



Bremen, Juni 2020
Initiativkreis Bremer Armutskonferenz (Hrsg.)

Positionspapier der 4. Bremer Armutskonferenz



Einführung

Den *Initiativkreis Bremer Armutskonferenz* gibt es seit 2012. Zusammengeschlossen haben sich der Paritätische Bremen, die Arbeitnehmerkammer, die Arbeiterwohlfahrt, der Bremer Rat für Integration, die Caritas, der DGB, das Diakonische Werk, das Deutsche Rote Kreuz, die Bremische Evangelische Kirche, der Katholische Gemeindeverband, die Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Bremen sowie Bremer Quartiersmanager*innen und der Gesundheitstreffpunkt West.

Am 5. Februar 2020 fand im Konsul-Hackfeld-Haus die mittlerweile 4. Bremer Armutskonferenz statt, mit dem Thema „Blick in die Quartiere - Bestandsaufnahme und Perspektiven“. Die Inhalte der Konferenz sind unter folgender URL abrufbar:

<https://www.paritaet-bremen.de/nachricht-anzeigen/id-5-bremer-armutskonferenz-blick-in-die-quartiere-bestandsaufnahme-und-perspektiven.html>

Aufgrund der Corona-Pandemie seit März 2020 und den massiv veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, erstellt der Initiativkreis, anders als bisher üblich, kein ausführliches Konferenzpapier. Mit diesem kürzeren *Positionspapier* werden jedoch die Kernbefunde der 4. Bremer Armutskonferenz gesichert und mit den zugespitzten und neuen Herausforderungen infolge der Corona-Krise verbunden.

Kernbefund: Soziale Spaltung in Bremen wächst – vor, während und durch die Corona-Pandemie!

Ausgangspunkt auch der 4. Bremer Armutskonferenz war die zentrale Frage: Wie muss eine weitergehende Unterstützung aus der Bremer Stadtgesellschaft und vor allem durch die Bremer Stadtpolitik gestaltet werden, um Armut präventiv besser zu begegnen und Armutfolgen zu reduzieren? Dabei wurden die bisherigen Anstrengungen, Maßnahmen und Projekte des Bremer Senats benannt, wie auch positive Entwicklungen in einigen Stadt- und Ortsteilen. Gleichwohl hat sich – in der Summe aller Ortsteile – die sozialräumliche Spaltung Bremens seit 2010 weiter verschärft.

Das kann nicht verwundern, da sich in Deutschland insgesamt die räumlichen Ungleichheiten zwischen den großstädtischen Regionen weiter verstärken. Auch die Ungleichheit der Einkommen hat innerhalb der Stadtregionen zugenommen, zwischen den durch Armut Gefährdeten und den Reichen. Mittlerweile ist Deutschland sozialräumlich ein sehr ungleiches Land. Trotz der guten Entwicklung der Wirtschaft und der Beschäftigung in Deutschland und auch in Bremen und Bremerhaven, zählen beide Städte nicht zu den dynamischen Wohlstandsregionen, wie viele vergleichbare große Städte. Gemeinsam mit Städten im Ruhrgebiet, im Saarland und in der Pfalz gehören Bremen und Bremerhaven zu den Regionen im andauernden Strukturwandel. Charakterisiert ist dieser durch die Beharrlichkeit gewachsener Industrie-, Beschäftigungs-

und Arbeitskulturen, eine vergleichsweise erhöhte Arbeitslosigkeit, überdurchschnittlich viele Haushalte in Armutslagen und vor allem eine hohe öffentliche Verschuldung. Erforderliche Zukunftsinvestitionen konnten lediglich in begrenztem Umfang getätigt werden (Modernisierungstau). Auf dieses Dilemma kam auf der Konferenz auch der Gastredner Prof. Sell anschaulich zu sprechen. Er nannte es Münchhausen-Syndrom: denn eine Stadt wie Bremen könne sich nicht allein aus eigener Kraft – „am eigenen „Schopf“ – aus dem Teufelskreis öffentlicher Verschuldung und erforderlicher Zukunftsinvestitionen ziehen.

Hier fordert der Initiativkreis den Bremer Senat auf, die neuen finanziellen Spielräume durch die weitere Entlastung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung (50 bis 60 Mio.) für Zukunftsinvestitionen zur Stärkung einer integrierten Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur in den kindereichen Ankunfts- bzw. WiN-Quartieren zu nutzen. Das wäre ein starkes politisches Signal einer gesamtstädtischen Solidarität mit Bremerinnen und Bremern in prekären Lebenslagen.

Die sozial-räumliche Polarisierung vertieft sich zwischen Bremen Nord und dem Bremer Westen einerseits, der Bremer Kernstadt andererseits.

Ein Blick auf die räumlichen Dynamiken der sozialen Ungleichheit in der Stadt Bremen zeigt eine weiter zunehmende Polarisierung: zwischen den Stadt- und Ortsteilen in Bremen-Nord und im Bremer Westen sowie den Stadtteilen um das Bremer Stadtzentrum herum. In Horn liegt das steuerpflichtige Jahreseinkommen bei 145.000 Euro, in Gröpelingen bei 18.000 Euro (Mittelwerte). Die Entwicklung der Kennzahlen im Bereich der Kinderarmut und Bildung verdeutlichen vor allem die ungleichen Zukunftschancen der Kinder und Jugendlichen. Borgfelder Familien beziehen lediglich für 1 Prozent der Kinder unter 15 Jahren SGB II-Leistungen, in Grohn liegt dieser Wert bei fast 59 Prozent. In Borgfeld liegt die Abiturquote bei 77 Prozent, in Gröpelingen bei 10 Prozent. Gleichzeitig beenden im Gröpelinger Ortsteil Ohlenhof die Hälfte aller Jugendlichen ihre Schulzeit mit einem Abschluss unterhalb des mittleren Schulabschlusses. Damit rücken ihre Chancen auf einen regulären Ausbildungsplatz und eine Existenzsicherung aus eigener Kraft in weite Ferne. Und bereits bei den Schuleingangsuntersuchungen zeigt sich, dass in Ortsteilen mit vielen Menschen mit wenig Geld rund jedes dritte Kind schulrelevante Vorerkrankungen hat, in den gut situierten Ortsteilen nur jedes sechste Kind. In gut situierten Ortsteilen haben 72 Prozent der Kinder gesunde Zähne, aber lediglich 41 Prozent der Kinder in Ortsteilen mit vielen Menschen im SGB II-Leistungsbezug. Hinzu kommt, dass sich aufgrund der jeweiligen Einzugsgebiete und der selektiven Wahl von Kitas und Grundschulen, die Herausforderungen durch Einkommensarmut, Mehrsprachigkeit, Entwicklungsverzögerungen und Erkrankungen in einzelnen Einrichtungen noch stärker konzentrieren, als es die Mittelwerte eines Quartiers oder Ortsteils zeigen.

Gleichzeitig verschärft sich durch die Corona-Pandemie die Situation derjenigen Kinder und Jugendlichen, die schon vor der Krise in Armut aufgewachsen sind. Mit der Schließung der Bildungs- und vieler sozialer Einrichtungen sind wichtige Versorgungsinfrastrukturen von Heute auf Morgen für sie weggefallen. Die Versorgung ihrer Kinder ist für Familien in Einkommensarmut zu einem noch ernsteren Problem geworden. Denn der SGB II-Regelsatz für Familien, Kinder und Jugendliche ist viel zu knapp bemessen. Hinzu kommen der Wegfall des kostenfreien Essens in Kitas und Schulen über das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die Schließung vieler Tafeln. Sie versorgen deutschlandweit rund eine halbe Million Kinder und Jugendliche. Auch in anderen Bereichen, wie Bildung, soziale Teilhabe oder Gesundheit, erhöht sich die Unterversorgung der Kinder zunehmend. Homeschooling verschärft in dramatischer Weise die bereits vorhandene soziale Ungleichheit beim Bildungserfolg noch weiter. Familien in Einkommensarmut leben zudem oft auf engstem Raum, die technische Ausstattung für das Lernen zu Hause ist nicht vorhanden, eine Unterstützung beim schulischen Lernen kann oftmals nicht geleistet werden, erhöhte Strom- und andere Wohnkosten sind nicht eingeplant.

Dringender Handlungsbedarf aus Sicht der 4. Bremer Armutskonferenz

In Bremen wurde in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen der Armutsprävention und zur verbesserten Teilhabe auf den Weg gebracht. Dazu zählen der Neu- und Ausbau von Quartierszentren, die Weiterentwicklung der Frühen Hilfen, der schrittweise Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Ganztagschulen, die Stärkung der Prävention und Gesundheitsförderung sowie neue Ansätze einer Landesarbeitsmarktpolitik.

Gleichwohl sehen wir als Armutskonferenz eine Reihe von politischen Handlungserfordernissen für eine wirksamere Armutsprävention im Land Bremen. Diese sind zu einem nicht unerheblichen Anteil im aktuellen Koalitionsvertrag der rot-grün-roten Landesregierung formuliert. Wir wollen jedoch einige Punkte – sowohl aufgrund der Ergebnisse der 4. Bremer Armutskonferenz als auch der geänderten Sachlage nach der Corona-Pandemie – in diesem Positionspapier herausstellen. Es sind außerdem Anknüpfungspunkte für einen möglichen, engeren Austausch bzw. eine Zusammenarbeit.

Ressortübergreifende Koordinierung, Steuerung und Zielbestimmung

Seit der 1. Bremer Armutskonferenz 2013 fordert der Initiativkreis eine ressortübergreifende Koordinierung und zielgerichtete Steuerung zur Armutsprävention und Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Diese Forderung wurde im 2019 vorgelegten Evaluationsbericht zum erfolgreichen Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ untermauert (WiN). Die dort gewählte Formulierung einer „stärker strategisch ausgerichteten, ressortübergreifenden Programmverantwortung“ wurde in den aktuellen Koalitionsvertrag übernommen. Das betrachten die Akteure des Initiativkreises Bremer Armutskonferenz als einen grundlegenden Fortschritt.

Wichtig ist uns, dass für das Thema Armutsprävention eine ressortübergreifende Gesamtstrategie erarbeitet wird. Diese muss ausreichend bezahlbare Wohnungen zum Ziel haben, hochwertige und armutssensible lokale Angebote der Betreuung, Erziehung, Bildung und Gesundheit sowie eine am Bedarf orientierte, integrierte Gesundheits-, Bildungs-, Sozial- und Jugendhilfeplanung. Wie im Koalitionsvertrag benannt, geht es darum, vor allem *die Abstimmung zwischen den Senatsressorts und den Stadtteilakteuren zu verbessern und partizipativer zu gestalten*. Gerne bringen wir hierbei die langjährigen Erfahrungen des Initiativkreises mit ein.

Stärkung der Quartierszentren

Aus einer Perspektive des Lebenslaufs sind in den Bremer Quartieren die lokalen Einrichtungen der frühen Bildung wie Krippen und Kitas sowie die Grund- und weiterführenden Schulen elementar. Darüber hinaus bedarf es zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts jedoch auch generationen- und kulturübergreifender, niederschwelliger Orte zur Kontaktaufnahme, Beziehungspflege, Beteiligung und Freizeitgestaltung (Bewegung, Sport, Kultur), in Quartierszentren, Bürgerhäusern, Häusern der Familie, Jugendzentren oder Jugendtreffs.

Solche Quartierszentren leisten insbesondere in den sogenannten Bremer Ankunftsquartieren auch für die stetige Einbindung und Unterstützung von Migranten*innen und Geflüchteten unentbehrliche Arbeit. Wie ebenfalls im Koalitionsvertrag benannt, benötigen sie für ihre kontinuierliche Beziehungsarbeit eine verlässliche Sockelfinanzierung von rund 50.000 Euro pro (größerem) Quartierszentrum oder für einen Verbund von mehreren kleineren Einrichtungen. Erst durch eine verlässliche Finanzierung ist eine kontinuierliche, vertrauensvolle Beziehungsarbeit gewährleistet.

Ausbau/Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung/Ganztagschulen

2015 wurde verabredet, das Versorgungsniveau in der Kindertagesbetreuung zwischen den Stadtteilen anzugleichen. Seitdem ist viel passiert, durch eine gestiegene Ausbaudynamik in der Kindertagesbetreuung gerade auch in den Quartieren mit vielen

Menschen, die mit wenig Geld leben. Viele der geplanten Vorhaben stehen in diesen Gebieten jedoch noch aus. In Stadtteilen wie Blumenthal, Gröpelingen, Huchting oder Hemelingen hat sich die Situation seit 2016 nicht entspannt. Insbesondere in Hemelingen hat sich die Situation der unversorgten Kinder ohne KiTa-Platz dramatisch verschärft. Weiterhin liegen die Versorgungsquoten bei der frühkindlichen Bildung unter den Zielsetzungen des Senats. Der Initiativkreis fordert daher, den eingeschlagenen Kurs der aufholenden Entwicklung mit noch höherer Priorität fortzusetzen.

Mit dem erfreulichen Anstieg der Zahl der Kinder ab 2015/2016 sind auch die Herausforderungen für den Schulausbau gewachsen. Die vom Senat bereits geänderte Schulausbauplanung bis 2028, berücksichtigt jedoch nach Ansicht des Initiativkreises noch nicht konsequent genug das Motto „kurze Wege für kurze Beine“. Es ist erforderlich, für die einzelnen Stadtteile im Detail fortlaufend zu überprüfen, in welchen Ortsteilen genau die Kinderzahlen ansteigen. Das ist bei der Einschätzung der Situation und den abgeleiteten Ausbauplanungen in vorhandenen Schulgebäuden oder bei Bedarf auch durch neue Schulbauvorhaben mit den *Experten*innen vor Ort* transparent abzustimmen.

In der Stadt Bremen verfügen im Jahr 2020 insgesamt 43 von 74 Grundschulen bereits über ganztägige Lernangebote. Soll bis 2025 der geplante Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz umgesetzt werden, ist eine noch größere Ausbaudynamik erforderlich. Dabei ist es dem Initiativkreis ein Anliegen, nicht Qualität und Quantität in Anbetracht des Nachfragedrucks gegeneinander auszuspielen. Es sollte nicht passieren, dass dringend erforderliche Differenzierungsräume zugunsten der Ganztagsbetreuung wegfallen.

Insbesondere Kitas in Ortsteilen mit vielen Familien, die mit wenig Geld leben, benötigen eine bessere Ausstattung als Regeleinrichtungen. Hier hat der Senat in den vergangenen Jahren mit dem Programm für Sozialpädagog*innen und einer besseren Bezahlung von Fachkräften wichtige Schritte unternommen. Gleichwohl wurden in diesen Ortsteilen auch neue Einrichtungen lediglich mit einer Regelausstattung eröffnet. Hier ist zukünftig eine transparente Personalbemessung auf der Grundlage aktueller Sozialdaten für die Kindertagesstätten zur besseren politischen Legitimation erforderlich.

Innovative Ansätze im Bildungsalltag müssen weiterentwickelt werden. Ein Beispiel ist das Konzept für das „Lernhaus Kattenturm“. Solche Konzepte müssen umgesetzt werden.

Infolge der Corona-Krise waren viele Kinder fast drei Monate nicht in einer Kindertagesstätte oder Grundschule. Bildungs- und Sprachförderung in der Familie und Home-schooling sind jedoch in hohem Maße sozial selektiv. Zu befürchten ist, dass bei vielen Kindern nicht-deutscher Muttersprache Fortschritte der vergangenen Monate beim Lernen der deutschen Sprache verloren gegangen sind. Es ist daher besonders wich-

tig, dass gerade Kinder in prekären Lebenslagen und/oder mit nicht-deutscher Muttersprache in den kommenden Monaten *zusätzliche* Angebote zur Kompensation der fehlenden Förderung erhalten.

Prävention und Gesundheitsförderung

Die 3. Armutskonferenz mit dem Titel „Armut macht krank, Krankheit macht arm“ hat hervorgehoben, *Gesundheit als Querschnittsthema* zu verstehen. Der Initiativkreis begrüßt es daher, dass der „Health in all policies-Ansatz“ im aktuellen Koalitionsvertrag benannt wird. Dieser Grundsatz müsste nun unmittelbar in eine ressortübergreifende, gestaltende Armuts- und Präventionsstrategie einfließen mit einer gemeinsamen Zielbestimmung getragen durch alle Ressorts. Der Initiativkreis sieht dafür einige der folgenden Anknüpfungspunkte:

- In das geplante *Programm „Lebendige Quartiere“* sollte das Thema Gesundheit konsequent als Querschnittsthema integriert und damit ein Beitrag zur gesundheitlichen Chancengleichheit geleistet werden.
- Im Rahmen des *WiN-Programms* gibt es bereits einige gesundheitsbezogene Aktivitäten, die bedarfsbezogen ausgebaut werden sollten. Auch der Evaluationsbericht zum WiN-Programm zeigt den besonders großen Handlungsbedarf beim Thema Gesundheitsförderung und Prävention. Zusätzliche Kompetenzen zur Gesundheitsförderung könnten an das Quartiersmanagement angelagert werden, ebenso wie ein Budget für gezielte lokale Maßnahmen je nach Bedarfslage.
- Das Netzwerk der Frühen Hilfen sollte, wie auch im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen, weiter ausgebaut werden. Aufbauend auf die bisherigen Erfahrungen von BRISE könnten Präventionsketten bzw. integrierte kommunale Strategie umgesetzt werden, wie sie andere Städte bereits praktizieren. Auch dafür wäre eine stärkere ressortübergreifende Zusammenarbeit erforderlich.
- Projekte, die durch die Gesetzlichen Krankenkassen im Lande Bremen nach § 20a SGB V im Rahmen ihrer Aufgaben zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten gefördert werden sowie insbesondere auch das geplante kommunale Förderprogramm zum Strukturaufbau, müssen im Kontext der WiN-Quartiere an vorhandene Strukturen und Bedarfe anknüpfen. Auch hier sind ressortübergreifende Abstimmungsprozesse erforderlich, um Synergien stärker zu nutzen.
- Bezogen auf einzelne Modellvorhaben begrüßt es der Initiativkreis, dass sich das auf der 3. Armutskonferenz thematisierte „Integrierte Gesundheitszentrum“ in Planung befindet und seine Umsetzung auch im Koalitionsvertrag festgehalten ist. Hier ist es dem Initiativkreis wichtig, dass der Fortgang des Vorhabens vonseiten der beteiligten Ressorts gemeinsam unterstützt wird.

Wohnungspolitik und Stadtentwicklung

In Bremen und Bremerhaven sind besonders viele Haushalte mit geringen Einkommen auf niedrige Mieten angewiesen. Etwa jeder dritte Mieterhaushalt in der Stadt Bremen benötigt 40 Prozent seines Einkommens für die Warmmiete, 15 Prozent der Mieterhaushalte sogar rund die Hälfte. Das gilt vor allem für Haushalte von Leistungsbezieher*innen, Alleinerziehenden, Senioren*innen, Niedrigverdiener*innen; Menschen mit Migrationshintergrund und Familien mit drei und mehr Kindern. Und es sind gerade diese Gruppen, die räumlich konzentriert in Stadtteilen leben wie Osterholz, der Vahr, Woltmershausen, Huchting, Walle, Gröpelingen, Burglesum und Blumental, wo ihre Mietbelastung im Verhältnis zum Haushaltseinkommen besonders hoch ist. Hier besteht dringender politischer Handlungsbedarf, dem der Bremer Senat im März 2020 auch mit seinem vierten Gesetz zur Wohnraumförderung versucht zu entsprechen.

Der Initiativkreis begrüßt grundsätzlich die geplante Erhöhung der Sozialwohnungsquote auf 30 Prozent, die Verlängerung der Dauer von Sozialbindungen auf 30 Jahre und die Pflicht, bereits ab 20 Wohneinheiten auch Sozialwohnungen errichten zu müssen. Kritisch sieht der Initiativkreis jedoch die Lockerung der bisherigen Deckelmiete von 6,50 Euro auf 6,80 Euro, da wie oben beschrieben, schon jetzt für sehr viele Mieterhaushalte die Mietbelastungen zu hoch sind.

Die Zahl der städtischen Belegrechte muss nicht nur stabilisiert, sondern deutlich erhöht werden. Dazu sollte der Ankauf von Belegrechten im Bestand ausgeweitet werden, was eine räumliche Streuung solcher Wohnungsangebote ermöglicht anstatt ihrer räumlichen Konzentration.

Das seit Anfang 2020 geltende neue Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes muss in Bremen den Anstoß geben, durch mehr Personalkapazitäten Anträge schneller zu bearbeiten und für eine deutlich höhere Bekanntheit in der Bevölkerung zu sorgen. Soziale Leistungen nutzen nichts, wenn sie bei den Berechtigten nicht ankommen.

Strukturell sollte der Bremer Senat die Voraussetzungen für eine soziale Bodenpolitik schaffen, wie sie der Landesverfassung entspricht. Bis dahin sollen Bremen und Bremerhaven bei der Vergabe öffentlicher Grundstücke offensiv das Erbbaurecht und die Möglichkeiten der Konzeptausschreibung nutzen. Der Bremer Senat sollte sich beim Bund außerdem dafür engagieren, dass kommunale Wohnungsbaugesellschaften wieder an die Gemeinnützigkeit gebunden werden.