

Mitteilung des Senats

Wie arm ist Bremen

Kleine Anfrage
der Fraktion der FDP vom 23.08.2024
und Mitteilung des Senats vom 01.10.2024

Vorbemerkung der Fragestellerin:

„Armut führt häufig zu Einschränkungen bei der Grundversorgung, der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe sowie den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf Bildungs- und Chancengerechtigkeit. Auch wenn der erfolgreichste Weg zur Bekämpfung von Armut nicht in staatlichen Maßnahmen und der kontinuierlichen Erhöhung von Transferleistungen, sondern im Weg aus der Abhängigkeit vom Staat durch echte Beschäftigung am Arbeitsmarkt liegt, ist klar, dass staatliche Maßnahmen einen großen Anteil an der Existenzsicherung und dem Erhalt eines Mindestmaßes an Chancen haben.“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Armut und Armutsgefährdung sind komplexe Themen, die umfangreiche Analysen aus verschiedenen Blickwinkeln erfordern. Oftmals werden die beiden Themen auf den materiellen Aspekt reduziert. Das greift allerdings zu kurz. Der Kontext ist vielschichtiger und meint u.a. auch die Auseinandersetzung mit Bedarfen und Bedürfnissen der Menschen in Bremen und Bremerhaven - gezielt dort, wo der Lebensmittelpunkt ist. Die zentralen Möglichkeiten des Senats, Menschen im Land Bremen zu unterstützen, liegen in der sozialen Infrastruktur, die sozialraumorientiert die Ressourcen der Menschen stärkt. Der Senat stellt zudem fest, dass die Bekämpfung von materieller Armut nur eingeschränkt auf der Landes- oder kommunalen Ebene möglich ist.

Wie im Antrag hinterlegt, so ist der Weg aus der Abhängigkeit vom Staat ausschließlich durch Erwerbsbeteiligung möglich. Der Senat fördert deshalb – flankierend zu den Regelförderungen der Agentur für Arbeit und der Jobcenter Bremer und Bremerhaven - aus Mitteln des Landes und des ESF Plus (arbeitslose) Menschen, die von Armut bedroht sind sowie Beschäftigte, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden.

Durch unterschiedliche Förderschwerpunkte wird diesen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert und damit ihre Existenz gesichert. Die Angebote richten sich v.a. an Menschen, die besonders von Armut betroffen sind wie z.B. langzeitarbeitslose Menschen, alleinerziehende Personen und junge Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf. Unter den Förderschwerpunkt fallen Projekte in den Bereichen:

- Alphabetisierung, Grundbildung und Sprache,
- Beschäftigung,
- Ausbildung,

- Weiterbildung und Qualifizierung sowie
- Beratung.

Der Senat verweist auf den Bericht „Lebenslagen im Land Bremen, 3. Bericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen, 2021“.

Für die Beantwortung der Fragen gilt im Übrigen:

„Kind“ wird hier verstanden als unter 18-jährig (u18).

Armutsquote und Armutsgefährdungsquote werden i.d.R. synonym verwendet, so dass bei der Antwort hier keine Unterscheidung vorgenommen wird.

Bei den Daten 2023 handelt es sich um Erstergebnisse (die Erhebung ist noch nicht vollständig abgeschlossen, Endergebnisse liegen stets gegen Ende des Folgejahres vor).

Alle ausgewiesenen Quoten sind am Bundesmedian gemessen, der lt. Mikrozensus 2023 bei 2.079 Euro lag. Für das Land Bremen liegt der Median bei 1.783 Euro. Ein tendenziell eher niedriges Einkommensniveau führt dabei eher zu einer hohen Armutsgefährdungsquote im Bundesvergleich.

Die Ergebnisse 2020, so sie denn überhaupt vorliegen, sind durch methodische Veränderungen nur eingeschränkt mit früheren Ergebnissen vergleichbar. Durch Einschränkungen bei der Erhebung sollten die Werte 2020 nicht für Vergleiche mit nachfolgenden Jahren herangezogen werden.

1. Wie definiert der Senat Armut, Kinderarmut und Armutsgefährdung?

Armut kann fiskalisch betrachtet werden, aber auch individuell.

Der Senat definiert Armut als Lebenslage, die unterschiedliche, multikomplexe Benachteiligungen und Minderversorgungen meint. Es gibt sozialrechtliche Leistungsansprüche (vor allem nach SGB II, SGB XII, AsylbLG), darüber hinaus richtet dieser Lebenslagenansatz sein Augenmerk auf eine Einschränkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (Möglichkeiten der Nahversorgung, Verfügbarkeit von Schule, Freizeitangeboten, Ausbildungsangeboten, Wahrnehmung kultureller Angebote usw.).

Armutsgefährdung ist ein relatives Maß und nicht mit fiskalisch definierter Armut gleichzusetzen.

2. Unterscheidet der Senat dabei zwischen absoluter und relativer Armut und wenn ja, auf welcher Grundlage?

Absolute Armut ist nicht abschließend und konsensual weltweit definiert. Gängig ist die Definition der Weltbank, die davon ausgeht, dass ein Mensch dann absolut arm ist, wenn er/sie über weniger als 2,15 US-Dollar pro Tag verfügt (2024, entspricht ca. 1,94 Euro verfügt; d.h. diese Menschen sind nicht in der Lage, sich Güter zu kaufen, die in den USA diesen Betrag kosten würden).

Relative Armut ist eine Bezugsgröße, bei der die Lebensverhältnisse bzw. Einkommensverhältnisse in den betrachteten Bereichen in Relation gesetzt werden zum Wohlstand der jeweiligen Gesellschaft. Wer relativ arm ist, hat deutlich weniger als die meisten anderen. Es handelt sich um ein Ungleichheitsmaß, das immer auf eine bestimmte Vergleichsgruppe bzw. das lebenswirkliche Umfeld der Menschen bezogen wird.

Der deutsche Sozialstaat nimmt die Unterschiede in den rein fiskalischen Gegebenheiten wahr und begegnet diesen mit staatlichen Geldleistungen. Bildung, bezahlbares Wohnen, Erwerbsbeteiligung und Gesundheit sind aus Sicht des Senats daneben zentrale Schlüsselfaktoren einer erfolgversprechenden Strategie zur Armutsbekämpfung.

3. Wie hoch sind grundsätzlich die Armutsquote, die Kinderarmutsquote und die Quote der armutsgefährdeten in Bremen und Bremerhaven aktuell?
4. Wie haben sich diese Quoten in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die Kinderarmutsgefährdungsquote bei unter 18-Jährigen wird in der Sozialberichterstattung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (SBE) nur nach Ländern ausgewiesen und liegt für die beiden Stadtgemeinden getrennt nicht vor.

Die Armutsgefährdungsquote (allgemein) hat sich in den beiden Stadtgemeinden wie folgt entwickelt:

Armutsgefährdungsquote in Prozent gemessen am Bundesmedian	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stadt Bremen	22,5	23,1	20,9	21,9	21,6	24,5	./.	26,9	28,3	27,4
Bremerhaven	32,5	33,4	30,5	28,4	27,9	26,4	./.	34,8	33,0	35,6

Quelle: SBE, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, gemeinsames Statistikportal der amtlichen Statistik, Einkommen, Armutsgefährdung und soziale Lebensbedingungen, Tabelle A5.1, eigene Zusammenstellung, Angaben für 2020 für Kreise nicht ausreichend statistisch valide

Armutsgefährdungsquote u18 in Prozent gemessen am Bundesmedian	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Land Bremen	33,1	34,2	36,6	35,5	35,8	42,2	42,0	42,1	41,8	41,4

Quelle: SBE, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, gemeinsames Statistikportal der amtlichen Statistik, Einkommen, Armutsgefährdung und soziale Lebensbedingungen, Tabelle A2.5, eigene Zusammenstellung

5. Wie hoch sind die Armutsquote, die Kinderarmutsquote und die Quote der armutsgefährdeten bundesweit und in den anderen Bundesländern?
6. Wie haben sich diese Quoten in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Armutsgefährdungsquote in Prozent, gemessen am Bundesmedian	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland	15,4	15,7	15,7	15,8	15,5	15,9	16,2	16,9	16,8	16,6
Baden-Württemberg	11,4	11,8	11,9	12,1	11,9	12,3	13,1	14,1	13,5	13,5
Bayern	11,5	11,6	12,1	12,1	11,7	11,9	11,6	12,8	12,6	12,8
Berlin	20,0	22,4	19,4	19,2	18,2	19,3	20,2	20,1	17,4	20,0
Brandenburg	16,9	16,8	15,6	15,0	15,2	15,2	14,3	14,8	14,2	15,0
Bremen	24,1	24,8	22,6	23,0	22,7	24,9	28,4	28,2	29,1	28,8
Hamburg	15,6	15,7	14,9	14,7	15,3	15,0	17,8	17,5	19,5	18,8
Hessen	13,8	14,4	15,1	15,4	15,8	16,1	17,5	18,5	17,8	17,3
Mecklenburg-Vorpommern	21,3	21,7	20,4	19,4	20,9	19,4	19,8	18,3	18,8	17,3
Niedersachsen	15,8	16,5	16,7	16,7	15,9	17,1	17,6	18,3	17,9	17,1
Nordrhein-Westfalen	17,5	17,5	17,8	18,7	18,1	18,5	17,6	19,2	19,7	18,8
Rheinland-Pfalz	15,5	15,2	15,5	15,6	15,4	15,6	16,3	17,0	17,6	17,1
Saarland	17,5	17,2	17,2	16,8	16,0	17,0	16,4	17,6	19,0	19,7
Sachsen	18,5	18,6	17,7	16,8	16,6	17,2	18,0	17,0	16,7	16,9
Sachsen-Anhalt	21,3	20,1	21,4	21,0	19,5	19,5	20,5	19,2	19,2	19,4
Schleswig-Holstein	13,8	14,6	15,1	14,8	15,3	14,5	15,9	15,6	16,9	16,7
Thüringen	17,8	18,9	17,2	16,3	16,4	17,0	17,9	19,0	18,4	17,3

Quelle: SBE, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, gemeinsames Statistikportal der amtlichen Statistik, Einkommen, Armutsgefährdung und soziale Lebensbedingungen, Tabelle A1.1, eigene Zusammenstellung, die Werte 2020 sind infolge methodischer Veränderungen nur eingeschränkt mit früheren Erhebungsjahren vergleichbar.

Armutsgefährdungsquote u18 in Prozent, gemessen am Bundesmedian	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland	19,0	19,7	20,2	20,4	20,1	20,5	20,4	21,3	21,8	20,7
Baden-Württemberg	12,7	13,4	14,7	14,1	14,6	14,8	16,2	17,8	16,5	16,1
Bayern	11,9	12,3	13,1	13,2	12,9	13,1	12,3	13,6	14,2	13,4
Berlin	26,8	29,8	26,8	25,4	23,8	24,7	25,4	24,1	21,4	24,0
Brandenburg	21,4	22,1	21,1	20,1	21,0	20,3	16,5	17,0	17,2	17,1
Bremen	33,1	34,2	36,6	35,5	35,8	42,2	42,0	42,1	41,8	41,4
Hamburg	20,4	21,0	22,5	19,6	21,7	18,8	21,1	21,0	26,3	23,9
Hessen	16,8	18,2	19,6	20,3	21,1	21,9	23,4	24,8	23,7	23,0
Mecklenburg-Vorpommern	26,9	29,0	27,8	26,7	27,7	23,5	24,6	22,7	23,6	19,7
Niedersachsen	19,7	21,6	22,1	21,8	20,4	23,2	23,0	23,1	23,5	21,4
Nordrhein-Westfalen	23,6	22,9	23,9	25,7	24,7	25,2	23,6	25,7	27,4	25,2
Rheinland-Pfalz	19,9	19,4	20,1	20,5	20,8	19,6	21,3	22,1	23,7	23,8
Saarland	21,4	23,6	22,4	22,1	20,4	22,5	20,7	24,8	26,3	28,3
Sachsen	22,3	23,0	22,2	21,1	21,4	21,2	21,4	20,1	20,2	20,1
Sachsen-Anhalt	28,6	27,2	28,6	29,7	27,3	27,1	25,2	24,9	26,2	24,8
Schleswig-Holstein	17,6	18,7	19,6	18,4	20,4	19,6	20,4	19,5	22,8	21,5
Thüringen	23,7	26,6	22,8	21,2	21,4	22,7	22,0	24,0	23,3	20,9

Quelle: SBE, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, gemeinsames Statistikportal der amtlichen Statistik, Einkommen, Armutsgefährdung und soziale Lebensbedingungen, Tabelle A2.0 ff., eigene Zusammenstellung, die Werte 2020 sind infolge methodischer Veränderungen nur eingeschränkt mit früheren Erhebungsjahren vergleichbar.

- 7. Wie hoch sind die Armutsquote, die Kinderarmutsquote und die Quote der armutsgefährdeten in den Umlandgemeinden von Bremen und Bremerhaven?**
8. Wie haben sich diese Quoten in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Armutsgefährdungsquoten für Umlandgemeinden wie z.B. Oyten, Delmenhorst, Stadt Cuxhaven etc. werden in der SBE nicht ausgewiesen. Die statistische Zuverlässigkeit ist für die regionale Ebene der Gemeinden nicht ausreichend gewährleistet.

Armutsgefährdungsquoten werden für zusammengefasste Stadt- und Landkreisgebiete ausgewiesen, jedoch nicht nach soziodemografischen Merkmalen wie etwa dem Alter differenziert.

Armutsgefährdungsquote in Prozent , gemessen am Bundesmedian / Beispiel zusammengefasster Gebiete	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland	15,4	15,7	15,7	15,8	15,5	15,9	16,2	16,9	16,8	16,6
LK Ammerland, LK Cloppenburg, KS Delmenhorst, KS Oldenburg, LK Oldenburg	16,7	16,0	15,3	17,7	15,5	17,5	n.v.	17,7	17,1	16,5
LK Cuxhaven, LK Stade, LK Harburg, LK Osterholz, LK Rotenburg (Wümme)	11,6	12,3	12,6	13,2	12,3	13,0	n.v.	16,7	15,3	14,7
LK Diepholz, LK Nienburg,(Weser), LK Schaumburg	14,2	14,9	17,7	16,6	15,7	16,3	n.v.	17,5	17,4	16,9

Quelle: SBE, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, gemeinsames Statistikportal der amtlichen Statistik, Einkommen, Armutsgefährdung und soziale Lebensbedingungen, Tabelle A5,1., eigene Zusammenstellung, die Werte 2020 sind infolge methodischer Veränderungen nur eingeschränkt mit früheren Erhebungsjahren vergleichbar

9. Welche Maßnahmen werden in Bremen und Bremerhaven zur Bekämpfung von Armut, Kinderarmut und Armutsgefährdung aktuell ergriffen und sind weitere Maßnahmen geplant?

Insbesondere die Zukunfts- und Entwicklungschancen von Kindern – unabhängig von sozialer Herkunft oder Einkommen der Eltern – sind ein Anliegen der Politik des Senats in Bremen und des Magistrats in Bremerhaven.

Dabei sind vor allem unterstützende Maßnahmen wie der Zugang zu Bildung oder die frühkindliche Bildung und Betreuung bspw. in der Tagesbetreuung von entscheidender Bedeutung. Bildung ist eine wichtige Voraussetzung, Kindern und jungen Menschen den Weg zu Schulabschluss, Ausbildung oder Studium zu ebnet, um diesen eine Perspektive für ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben mit einem auskömmlichen Einkommen zu eröffnen.

Kindertagesbetreuung kommt nicht nur den Kindern zugute, sondern unterstützt auch die Eltern, indem sie ihnen die Möglichkeit gibt, einer Beschäftigung nachzugehen.

Ein zentrales Ziel ist es, den Menschen in Bremen und Bremerhaven Teilhabe zu ermöglichen. Dies gelingt am besten im Sozialraum, weshalb zahlreiche Maßnahmen und Angebote in den Quartieren der beiden Stadtgemeinden unterstützt und gefördert werden.

Das kommunale Förderprogramm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) ermöglicht seit 25 Jahren in beiden Stadtgemeinden gesellschaftliche Teilhabe durch bedarfsgerechte und niedrigschwellige Angebote. Über das Bremerhavener Programm WiN werden in der gesamten Stadt Vereine, Initiativen usw. gefördert. In der Stadt Bremen liegt der Fokus auf Quartieren

mit einem unterdurchschnittlichen Sozialindex. Die hier über Jahrzehnte aufgebaute soziale Infrastruktur sowie die vielfältigen Netzwerke lokaler Akteurinnen und Akteure stellen die räumliche Dimension bremischer Armutsbekämpfung dar. Auf die Drucksache 21/204 S vom 22.04.2024 wird verwiesen.

Ergänzt werden die kommunalen Programme durch das Landesprogramm „Lebendige Quartiere“ (LLQ). Der Fokus liegt dabei grundsätzlich auf kleinräumigen Strukturen mit unterdurchschnittlichem Sozialindex, in Bremen z.B. in Kleinstgebieten wie der Bahnhofsvorstadt oder Neubaugebieten wie ausgewählten Quartieren der Überseestadt. Zudem nehmen einzelne Bremer Förderschienen auch besonders benachteiligte Gruppen in den Blick. So wird mit der Förderschiene „Ankommen im Quartier“ die Erstberatung von Geflüchteten gefördert, um deren Integration in lokale Strukturen zu ermöglichen, Spracherwerb zu unterstützen und Wege in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung aufzuzeigen.

Die querschnittsorientierten Quartiersprogramme sind eng mit thematisch ausgerichteten Förderprogrammen wie z.B. der Städtebauförderung und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) verzahnt. Dieses arbeitsmarktorientierte Förderprogramm unterstützt niedrigschwellige Kleinstvorhaben, sogenannte Mikroprojekte, in Bremer und Bremerhavener Quartieren. Ziel des Programms ist, soziale und beschäftigungswirksame Möglichkeiten zu schaffen, indem Menschen unterstützt werden, eigeninitiativ zu werden.

Außerdem wird der Fokus auf die Entwicklung von Kitas und Schulen sowie die Weiterentwicklung und Umsetzung präventiver Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Gesundheitsversorgung gesetzt. Um ein Aufwachsen in Wohlergehen zu ermöglichen, ist vor allem die quartiersbezogene Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien von Bedeutung.

Der Senat wird u.a. mit dem Landesprogramm Lebendige Quartiere in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie mit den Programmen Wohnen in Nachbarschaften in der Stadtgemeinde Bremen weiterhin dafür sorgen, dass auch Familien, die wenig Geld zur Verfügung haben, eine gute soziale Infrastruktur vorfinden und so Teilhabe und Förderung ermöglicht wird. Zentral sind hierbei außerdem die Angebote der Frühen Hilfen, der Familienbildung, der Häuser der Familie sowie die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit.

Mit dem Bundes-ESF Plus-Projekt „Bremer Stadtteilerlern“ wird eine weitere, niedrigschwellige Unterstützungsstruktur im Bremer Westen pilotiert. Des Weiteren wird im Bremer Süden modellhaft eine Präventionskette aufgebaut (struktureller Ansatz der Prävention von Armutsfolgen, zunächst für die Altersgruppe Null bis erfolgreicher Schuleintritt). Im Blick bleibt weiterhin die Situation der Familien von Alleinerziehenden, die oftmals besonders von Armut betroffen sind. Hier gilt es, das Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuung und sozialer Unterstützung gut zu organisieren. Entsprechende Angebote wie bspw. die Familienzentren, „Familie im Stadtteil“, Akti(F)Plus und BIWAQ, sowie die schon erwähnten Präventionsketten gibt es auch in Bremerhaven.

Verzahnung und Vernetzung im Quartier / Sozialraum sind entscheidende Kriterien für eine zielorientierte und wirksame Vorgehensweise vor Ort. Wichtig ist dabei auch, quantitative und qualitative Indikatoren zu betrachten. Dabei ist es das Ziel, die Bewohnerinnen und Bewohner und deren Anliegen bei der Planung und Ausgestaltung der quartiersbezogenen Programme einzubeziehen. Dieses Vorgehen ermöglicht auch die gestalterische Teilhabe von durch Armut betroffenen Menschen, die hierdurch nicht nur Objekt von Armutsprävention sind, sondern sich auch als ihr Umfeld gestaltende Akteure erleben können.

10. Wie wird die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gemessen und wie wirksam sind diese Maßnahmen?

Generelle positive Entwicklungen in den beiden Stadtgemeinden zeigen sich meistens nur mittel- bzw. langfristig.

Dabei sind Daten wie der Sozialindex der beiden Stadtgemeinden nur ein Indikator. Besonders wichtig ist die Zufriedenheit der Menschen mit geringem Einkommen, die sich nicht durch Sozialindikatoren und -quoten messen lässt.

Die komplexen Problemlagen, die mit Armut und Armutsgefährdung verbunden sind, können nur selten durch eine einzelne Maßnahme behoben werden. Die Wirkung von Maßnahmen ist daher nicht kausal messbar. Die Maßnahmen werden im Rahmen der fachlichen Begleitung evaluiert und stetig an Veränderungen angepasst. Hierfür werden maßnahmenspezifische Indikatoren (z.B. Teilnahmezahlen) im Sinne einer Wirkungsorientierung herangezogen, die sich z.B. an den jeweiligen Zielgruppen orientieren.

11. Von welcher Entwicklung geht der Senat hinsichtlich der Entwicklung der Armutsquote, der Kinderarmutsquote und der Quote der armutsgefährdeten in den nächsten fünf Jahren aus?“

Die Entwicklung von Armutsgefährdungsquoten lässt sich nicht valide voraussagen, da viele Faktoren nicht bestimmt werden können.

Der Senat geht davon aus, dass die Maßnahmen und Unterstützungsangebote in Bremen und Bremerhaven die Teilhabechancen und damit auch die Lebenslagen der Menschen in beiden Stadtgemeinden positiv beeinflussen, auch wenn sich die Armutsgefährdungsquoten möglicherweise nicht oder nur wenig verändern sollten.

Beschlussempfehlung:

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.