

René Böhme

**„Stadtteilstrategien gegen Armut und Ausgrenzung
-
Soziale Stadtpolitik in
Dortmund, Bremen und Nürnberg“**

Referat auf der Fachkonferenz zum Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund
am 08. April 2013, 16 bis 20 Uhr

Inhalt

1. Projektanlage und Untersuchungskonzept
2. Reurbanisierung, soziale Spaltung und verfestigte Armut als Herausforderungen für die Großstädte
3. Soziale Stadtpolitik: Wandel der Governancessstrukturen und die Etablierung eines neuen Politiktyps
4. Ansätze einer Sozialen Stadtpolitik in Dortmund im Vergleich
5. Schlussfolgerungen

1. Projektanlage und Untersuchungskonzept

1.1 Fragestellungen:

- Wie reagieren die Großstädte auf die Zunahme sozialer Ungleichheit, auf soziale Spaltung, prekären Wohlstand und verfestigte Armut?
- Über welchen politischen Handlungsspielraum verfügen die Großstädte wirklich?
- Wie wird dieser von den Großstädten ggfls. durch neue Politikansätze, Programme und Strategien genutzt?
- Inwieweit werden spezifizierte Programme/Strategien zur Armutsbekämpfung eingesetzt?
- Gibt es eine Wirkungskontrolle/Evaluation der implementierten Programme und Strategien?

1.2 Hypothese und Variablen

- Empirisches Forschungsprojekt: „Stadtteilstrategien gegen Armut und Benachteiligung“ (2011/2012)
- Hypothese: Mit der Sozialen Stadtpolitik setzt sich ein neuer Politiktypus durch!
- Variablen der Untersuchung:
 - gesamtstädtische Ausprägung des sozialen Integrationsregimes (Politische Legitimation, spezifische Institutionen und Akteure, strategisches Politikmanagement)
 - lokale Umsetzungsstrategien und ihre sozialräumliche Auslegung in den Stadt- u. Ortsteilen sowie Quartieren
 - sozioökonomische Lage/Entwicklung der Großstädte
 - Einfluss der Landespolitik
 - Einfluss der Bundespolitik

1.3 Untersuchungskonzept

- Anfertigung von drei Fallstudien, Auswertung durch vergleichende Analysen
- Untersuchungsfeld: Dortmund, Bremen und Nürnberg
- Erhebung von Daten/Indikatoren zur sozioökonomischen Lage/Entwicklung
- Analyse der institutionellen und politischen Bedingungen (Akteurkonstellationen)
- Analyse der gesamtstädtischen Strategien zur Sozialen Stadtentwicklung und Armutsprävention
- Analyse der Situation (Bedingungen und angewandte Strategien) in je einem benachteiligten Stadtteil mit Fokussierung auf die kindbezogene Armutsprävention

2. Herausforderungen für die Großstädte

2.1 Reurbanisierung

- d. h. tendenzielle Zunahme der Bevölkerung in den großen Städten (vgl. Bevölkerungszuwächse in Dortmund im Jahr 2011/2012)
 - Zuzug studierender, junger Akademiker (Städte als Wissenszentren)
 - Geringere Abwanderung von Familien (verändertes Erwerbsverhalten, gestiegene Kosten der Mobilität, städtisches Wohnen als Statussymbol, Abnahme negativer Umwelteinflüsse)
 - Rückkehr älterer Menschen (Kultur-, Freizeit- und Einkaufsangebot)
 - Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund (freiwillige Segregation)
 - europäische Armutswanderung v. a. aus Rumänien, Bulgarien in Quartiere mit günstigem Wohnraum (soziale Spaltung Europas)

2.2 Prekarisierung, soziale Spaltung, Armut

- Zunahme von Einkommensungleichheit (SOEP) zeigt sich auch in der wachsenden sozialen Ungleichheit und Spaltung der Großstädte (Friedrichs, Triemer 2009; Dohnke, Seidel-Schulze, Häußermann 2012)
- Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse (Castel, Dörre 2009), Auftreten „verfestigter Armut“ (DPWV 2011)
- ausgrenzende und Teilhabechancen einschränkende Wirkung benachteiligter Wohnquartiere/Ortsteile/Stadtteile (Häußermann, Kronauer)
- Herausforderungen von Armut und Migration in Bezug auf die Bildungschancen von Kindern (Autorengruppe Bildungsberichterstattung)
- unzureichende institutionelle Betreuungsangebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

2.3 Polarisierung: Schrumpfende Mittelschicht

Polarisierung in Arm und Reich – schrumpfende Mittelschicht (1997-2007)

	Arme	Prekäre	Mittelschicht	Wohlhabende	Reiche
	jeweils in %				
1997	6,2	12,0	64,0	11,4	6,5
2002	7,2	13,2	61,2	11,0	7,4
2007	7,9	13,9	59,3	10,7	8,2
Differenz 1997-2007	+1,7	+1,9	-4,7	-0,7	+1,7

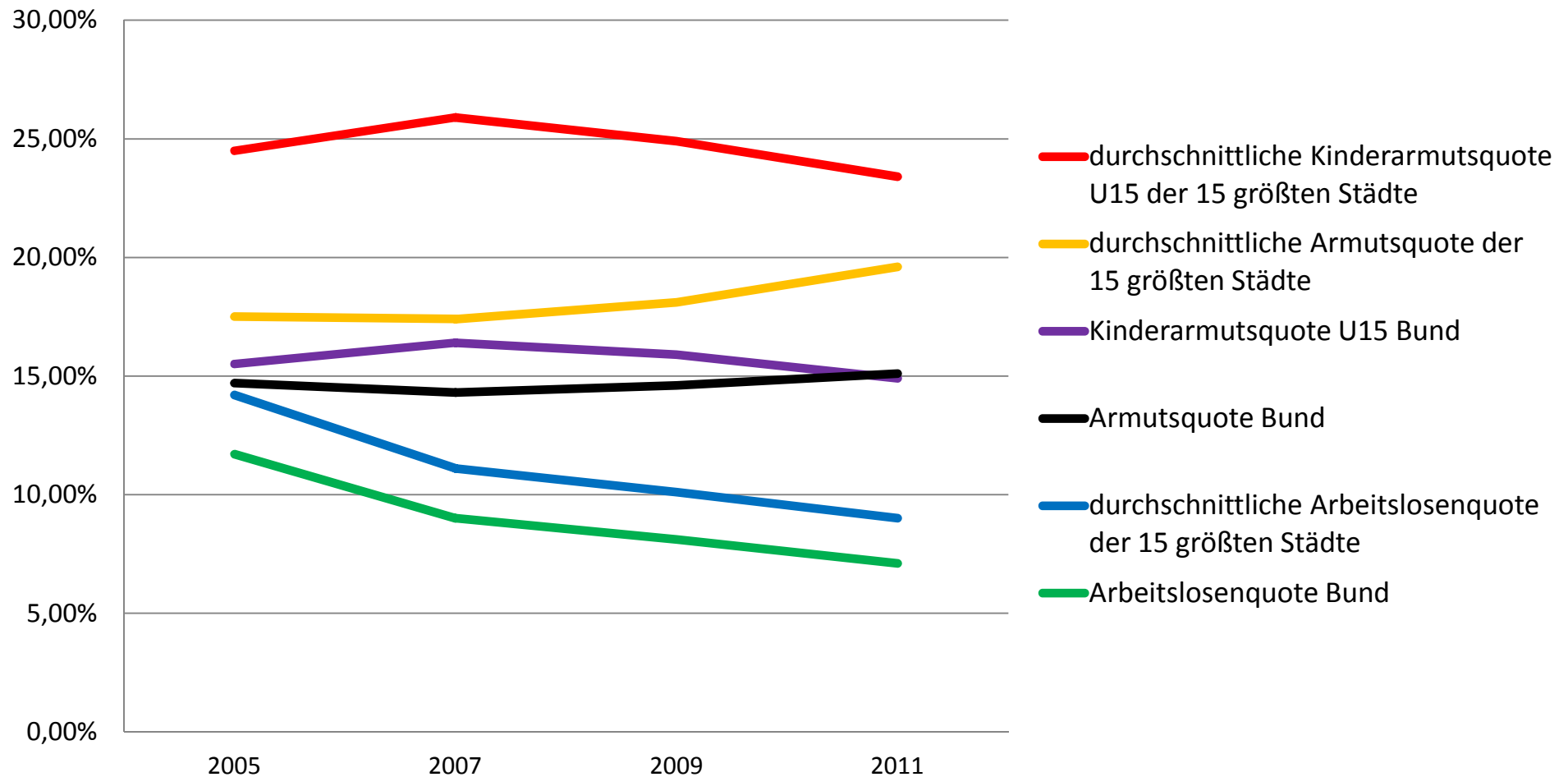
Schichteneinteilung nach Nettoäquivalenzeinkommen

- Arme - weniger als 50 % des Medians
- Prekäre - 50 bis unter 70 %
- Mittelschicht - 70 bis unter 150 %
- Wohlhabende - 150 % bis unter 200 %
- Reiche - mehr als 200 %

Quelle: Die Daten wurden von Markus M. Grabka (DIW) zur Verfügung gestellt (Datenbasis: SOEP).

2.4 Entkopplung von Armut und Arbeitslosigkeit

Arbeitslosen- und Armutsquoten in Prozent im Vergleich des Bundes und der Großstädte



2.5 Armut und Arbeitslosigkeit im Vergleich

	Armutsquote 2011	Arbeitslosen- quote 2012	SGB II-Quote 2011	SGB II-Quote von Kindern U15 2011
Deutschland	15,1%	7,1%	8,5%	14,9%
Durchschnitt der 15 größten deutschen Städte	19,6%	9,4%	12,4%	23,4%
Durchschnitt der untersuchten Groß- städte (DO, HB, N)	21,7%	10,4%	13,2%	25,4%
Durchschnitt der untersuchten Stadtteile mit bes. Entwicklungsbedarf	k. A.	18,1%	29,1%	41,8%

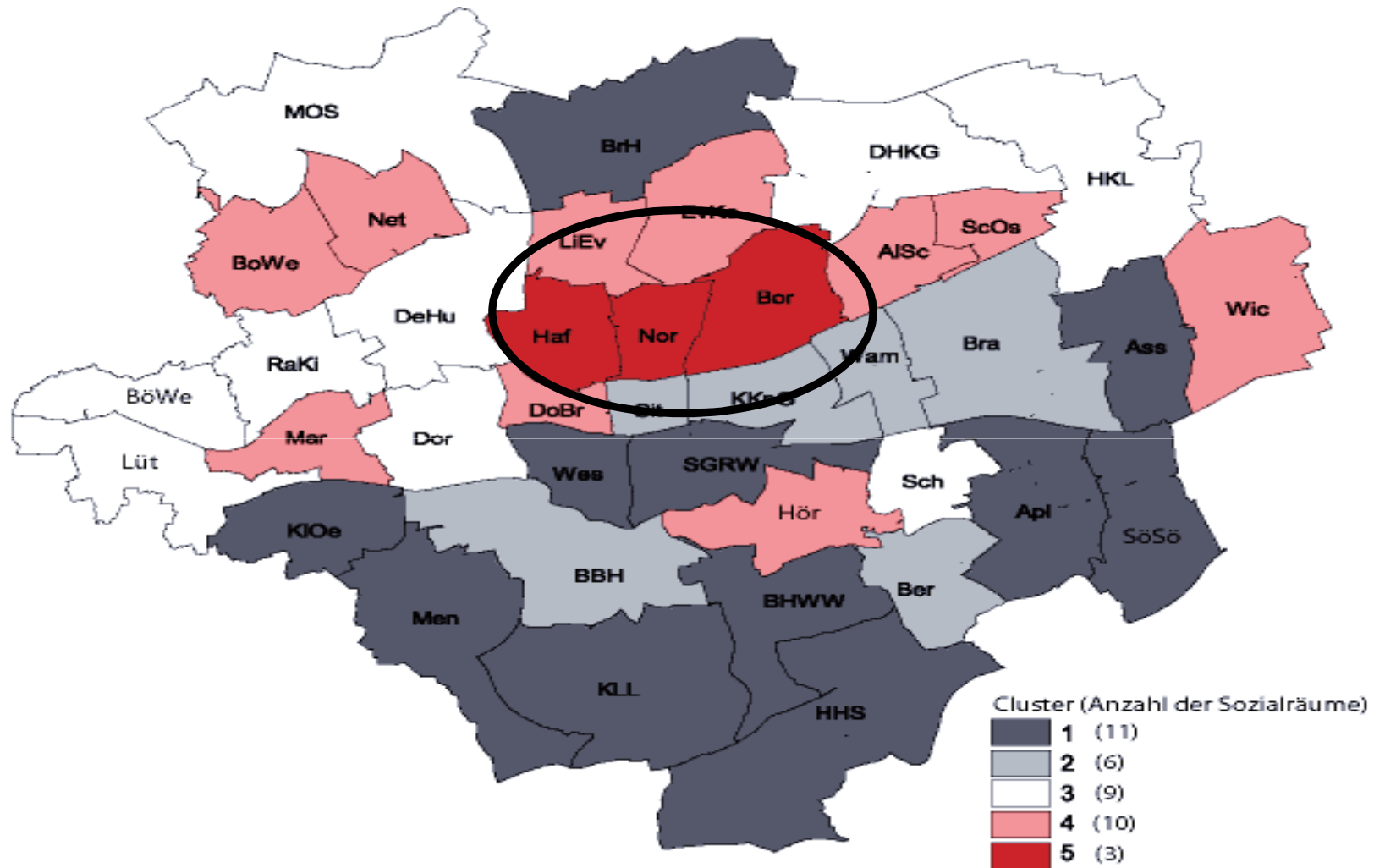
2.6 Zentrale Indikatoren der Untersuchungsstädte

	Dortmund	Bremen	Nürnberg
Bevölkerung	ca. 580.000	ca. 547.000	ca. 505.000
Migrantenanteil	28,5%	28,1%	39,5%
Industriequote	9,9%	17,5%	19,9%
Anteil Minijobs	22,84%	19,83%	17,32%
Arbeitslosenquote	12,7% (-31%) ¹	10,2% (-28%) ¹	7,3% (-43%) ¹
SGB II-Quote	17,8% (+2,9%) ¹	17,0% (+0,0%) ¹	11,9% (-7,0%) ¹
Armutquote	24,2% (+30,1%) ¹	21,3% (-0,5%) ¹	19,6% (+8,3%) ¹
Kinderarmutsquote	ca. 28%	ca. 28%	ca. 20%

Stand: 2009-2011

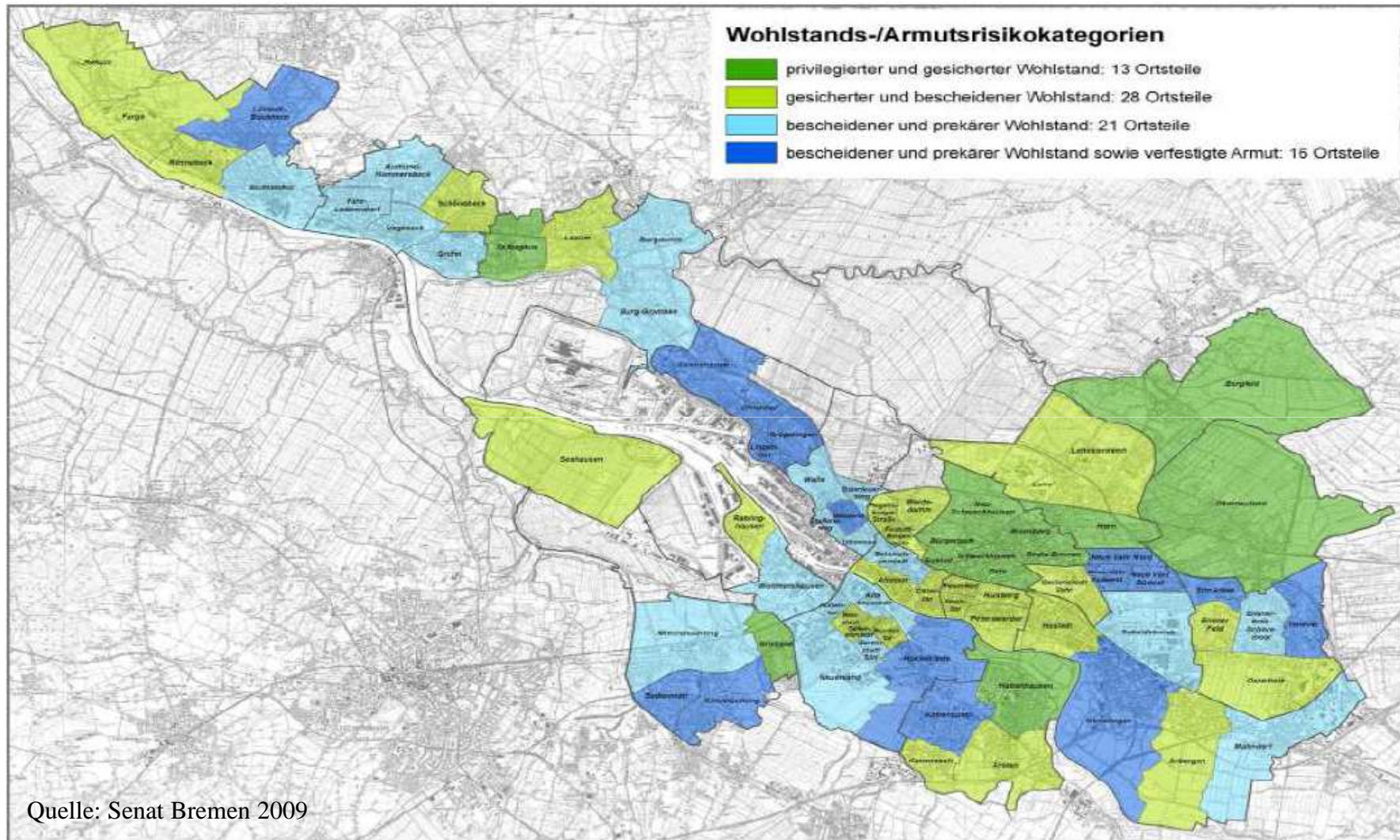
1 Werte in Klammern beziehen sich jeweils auf die Entwicklung im Zeitraum 2005-2011

2.7 Sozialraumanalyse der Stadt Dortmund

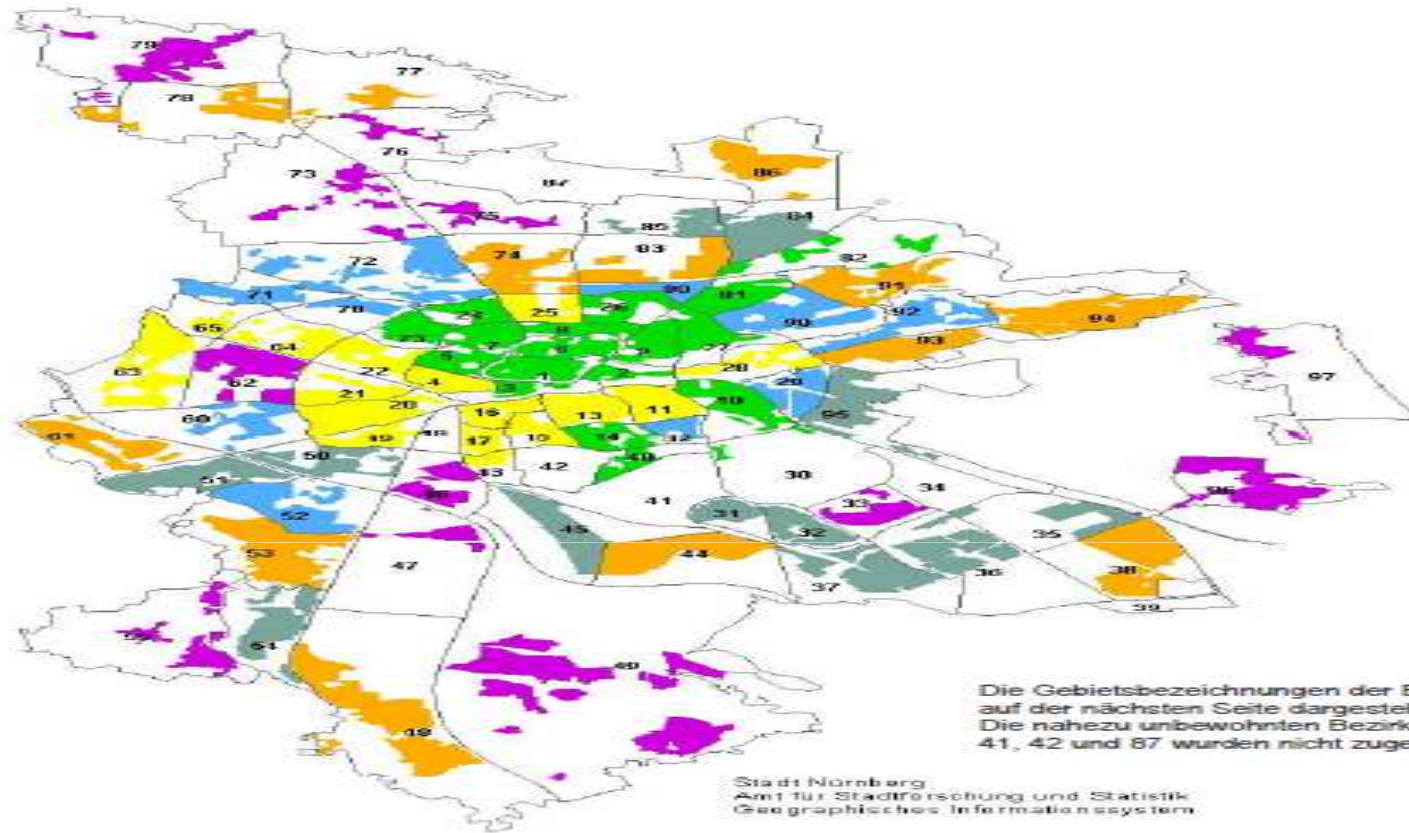


Quelle: Stadt Dortmund 2007: 110

2.7 Sozialraumanalyse Bremen



2.7 Sozialraumanalyse Nürnberg



- hohe Bekauungsdichte mit gemischter Bevölkerungsstruktur, viele Singles, viele Alleinerziehende, leicht erhöhtes Armutspotenzial
- hohe Bekauungsdichte mit hoher Mobilität, hoher Kinderanteil, hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfedichte, hohes Armutspotenzial
- stadtnahe Randgebiete mit hohem Neubauanteil und wachsender Bevölkerung, gemischte Wohn- und Bevölkerungsstrukturen, keine sozialen Auffälligkeiten

- ältere aufgelockerte Baugebiete, überwiegend deutsche Bevölkerung mit hohem Seniorenanteil, geringes Armutspotenzial
- Stadtrandgebiete mit aufgelockerter Bekauung, z.T. Neubau, wachsende und überwiegend deutsche und eher jüngere Bevölkerung, kein bis geringes Armutspotenzial
- Stadtrandgebiete mit großzügigen Wohnstrukturen, überwiegend deutsche und ältere Bevölkerungsstrukturen, kein Armutspotenzial

Quelle: Stadt Nürnberg 2004: 73

2.8 Zentrale Indikatoren der untersuchten Stadtteile

Analysekategorie	Dortmund- Nordmarkt	Bremen- Kirchhuchting Sodenmatt Mittelshuchting	Nürnberg- Galgenhof Steinbühl Gostenhof
Migrantenanteil 2011	68%	37-40%	52-60%
Anteil U18 2011	22,2%	17,0-19,5%	15,6-16,8%
Arbeitslosenziffer 2011	19,7%	18,0-18,9%	9,0-11,7%
SGB II-Quote 2011	40,1%	25,3-26,4%	18,0-25,0%
Kinderarmutsquote 2011	>50%	38,6-42,8%	28,9-31,6%
Wahlbeteiligung	27%	38,6-42,8%	35,1-41,2%

3. Wandel der Governancestrukturen

3.1 Impulse für eine Soziale Stadtpolitik

- lokale Programme deutscher Großstädte zur Armutsbekämpfung (ab 1990, 1994),
- Implizite Stadtpolitik der EU: Quartiersentwicklung und Diskurspolitik (ab 1993),
- Programm „Soziale Stadt“ der deutschen Städtebaupolitik (1999),
- Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt: Integrierte Stadtentwicklungspolitik (Leipzig 2007),
- Deutscher Städtetag „Verantwortung der Städte für Bildung“ (Aachen 2007)
- ambivalente Profilierung der nationalen Stadtentwicklungspolitik (2008 vs. 2011/2012 ff.)

3.2 Soziale Stadtpolitik als neuer Politiktyp

- Ein neuer Politiktypus entsteht durch veränderte Governancestrukturen (neuer Steuerungsmodus):
 - koordinierungsbedürftige Programmfamilie mit eigener Kontextpflege
 - Beeinflussung/Gestaltung von institutionell garantierten, lokalen Teilhabe- und Verwirklichungschancen (Sen 2000)
 - neuer Steuerungsmodus und veränderte Governancestrukturen: komplexe integrative und sozialräumliche Steuerung sowie Diskurspolitik und Partizipation
 - Sozialberichterstattung über Armut und Lebenslagen, Ausgrenzung und Teilhabe in der Stadt, den Stadt- und Ortsteilen sowie Quartieren

3.3 Beteiligte Politikpfade

- ressortübergreifende Anlage durch Beteiligung von mehreren Politikpfaden:
 - Integrierte Stadtentwicklung (u. a. Leitbilddebatten, Zentrenkonzepte)
 - soziale Stadtteil- und Quartiersentwicklung
 - Angebote und Leistungen der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik
 - Ausbau der Bürgerbeteiligung, Stärkung der Stadtteilpolitik
 - Lokale Bildungspolitik: Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften
 - Wohnungsbaupolitik

3.4 Schlüsselstrategien

- **Schlüsselstrategie 1: Soziale Stadtteilentwicklung**
 - Programme der Sozialen Stadtentwicklung
 - Quartiersmanagement, Quartierszentren
 - Bürgerbeteiligung und kooperative Demokratie
 - Ressourcen(um)steuerung zugunsten benachteiligter Gebiete
 - Teilhabeerleichterung durch Sozialpässe
- **Schlüsselstrategie 2: kind-/familienbezogene Armutsprävention**
 - Bedarfsgerechte Angebote und Verzahnung in den Feldern Frühe Hilfen, Kindertagesbetreuung und Ganztagschule
 - Institutionelle Fördermaßnahmen in Hinblick auf die Bildungschancen der Kinder

4. Ansätze Sozialer Stadtpolitik in Dortmund

4.1 Politisch-administrative Rahmenbedingungen

- Projektbüro zur Sozialen Stadt beim Oberbürgermeister
- Dezernatsübergreifende Steuerungsgruppe
- Zusammenlegung der Fachbereiche Schule, Jugend und Familie in einem Dezernat 7
- Lokales Bildungsbüro
- Aktionsraumbeauftragte zur vertikalen Koordinierung
- Überwiegend hohe Kohärenz von Landes- und Kommunalpolitik (z. B. Soziale Stadt NRW, Familienzentren, OGS, Kein Kind Zurücklassen)
- Aber: Trennung der Funktion der Aktionsraumbeauftragten und des Quartiersmanagements nur in der Nordstadt?

4.2 Sozialberichte und Soziale Stadtentwicklung

- Sozialberichterstattung
 - Bericht zur sozialen Lage der Stadt Dortmund 2007
 - Kommunalen Bildungsbericht der Stadt Dortmund 2008
 - Aber: Kontinuität sichern!
- Programme der Sozialen Stadtteilentwicklung
 - Aktionsplan „Soziale Stadt Dortmund“, Landesprogramm NRW, URBAN I und II, Ziel II
 - Umsteuerung von Haushaltsmitteln der Dezernate
 - Aber: Konzentration auf die Ortsteile der Nordstadt
 - Aber: Schwierigkeiten in der Projektverfestigung, der Erfüllung von Bürgervorschlägen und der Finanzierung des Quartiersmanagements

4.3 Partizipation und Sozialpässe

- Partizipation und Zivilgesellschaft
 - Gewählte Bezirksvertretungen, dezentrale Verwaltungen
 - Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Bürgerforen, Eigentümerforen oder den Fachkonferenzen zum Aktionsplan
 - Aber: Stärkung der Entscheidungsrechte der Bewohner/-innen im Rahmen der lokalen Förderprojekte erforderlich
 - Aber: Verbesserung der Kooperation der freien Träger zum Thema Armut möglich: z. B. Nürnberger Netz gegen Armut
 - Hohe Bedeutung Sozialsponsoring in Nürnberg
- Sozialpässe
 - „Dortmund-Pass“ für kommunale Leistungen
 - Aber: „Nürnberg-Pass“ mit breiterem Leistungsspektrum, höherer Inanspruchnahme und stärkerer Steuerungsintention

4.4 Quartierszentren und Frühe Hilfen

- Quartierszentren
 - Niedrigschwellige Einrichtungen, die soziale Dienstleistungen im Quartier bündeln (z. B. Dietrich-Keuning-Haus in der Nordstadt)
 - Aber: Im Vergleich zu Bremen und Nürnberg eine geringe Anzahl und Dichte von Quartierszentren
- Frühe Hilfen
 - Etablierung von Geh-Strukturen statt Komm-Strukturen und eines „Lotsen“ für Frühe Hilfen durch
 - Familienbüros, Willkommensbesuche (Familienprojekt)
 - Netzwerk „Frühes Unterstützungssystem für Familien“
 - Verzahnung durch lokale Präventionsketten (z. B. Bildungskette)
 - Aber: In Bremen dezentrale Gesundheitsdienste, lokal häufigere Hausbesuche, Kooperation der Dienste mit KiTas und Schulen

4.5 Kindertagesbetreuung

- Kindertagesbetreuung
 - Qualitätsentwicklung durch hohe Zahl an Familienzentren
 - hoher Ausbaustand der Kindertagesbetreuung für 3- bis 6-Jährige in benachteiligten Quartieren
 - Kinderstuben, Erdmännchen-Projekt als Ersatzstrukturen
 - Aber: Höherer Ganztagsanteil in vielen Städten
 - Aber: Intensive Nutzung durch Kinder mit Migrationshintergrund in Nürnberg (Ursache möglicherweise in der Personalzuweisung)
 - Aber: Geringer Ausbaustand für unter 3-Jährige; Mindestziel 35% wird verfehlt, realer Bedarf vermutlich höher
 - Aber: Intensive Sprachförderung des Freistaats Bayern und der Stadt Nürnberg

4.6 Ganztagsschulen und Kooperation Schule-Stadtteil

- Ganztagsgrundschulen und Kooperation Schule-Stadtteil
 - Ansatz der offenen Ganztagschule in NRW (Bremen und Bayern vorwiegend gebundene Form)
 - Schnelle Implementierung in Dortmund
 - Fast jede Grundschule in Dortmund ist eine OGS!
 - Höherer Ausbaustand in sozial benachteiligten Quartieren
 - Vorbild: Grundschule Kleine Kielstraße (Teamarbeit, Ganztag, Unterrichtsentwicklung, Stadtteilkooperation)
 - Austausch der Schulen untereinander
 - Aber: Durchschnittlicher Ausbaustand (ca. 48%) im Vgl. der Städte in NRW (Duisburg: 27%, Düsseldorf 60%, Köln 70%)
 - Sprachförderung in der Grundschule (hoher Umfang in Bayern)
 - Aber: Ansatz der Quartiersbildungszentren in Bremen

5. Schlussfolgerungen

- Weiterentwicklung einer Sozialen Stadtpolitik
 - (Weiter-)Entwicklung integrierter Programme gegen Armut
 - Etablierung sozialräumlicher Steuerungsverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Bildungspolitik
 - Stärkung der Bürgerbeteiligung
 - Belebung öffentlicher Armutsdiskurse
 - Absicherung der Programme der Sozialen Stadtteilentwicklung
 - Ressourcenumsteuerung in benachteiligte Ortsteile
 - Weiterer Ausbau und qualitative Verbesserung der Kindertagesbetreuung und des ganztägigen Lernens
 - Verzahnung der Maßnahmen der kind-/familienbezogenen Armutsprävention: Entwicklung nachhaltiger und im Sozialraum vernetzter Präventionsketten

5. Schlussfolgerungen

„Das Problem ist Folgendes: Wir haben ganz viele tolle Sachen und kleine Projekte, die es verdienen würden als Regelleistung umgesetzt zu werden. Das sind alles Projekte, die auf freiwilligen Leistungen beruhen und man kann sie nur dann in Richtung Regelleistung bekommen, wenn die Kommune finanziell besser ausgestattet ist...“

(Interviewprotokoll D6)

5. Schlussfolgerungen

- Notwendige politische Initiativen auf Bundesebene
 - Verbesserung der finanz. Leistungsfähigkeit der Länder/Städte
 - Bessere Unterstützung von strukturschwachen Regionen
 - Ansätze zur Entschuldung der Kommunen/Länder
 - Stärkerung und Weiterentwicklung statt Kürzung des Bundesprogramms der „Sozialen Stadt“
 - „Wiederbelebung“ des Sozialen Wohnungsbaus in Großstädten
 - Bundesprogramme für Kindertagesbetreuung + Ganztagschulen
 - Stärkung statt Kürzung der Förderung von Langzeitarbeitslosen
 - Einführung eines Mindestlohns und veränderte Steuerpolitik als Maßnahmen gegen die fortgesetzte soziale Polarisierung

6. Weitere Informationen

Ergebnisse des Projekts in Buchform
im Kellner-Verlag (14,90€):

Rolf Prigge, René Böhme
Soziale Stadtpolitik in Dortmund,
Bremen und Nürnberg
ISBN: 978-3939928935



6. Weitere Informationen

Informationen im Internet:

<http://www.iaw.uni-bremen.de/ccm/research/Projekte/stadtteilstrategien-gegen-armut-und-benachteiligung/>

<http://www.iaw.uni-bremen.de/ccm/profiles/boehme/wissenstransfer/>

<http://www.iaw.uni-bremen.de/ccm/profiles/boehme/publikationen/>

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!