Grafik 2.6.9: Leistungen der Pflegeversicherung gemäß SGB XI 2001 – 2005 160
Grafik 2.6.10: Hilfe zur Pflege gemäß SGB XII, ambulant und stationär in Bremen und Bremerhaven 2007 162
Tabelle 2.7.1: Wahlbeteiligung in Bremen – Ortsteile mit höchsten und niedrigsten Beteiligungsquoten 167
Grafik 2.7.1: Bereitschaft zur Mitwirkung an Angelegenheiten des Stadtteils nach Altersgruppen 170
Grafik 2.7.2: Bürgerschaftliches Engagement als politische / gesellschaftliche Partizipation: 173
Tabelle 2.7.2: Freiwilliges Engagement nach Alter und Geschlecht 173
Grafik 2.7.3: Engagement in verschiedenen Bereichen 1999 / 2004 175
Tabelle 2.7.2: Selbsthilfegruppen im Land Bremen 2007 176
Grafik 2.7.4: Sport und Bewegungsaktivität nach Altersgruppen 185
Tabelle 2.7.3: Sportaktivität nach Geschlecht 186
Tabelle 3.1.1: Anzahl und Anteil von Kindern unter 18 Jahren in Bremer Stadtteilen 189
Tabelle 3.1.2: Materielles Wohlergehen von Kindern in ausgewählten Bundesländern 190
Tabelle 3.1.3: Entwicklung von Bedarfsgemeinschaften gesamt und mit Kindern unter 15 Jahren 191
Tabelle 3.1.4: Entwicklung SGB II-Leistungsempfänger unter 15 Jahren 191
Tabelle 3.1.5: Gesundheitliche Entwicklung Bremer Kinder in den Stadtteilen 193
Tabelle 3.1.6: Betreuungsplätze für unter 3 jährige Kinder in der Stadt Bremen 2007 198
Tabelle 3.1.7: Betreuungsplätze für 3-6 jährige Kinder in der Stadt Bremen (2002–2007) 198
Tabelle 3.1.8: Deutsche und ausländische Kinder in Kindertagesheimen in Bremen Stadt nach Alter und Betreuungsquote 2007 199

Tabelle 3.2.1: Jugendeinwohner im Land Bremen am 31.12.2007 205
Tabelle 3.2.2: Leistungsempfänger nach dem SGB II im Alter von 15 bis unter 18 Jahren 206
Tabelle 3.2.3: Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II im Alter von 15 bis unter 18 Jahren an der altersgleichen Bevölkerung 206
Tabelle 3.2.4: Schulentlassene in Bremen nach Abschlüssen 2007 207
Grafik 3.2.1: Neuzugänge des beruflichen Ausbildungssystems 208
Tabelle 3.3.1: Schwerbehinderte Menschen im Land Bremen am 31.12.2005 nach Alter und in Prozent der Schwerbehinderten bzw. der altersgleichen Bevölkerung 219
Tabelle 3.4.1: Zahl der älteren Menschen 2000 – 2007 im Land Bremen 234
Tabelle 3.4.2: Zahl der älteren Menschen 2000 und 2007 nach Geschlecht 234
Tabelle 3.4.3: Entwicklung des Bevölkerungsanteils älterer Ausländer (60+) in der Stadt Bremen 245
Tabelle 3.5.1: Nicht deutsche Bevölkerung, Land Bremen 2007 248
Tabelle 3.5.2: Fördermaßnahmen für Schüler mit Migrationshintergrund 252
Tabelle 3.5.3: Bevölkerung Stadt Bremen - Ortsteile (31.12.2007) 256
Tabelle 3.6.1: Wohnungsnotfallhilfe Stadt Bremen 2005 / 06 / 07: Kurzübersicht Unterbringung 263
Grafik 3.6.1: Zahl der Nutzer der Notunterkünfte für Obdachlose und Drogenabhängige in Bremen 2004 - 2007 266
Tabelle: 3.6.2: Ambulante Maßnahmen und Platzangebot 2007 in Bremen (gem. § 68 SGB XII) 269
Tabelle 3.6.3: Stationäre Maßnahmen 2007 in Bremen (gem. § 68 SGB XII), differenziert nach Fallzahl und Sozialhilfebezug 269
Tabelle 3.6.4: Zahl der obdachlosen Männer in der Notunterkunft Bremerhaven 2001 - 2007 275
Tabelle 3.6.5: Obdachlose Männer in der Notunterkunft Bremerhaven nach Alter 2001 - 2007 275
Tabelle 3.6.6: Aufenthaltsdauer in der Notunterkunft für Männer 2007 (in Prozent) 275
Tabelle 3.6.7: Zahl der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte in Bremerhaven 2004-2007 276
Grafik 3.7.1: Altersaufbau der Bremer Bevölkerung 2006 und 2020 279
Grafik 3.7.2: Altersaufbau und Familienstand der Bremer Bevölkerung 2006 280
Grafik 3.7.3: Überwiegender Lebensunterhalt nach Geschlecht 2006 281
Tabelle 3.7.1: Erwerbsquoten 2000 – 2007 nach Geschlecht 284
Tabelle 3.7.2: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – Frauenanteil 2000 - 2007 284
Tabelle 3.7.3: Existenzgründungen und Liquidationen nach Geschlecht 2005-2007 286
Tabelle 3.7.4: Leistungsbezieherinnen, -bezieher und Arbeitslose nach Geschlecht 289
Tabelle 3.7.5: SGB II Leistungsbezieherinnen, -bezieher und Alleinerziehende 290
Tabelle 3.7.6: Arbeitslose nach gewünschter Arbeitszeit, Dezember 2007 290
Tabelle 3.7.7: Arbeitszeiten von Männern und Frauen nach Anzahl der Kinder 293
Grafik 3.7.4: Häufigste Ausbildungsberufe von Frauen und Männern 296
Grafik 3.7.5: Vollschulische Ausbildungsplätze im Land Bremen 2007 / 2008 Schülerinnen und Schüler im 1. Ausbildungsjahr 298
Grafik 3.8.1: Berufliche Bildung von alleinerziehenden Müttern und Müttern in Paarfamilien 2007 312
Grafik 3.8.2: Hilfequoten alleinerziehender erwerbsfähiger Hilfebedürftiger gem. SGB II 313
Tabelle 3.8.1: Soziostruktur der Alleinerziehenden im SGB II 315
Tabelle 3.8.2 Befragung zu Beratung und Eingliederungshilfen in den ARGEn 316
Grafik 3.8.3: Arbeitsmarktförderung Alleinerziehender im Vergleich 316
Tabelle 3.8.4: Ausbildung und Qualifizierung von Arbeitslosen insgesamt und alleinerziehenden Arbeitslosen im Mai 2008 317
Tabelle 3.8.5: Abgänge aus Arbeitslosigkeit – allgemein und Alleinerziehende 317
Tabelle 3.8.6: Auswertbare BAP-Fonds - Stand Februar 2009 319
Grafik 3.8.4: Erwerbsbeteiligung von Müttern in Deutschland 2007 322
Grafik 3.8.5: Arbeitsumfang von Müttern in Deutschland 2007 322
Grafik 3.8.6: Nettoäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp 323
Tabelle 3.8.7: Nettomedianeinkommen nach Haushaltstypen 1986, 1996 und 2006 324

Grafik 3.8.8: Einkommensverteilung der Alleinerziehenden mit und ohne Migrationshintergrund 1986, 1996 und 2006 324
Tabelle 3.8.8: Erwerbsstatus und Nettomedianeinkommen Alleinerziehender 1986, 1996 und 2006 325
Tabelle 3.9.10: Kinder in Tageseinrichtungen am 15.03.2007 nach Bundesländern 327
Grafik 3.8.10: Durchschnittliche Mietbelastung nach Familienformen 2006 328
Tabelle 4.2.1:Rangfolge benachteiligter Ortsteile (Sozialindikatoren) 343
Tabelle 4.2.2: Rangfolge privilegierter Ortsteile (Sozialindikatoren) 344
Grafik 4.3.1: Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen 347
Grafik 4.3.2: Übersicht Vermutungsgebiete sozialer Problemlagen 348
Grafik 4.4.1: Verteilung des durchschnittlichen steuerpflichtigen Einkommens in den Bremer Ortsteilen, Stand 2001 350
Grafik 4.4.2: Relation der Arbeitslosenziffer zum Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 353
Grafik 4.4.3: Relation des Anteils der SGB -II-Bezieher unter 65 Jahre zum Anteil der Langzeitarbeitslosen in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 354
Grafik 4.4.4: Räumliche Verteilung der Einwohner mit Migrationshintergrund in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 357
Grafik 4.4.5: Relation des Anteils der Einwohner mit Migrationshintergrund zu den eingebürgerten Migranten in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 359
Grafik 4.4.6: Relation des Anteils der Ausländer zu den Aussiedlern an der Wohnbevölkerung in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 361
Grafik 4.4.7: Verteilung der Haushalte mit Kindern in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 363
Grafik 4.4.8: Relation der Haushalte mit Kindern zum Anteil der SGB -II-Bezieher unter 65 Jahre in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 365
Grafik 4.4.9: Relation des Anteils der Haushalte mit Kindern zu denjenigen mit 3 und mehr Kindern sowie zu Alleinerziehenden in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 367
Grafik 4.4.10: Kumulative Armuts- und Wohlstandseffekte in den Bremer Ortsteilen, Stand 2006 369