

FSA-Infogramm

Erste Auflage
Mai 2017

08

Armut im Sozialraum

Armut im Sozialraum

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	6
1 Was ist Armut?	8
1.1 Sozialleistungsbezug als Armutsindikator.....	8
1.2 Das Konzept der relativen Einkommensarmut.....	9
1.3 Multidimensionale Armutskonzepte	11
1.4 Materielle Deprivation / Lebensstandardansatz	12
2 Von Armut betroffene Gruppen	13
3 Armutslagen im Sozialraum	15
3.1 Bildung	16
3.2 Arbeit	16
3.3 Gesundheit.....	17
3.4 Wohnen	17
3.5 Soziale Teilhabe	19

4 Armutsbekämpfung im Sozialraum	20
4.1 Armutsbekämpfung durch den Aufbau von Präventionsketten	20
4.2 Armutsbekämpfung bei bestimmten Lebenslagen	22
4.2.1 Bildung	22
4.2.2 Arbeit.....	23
4.2.3 Gesundheit	25
4.2.4 Wohnen.....	26
4.2.5 Soziale Teilhabe.....	26
5 Fazit	28
6 Quellen	30

Vorbemerkung

Rentner, die öffentliche Mülleimer nach leeren Pfandflaschen durchwühlen. Kinder, die ihre einzige warme Mahlzeit am Tag kostenlos in karitativen Einrichtungen einnehmen müssen. Menschen, die sich in lange Schlangen vor den Tafeln einreihen, um günstig ein paar Lebensmittel mit nach Hause nehmen zu können. Solche Bilder waren vor zwanzig Jahren kaum vorstellbar, heute gehören sie zum Alltag. Die Zahl der armen Menschen in Deutschland ist trotz der prosperierenden Wirtschaft in den vergangenen Jahren angestiegen – wie auch die Zahl der Superreichen am anderen Ende der Einkommens- und Vermögensskala. Die soziale Schere öffnet sich immer weiter.

Die Armut in Deutschland ist folglich zunehmend in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gelangt. Diskussionen um Ursachen, Ausmaß und Strategien zur Bekämpfung von Armut sind entbrannt und dürften auch in den nächsten Jahren anhalten. Die Armut(sbedrohung) und die zahlreichen Benachteiligungen armer Menschen sowie die zunehmende soziale Segregation, d.h. die verstärkte Konzentration von Armut in bestimmten Teilen von Städten und Gemeinden, stellen vor allem Bund, Länder und Kommunen vor große Herausforderungen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens hat daher zur Bekämpfung der Armut u.a. die Landesinitiative „NRW hält zusammen ... für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung“¹ ins Leben gerufen, in der sie die Kräfte und Ressourcen aller Ressorts im Kampf gegen Armut bündelt. Ziel ist es, der generationenübergreifenden Armut durch frühzeitige, präventive Maßnahmen entgegenzutreten. Neben der Verbesserung der Lebenslagen wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen und soziale Teilhabe stellt die Erhöhung der Lebensqualität der Menschen in benachteiligten Quartieren einen Schwerpunkt der Landesinitiative dar. So stehen z.B. durch den ressortübergreifenden Aufruf „Starke Quartiere – starke Menschen“ seit 2014 insgesamt 350 Millionen Euro aus EU-, Bundes- und Landesmitteln und aus Mitteln von Kommunen, Vereinen und Privaten zur Verfügung, um benachteiligte Quartiere in den Kommunen NRWs zu stärken.

Die Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA), die ebenfalls Teil der Landesinitiative ist, berät Kommunen sowie andere öffentliche und gemeinnützige Akteure in Nordrhein-Westfalen zum Aufbau bzw. zur Weiterentwicklung einer strategischen Sozialplanung sowie bei der Erarbeitung von spezifischen Lösungen, die dazu geeignet sind, Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen.

Schließlich findet konkrete Armutsbekämpfung auf der kommunalen Ebene statt. Die Kommune ist also nicht nur mit den Folgen der Armut konfrontiert, sondern sollte ihre Möglichkeiten nutzen, um die Lebenssituation armer bzw. armutsgefährdeter Menschen zu verbessern. Im vorliegenden FSA-Infogramm

¹ Den 2. Bericht zur Landesinitiative können Sie hier herunterladen (Stand: 21. November 2016): <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/minister-schmeltzer-praevention-ist-wichtig-damit-armut-nicht-vererbt-wird>

werden Anregungen für geeignete praktische Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene gegeben.

Mit dem Begriff Kommune sind im nachfolgenden Text immer kreisangehörige Gemeinden und Städte, kreisfreie Städte sowie Kreise gemeint, es sei denn, es wird ausdrücklich differenziert.

Zur besseren Lesbarkeit ist im folgenden Text ausschließlich die männliche Sprachform aufgeführt. Dies ist als wertneutral zu verstehen und schließt die weibliche Bezeichnung stets mit ein.

1 Was ist Armut?

Armut hat viele Gesichter. Es existieren zahlreiche unterschiedliche Konzepte der Armutsmessung, die verschiedene Dimensionen von Armut betrachten. Dabei ist die Frage, was unter Armut verstanden wird und wer ab wann als arm gilt, auch immer eine normative: Was wird benötigt, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können? Was ist notwendig, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können? Was ist im jeweiligen Land für einen angemessenen Lebensstandard notwendig? Welche und wie viele Ressourcen benötigt jemand, um sein Leben selbstbestimmt gestalten zu können? Die Antworten auf diese Fragen fallen je nach gewähltem Ansatz und Wertvorstellungen sehr unterschiedlich aus.

Im Folgenden werden die gängigen Konzepte der Armutsmessung vorgestellt und einige Vor- und Nachteile betrachtet. In der Praxis empfiehlt es sich, mehrere Konzepte und Messungen miteinander zu kombinieren, um ein genaueres Bild der Armut zeichnen zu können. Um die Armut im Sozialraum besser erfassen zu können, sollten neben der Einkommensdimension auch weitere Lebenslagen (wie Wohnen, Bildung, Arbeit, Gesundheit und soziale Teilhabe) betrachtet werden. Zudem sollten die besonders von Armut betroffenen Gruppen möglichst präzise in den Blick genommen werden, um für sie anschließend passgenaue Angebote im Quartier entwickeln zu können.

1.1 SozialeLeistungsbezug als Armutsindikator

Durch das soziokulturelle Existenzminimum wird in Deutschland steuer- und sozialrechtlich festgelegt, was ein Mensch in Deutschland mindestens braucht, um seine materielle Existenz zu sichern und gleichzeitig am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Personen, die das soziokulturelle Existenzminimum unterschreiten, haben Anspruch auf staatliche Unterstützung. Sozialleistungen wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) sollen „es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II).

Wie hoch der Anteil der Personen, die in Haushalten leben, die Mindestsicherungsleistungen erhalten, an der Gesamtbevölkerung ist, kann an der sog. Mindestsicherungsquote abgelesen werden. Diese wird regelmäßig vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Die Quote gibt Auskunft darüber, wie viele Menschen Leistungen nach der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), nach der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII), nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und nach der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (3. Kapitel SGB XII) erhalten. Im Jahr 2015 lag die Mindestsicherungsquote in Deutschland bei 9,7 Prozent. Dies entspricht knapp acht Millionen Menschen (7.987.000).² In NRW lag die Quote Ende 2015 bei 12,0 Prozent. Hier erhielten rund 2,1 Millionen Menschen Leistungen der sozialen Mindestsicherung (vgl. IT.NRW 2016a).

Armut über den Sozialleistungsbezug zu definieren hat den Vorteil, dass – im Gegensatz zur Einkommensarmut (s.u.) – auch das Vermögen berücksichtigt wird. Bevor Sozialleistungen bezogen werden können, gibt es eine Bedarfsprüfung und vorhandenes Vermögen muss mitunter zunächst weitgehend aufgebraucht werden.

Ein Nachteil dieses Armutskonzepts ist jedoch, dass es nicht die Menschen umfasst, die in „verdeckter Armut“ leben, d.h. diejenigen, die zwar einen Anspruch auf Sozialleistungen hätten, diesen aber nicht geltend machen, weil sie sich schämen oder schlicht nicht wissen, dass sie einen Anspruch haben. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beziehen ungefähr 40 Prozent der Anspruchsberechtigten, also mehr als ein Drittel, keine Leistungen der Grundsicherung, obwohl sie einen Anspruch hätten (vgl. Becker 2015: 10). Des Weiteren muss ein Ende des Leistungsbezugs nicht mit einer deutlich besseren finanziellen Lage einhergehen, weshalb auch oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums noch eine Armutssituation bestehen kann (vgl. Tophoven/Wenzig/Lietzmann 2016: 11f.). Schließlich beruht die Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums auf politischen Festlegungen und umstrittenen Berechnungsmethoden.³ Die Antwort auf die Frage, ob das soziokulturelle Existenzminimum für ein „menschenwürdiges Leben“ ausreicht und Armut „bekämpft“, fällt je nach Blickwinkel und Interessenlage daher sehr unterschiedlich aus.

1.2 Das Konzept der relativen Einkommensarmut

Auch das in Deutschland und Europa gängigste Konzept zur Armutsmessung – das Konzept der relativen Einkommensarmut – ist auf politischer Ebene umstritten und wird auch in den Medien immer wieder diskutiert.⁴ Dieses Konzept betrachtet Armut unter einem finanziellen Aspekt und misst sie am durchschnittlichen Lebensstandard der Gesellschaft eines Landes. Demnach gelten Menschen als arm, „die über so geringe Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (zit. n. Schneider 2015: 17). Armut wird nach dieser Definition anhand eines normativ festgelegten Prozentsatzes des „bedarfsgewichteten mittleren Haushaltsnettoeinkommens der Gesamtbevölkerung“ (Medianeinkommen) berechnet.

² Gut 5,8 Millionen Menschen davon erhielten Leistungen nach der Grundsicherung für Arbeitsuchende (sog. Hartz IV). Das waren fast drei Viertel (73,1 Prozent) aller Empfänger von Mindestsicherungsleistungen. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhielten gut 1,0 Millionen Menschen (13,0 Prozent), Leistungen nach dem AsylbLG bekamen knapp 1,0 Millionen Menschen (12,2 Prozent). Schließlich bezogen noch rund 137.000 Menschen (1,7 Prozent) Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2016).

³ Deutliche Kritik an der Berechnung der Regelsätze haben in der Vergangenheit verschiedene Sozial- und Wohlfahrtsverbände, wie die AWO, die Caritas, die Diakonie und der Paritätische, aber auch der DGB und Erwerbslosengruppen geäußert.

⁴ Eine Darstellung der Armutsdiskussion im politisch-medialen Diskurs findet sich z.B. bei Schneider (2015).

Dieser normativ festgelegte Prozentsatz, die sog. Armuts(risiko)grenze, beträgt aktuell 60 Prozent des Medianeinkommens. Wer also weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung hat, ist demnach (relativ) arm bzw. armutsgefährdet. Als konkrete Armuts(gefährdungs)schwelle ergibt sich aktuell für einen Einpersonenhaushalt ein Haushaltsnettoeinkommen pro Monat in Höhe von 942 Euro (Berechnung nach dem Mikrozensus 2015).⁵ Bei der Berechnung der Armuts(gefährdungs)schwelle für einen Mehrpersonenhaushalt wird zum einen davon ausgegangen, dass sämtliche Einkommen eines Haushaltes „in einen Topf geworfen“ und dann gleichmäßig aufgeteilt werden. Zum anderen wird angenommen, dass bei größeren Haushalten ökonomische Vorteile entstehen, weshalb ein Zweipersonenhaushalt weniger als das Doppelte eines Einpersonenhaushalts benötigt. Auch Kinder gehen in die Berechnung mit einem geringeren Faktor ein (unter 14 Jahren mit der Gewichtung 0,3; darüber mit 0,5), da bei ihnen von einem geringeren Bedarf als bei einem Erwachsenen ausgegangen wird. So ergibt sich aktuell für eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene und zwei kleine Kinder) eine Armuts(gefährdungs)schwelle, die bei 1.978 Euro (Mikrozensus 2015) liegt. Der Anteil der Menschen an der Gesamtbevölkerung, der unter die Armuts(gefährdungs)schwelle fällt, wird schließlich anhand der Armuts(gefährdungs)quote ausgewiesen. Sie beträgt in Deutschland aktuell 15,7 Prozent (vgl. Schneider/Stilling/Woltering 2017: 6ff.).

Das Konzept der relativen Einkommensarmut liegt u.a. der Sozialberichterstattung der Europäischen Union, dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, dem Sozialbericht NRW, den meisten wissenschaftlichen Veröffentlichungen (z.B. des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung oder des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung) und dem Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zugrunde.

Die Vorteile dieses Konzepts gegenüber anderen, absoluten Armutskonzepten bestehen darin, dass es zum einen einfacher zu operationalisieren ist und zum anderen auch dynamische Entwicklungen berücksichtigt. So ändern sich mit allgemein steigendem Einkommen und Wohlstand auch die Lebensstile und Gewohnheiten der Menschen einer Gesellschaft, ihre Ansprüche steigen und somit womöglich auch die Hürden der sozialen Teilhabe (vgl. Schneider 2015: 23). Zudem wird das Konzept der relativen Einkommensarmut auch dem Umstand gerecht, dass „Geld der entscheidende Schlüssel für die Befriedigung der existenziellen Grundbedürfnisse und der Möglichkeiten sozialer und kultureller Teilhabe ist“ (ebd.: 3).

⁵ In Studien und den Medien werden häufig unterschiedliche Armutsschwellen genannt, die zum Teil deutlich voneinander abweichen. Dies liegt daran, dass auf unterschiedliche Datenquellen zurückgegriffen wird, denen wiederum unterschiedliche Erhebungs- und Berechnungsmethoden zugrunde liegen. Aktuell werden folgende Armutsschwellen für einen Einpersonenhaushalt genannt: EVS 2013: 1.189 €, SOEP: 1.029 €, EU-SILC: 987 €, Mikrozensus 2015: 942 € (Stand: 12. Oktober 2016).

Ein Nachteil des Konzepts relativer Einkommensarmut ist, dass sich damit nicht messen lässt, wie lange die Menschen in der Einkommensarmut verbleiben. Handelt es sich bei der gemessenen Einkommensarmut lediglich um einen vorübergehenden Engpass (ein Armutsrisiko) oder um einen dauerhaften Zustand (eine verfestigte Armut) (vgl. Pimminger 2016: 4)? Dass das Konzept darauf keine Antwort gibt, führt häufig zu Kritik.⁶ Zudem wird der finanzielle Handlungsspielraum einer Person nicht nur durch das laufende Einkommen, sondern auch durch das verfügbare Vermögen sowie andere materielle Ressourcen bestimmt (vgl. Schneider 2015: 26).

Auch die genannten Armuts(gefährdungs)schwellen können nur eine ungefähre Orientierung geben, ob eine Armutssituation vorliegt. Denn unterschiedliche Ausgabenbelastungen werden bei der Betrachtung der Einkommensverteilung nicht berücksichtigt (z.B. durch unterschiedliche Wohnkosten und Preisniveaus in verschiedenen Regionen und/oder Mehrbedarfe durch Krankheiten und Schulden). Zudem ist die Annahme fraglich, dass die Einkommen eines Haushalts gleichmäßig auf alle Haushaltsmitglieder verteilt werden. Vor allem Frauen, die häufig das Familienbudget in Haushalten mit niedrigem Einkommen verwalten, stellen oft ihre eigenen Bedürfnisse zugunsten ihrer Partner und Kinder zurück und müssen daher mit weniger Geld auskommen (vgl. Pimminger 2016: 12).

1.3 Multidimensionale Armutskonzepte

Neben dem auf die finanzielle Dimension von Armut fokussierten Konzept der relativen Einkommensarmut existieren Konzepte, die Armut multidimensional betrachten. Zu ihnen zählen der Lebenslagen-Ansatz sowie der „capability“-Ansatz (Befähigungsansatz bzw. Ansatz der Verwirklichungschancen). Bei beiden Ansätzen werden mehrere Dimensionen zur Erfassung von Wohlergehen und Armut betrachtet (Bildung, Gesundheit, soziale Netzwerke, Wohnen etc.), die in einer Wechselwirkung stehen. Beide Ansätze, die sich in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung etabliert haben, beinhalten Konzepte zur Bestimmung des Wohlergehens von Personen und sehen die Handlungsmöglichkeiten der Personen als zentral an (vgl. Leßmann 2006: 39).⁷

Der Lebenslagen-Ansatz diente bereits als Grundlage für den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der deutschen Bundesregierung und findet sich auch in den Sozialberichten des Landes NRW. Er ergänzt somit das Konzept der relativen Einkommensarmut, um ein umfassenderes und genaueres Bild der Armutslage zeichnen zu können.

⁶ So werden beispielsweise häufig Studierende als Beispiel für eine Gruppe von Personen angeführt, die zwar oft vorübergehend einkommensarm sei, aber auf die die Beschreibung arm nicht zutrefte und wo das Konzept deshalb an eine Grenze gelange (vgl. Cremer 2016: 48ff.). Andere sehen in dieser Kritik lediglich einen Weg, „um die Vermessung der Armut in Deutschland in Gänze zu diskreditieren“ (Schneider 2015: 30).

⁷ Der Lebenslagen-Ansatz bezieht jedoch auch Personen ein, die zwar über Verwirklichungschancen und Handlungsspielräume verfügen, diese aber nicht nutzen (vgl. Hauser 2012: 127).

Der „capability“-Ansatz geht auf Amartya Sen zurück und liefert z.B. die Grundlage für den Human Poverty Index der Vereinten Nationen und die nachfolgenden Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung. Danach gelten Menschen als arm, wenn sie nicht über genügend Ressourcen verfügen, um ihr Leben erfolgreich zu bestreiten. Es geht also um die Verwirklichungschancen eines Menschen, die sich nicht nur aus der finanziellen Situation ergeben.

Die Stärke dieser multidimensionalen Ansätze liegt prinzipiell darin, dass sie Armut umfassender begreifen und Benachteiligung und Ausgrenzung nicht nur auf die materielle Ebene beschränken, sondern auch immaterielle Ressourcen einbeziehen. Dies erschwert jedoch auch die Messung des Ausmaßes von Armut, da bereichsspezifische Armutsschwellen nicht festgelegt und nur schwer zu erfassen sind. Es „entsteht die Gefahr, dass infolge eines entgrenzten Armutsbegriffs die für eine Armutsberichterstattung unerlässliche statistische Erfassung und quantitative Messung des Ausmaßes der Armut und des Armutsgrades nicht mehr möglich ist“ (Hauser 2009, zit n. Schneider 2015: 31).

Schließlich wird in der Armutsberichterstattung häufig nicht nur von Armut, sondern auch von sozialer Ausgrenzung gesprochen. Dabei werden Armut und soziale Ausgrenzung häufig synonym verwendet. Soziale Ausgrenzung ist jedoch nicht nur ein multidimensionales Phänomen und knüpft damit an die beschriebenen multidimensionalen Ressourcenansätze an, sondern beschreibt auch einen zeitlichen Prozess. Sie liegt erst dann vor, wenn die Personen dauerhaft von einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze leben müssen. Demnach sei ein geringes Einkommen zu einem Zeitpunkt noch nicht gleichbedeutend mit sozialer Ausgrenzung (vgl. Strengmann-Kuhn 2007: 5f.).

Das statistische Bundesamt veröffentlicht regelmäßig Zahlen über den Anteil der Personen, die in Deutschland von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind. Dabei wird soziale Ausgrenzung jedoch deutlich weiter gefasst und liegt bereits dann vor, wenn die Person armutsgefährdet ist (nach dem oben beschriebenen Schwellenwert) und/oder unter „erheblicher materieller Deprivation“ leidet und/oder zu einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung gehört. Nach dieser Definition fallen die Zahlen des Statistischen Bundesamts entsprechend höher aus als bei anderen Armutsdefinitionen.

1.4 Materielle Deprivation / Lebensstandardansatz

Deutlich geringere Zahlen weisen Konzepte aus, die ausschließlich die fehlende Ausstattung mit bestimmten Gütern als Armut verstehen. Bei diesem Lebensstandard- oder Deprivationsansatz werden die Haushalte oder Personen erfasst, die unter „einer erheblichen materiellen Entbehrung“ leiden. Sie verfügen also nicht über genug Geld, um beispielsweise Mieten, Hypotheken oder Rechnungen rechtzeitig zu bezahlen, können ihre Wohnung nicht ausreichend heizen, können unerwartete Ausgaben nicht bestreiten, können nicht eine Woche jährlich in Urlaub fahren, können sich keine Waschmaschine oder keinen Fernseher leisten. Nach der Definition der EU müssen vier von neun derartigen Kriterien erfüllt sein, damit von erheblicher materieller Entbehrung gesprochen

werden kann. Auch dieser Ansatz orientiert sich am gesellschaftlichen Durchschnitt bzw. einem Mindeststandard, da dieser die Auswahl und Gewichtung der verschiedenen Kriterien vorgibt. Insofern handelt es sich auch hier um eine normative Entscheidung, wer als arm gilt (vgl. Tophoven/Wenzig/Lietzmann 2016: 12).

2 Von Armut betroffene Gruppen

Unabhängig von der gewählten Armutsdefinition gibt es Personen bzw. Haushalte, die nach allen oder zumindest nach den meisten der oben genannten Kriterien als arm gelten. Einige Gruppen von Personen sind dabei besonders von Armut betroffen.

Wie die amtliche Statistikstelle des Landes Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) ausweist, hatte etwa jeder sechste Einwohner in NRW (16,3 Prozent) im Jahr 2015 ein Einkommen, das unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle lag (monatlich 918 Euro für einen Einpersonenhaushalt).

Als die am stärksten von Armut betroffene Gruppe gilt – unabhängig von der gewählten Armutsquote – die Gruppe der Erwerbslosen. Mehr als die Hälfte der Erwerbslosen (58,1 Prozent) waren Ende 2015 in NRW von relativer Einkommensarmut betroffen und fielen damit unter die Armutsgefährdungsschwelle. Dagegen war das Armutsrisiko Erwerbstätiger unterdurchschnittlich und lag bei 7,7 Prozent (vgl. IT.NRW 2016b).

Neben den Erwerbslosen sind es vor allem die Alleinerziehenden mit (minderjährigen) Kindern (42,3 Prozent), Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (38,0 Prozent) und Geringqualifizierte (32,2 Prozent) die das höchste Armutsrisiko aufweisen. Auch Personen mit Migrationshintergrund⁸ haben ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko. Im Jahr 2014 waren 30,6 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund einkommensarm. Darüber hinaus sind es vor allem Kinder und Jugendliche, die mit 21,9 Prozent (unter 18 Jahren) bzw. 23,1 Prozent (18 bis unter 30 Jahre) überdurchschnittlich von relativer Einkommensarmut in NRW betroffen sind (vgl. Bonny et al. 2016: 211-224).

Schließlich gibt es noch zwei wichtige Gruppen, die zwar zweifelsfrei zu den Armen zählen, aber durch die Statistiken zur relativen Einkommensarmut nicht erfasst werden: Wohnungslose und Flüchtlinge. Denn bei den Armutsanalysen wird das Haushaltseinkommen herangezogen. Es werden daher nur Menschen gezählt, die in einem eigenen Haushalt leben. Personen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, werden hingegen nicht einbezogen (vgl. Schneider/Stilling/Woltering 2017: 5).

⁸ Im Unterschied zu den bereits genannten „Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit“ sind mit „Menschen mit Migrationshintergrund“ folgende Personen gemeint:

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind oder
2. außerhalb des heutigen Gebietes der Bundesrepublik Deutschland geborene und seit dem 1. Januar 1950 nach Deutschland zugewanderte Personen oder
3. Personen, bei denen mindestens ein Elternteil das Kriterium Nummer 2 erfüllt.

Aus diesem Grund empfiehlt es sich, weitere Daten näher zu betrachten, um Aufschluss über das Armutsrisiko dieser beiden Gruppen zu bekommen. So waren insgesamt in NRW zum Jahresende 2015 rund 2,1 Mio. Menschen auf Mindestsicherungsleistungen (SGB II, XII und AsylbLG) angewiesen. Die Mindestsicherungsquote betrug 12,0 Prozent und zeigte den höchsten Anstieg seit der Einführung des SGB II (von 11,1 Prozent zum Jahresende 2014). Dieser Anstieg war vor allem eine Folge des deutlichen Zuwachses bei den Personen mit Bezug von Regelleistungen nach dem AsylbLG (+ rund 137.800 Personen auf rund 224.000). Dies entspricht einem Anstieg um 159,5 Prozent (vgl. IT.NRW 2016a).

Auch bei den wohnungslosen Personen musste ein – wenn auch deutlich geringerer Anstieg – festgestellt werden. Insgesamt wurden 20.914 Personen in NRW von den Kommunen und von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in freier Trägerschaft zum Stichtag 30. Juni 2015 als wohnungslos gemeldet (wobei von einer geringen Unterschätzung auszugehen ist). Im Vergleich zum Jahr 2014 erhöhte sich die Zahl der Wohnungslosen demnach um 494 (+2,4 Prozent) (vgl. MAIS 2016: 2).

Schließlich sollte auch die Gruppe der Rentner und Pensionäre näher betrachtet werden. Rentner und Pensionäre waren mit 14,4 Prozent in NRW zwar unterdurchschnittlich von Armut betroffen, verzeichneten jedoch einen überdurchschnittlichen Anstieg bei der Armutsgefährdungsquote, die im Jahr 2006 noch bei deutlich niedrigeren 8,6 Prozent lag (vgl. IT.NRW 2016b). Diese Dynamik spiegelt sich auch in der Entwicklung der Quote der Empfänger von Grundsicherung im Alter in NRW wider, die von 3,3 Prozent im Jahr 2011 auf 4,1 Prozent im Jahr 2015 angestiegen ist. In absoluten Zahlen waren Ende Dezember 2015 rund 147.500 Menschen in NRW auf Grundsicherung im Alter angewiesen.

Betrachtet man den Lebensstandard, zeigt sich, dass in NRW im Jahr 2013 mehr als jeder zehnte Einwohner (11,3 Prozent) von materiellen Entbehrungen betroffen war (vgl. Kap. 1.4). Mit erheblichen materiellen Entbehrungen war jeder Zwanzigste (5,1 Prozent) konfrontiert. Dies entspricht in etwa den Anteilen, die für das gesamte Bundesgebiet ermittelt wurden (11,6 Prozent materielle Entbehrungen, 5,4 Prozent erhebliche materielle Entbehrungen). 33,8 Prozent in NRW haben zudem nicht die finanziellen Mittel, um unerwartet anfallende Ausgaben in Höhe von mindestens 925 Euro zu bestreiten. 21,4 Prozent können nicht jährlich mindestens eine Woche verreisen. Personen aus einkommensarmen Haushalten waren zu mehr als zwei Dritteln (69,3 Prozent) bzw. zu mehr als der Hälfte (55,0 Prozent) von diesen Entbehrungen betroffen (vgl. Bonny et al. 2016: 221).

Abschließend zeigt ein Blick auf die Vermögensstatistik, dass im Jahr 2013 18,9 Prozent der nordrhein-westfälischen Bevölkerung in Privathaushalten vermögenslos war (also weniger als 100 Euro Vermögen hatte). Weitere 7,7 Prozent verfügten über ein nur sehr geringes Vermögen von weniger als 1.600 Euro. Gut jeder Zehnte (10,9 Prozent) war 2013 verschuldet. Verschuldete Personen hatten im Jahr 2013 im Durchschnitt Schulden in Höhe von 8.200 Euro (vgl. ebd.: 171).

3 Armutslagen im Sozialraum

Die Unterschiede in der Betroffenheit von Armut lassen sich nicht nur zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, sondern auch zwischen Regionen feststellen. So reichte die Armutsquote (vgl. Kap. 1.2) in NRW im Jahr 2014 von 13,4 Prozent in der Raumordnungsregion Bonn⁹ bis 22,0 Prozent in der Raumordnungsregion Dortmund¹⁰. Das Ruhrgebiet insgesamt ist – auch mit Blick auf seine Bevölkerungsdichte und die langfristigen Trends – weiterhin die Region mit den höchsten armutspolitischen Problemen (vgl. Schneider/Stilling/Woltering 2017: 17).

Die Unterschiede werden noch deutlich größer, wenn man auf die verschiedenen Sozialräume und Quartiere innerhalb der Kommunen blickt. Während im Jahr 2013 die SGB-II-Quoten der Kommunen zwischen 1,7 Prozent und 22,0 Prozent variierten, reichten sie auf kleinräumiger Ebene innerhalb der Kommunen von 0,7 Prozent bis 96,3 Prozent (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016: 450). Es gibt in NRW demnach sowohl Quartiere, in denen quasi niemand im SGB-II-Leistungsbezug ist, als auch Quartiere, in denen quasi jeder SGB-II-Leistungen erhält.

Durch den kleinräumigen Blick wird erkennbar, dass sich auch die Situation im Ruhrgebiet nochmals differenzierter darstellt. So sind die SGB-II-Quoten in den Städten im Ruhrgebiet nicht überall hoch, sondern hohe Quoten konzentrieren sich zumeist in den nördlichen Teilen der Ruhrgebietsstädte. Die Autobahn A40 stellt für einige Ruhrgebietsstädte quasi einen „Sozialäquator“ dar, der die reicheren südlichen Teile von den ärmeren nördlichen trennt (vgl. ebd.).

Insgesamt hat die als soziale Segregation bezeichnete „räumliche Armutsschere“ in den letzten Jahren vor allem in den Großstädten NRWs zugenommen und die Unterschiede zwischen bevorzugten und benachteiligten Quartieren sind größer geworden. Viele Menschen, die von Armut betroffen sind, leben vor allem in Quartieren, die von schlechter Bausubstanz und schlechter Infrastruktur geprägt sind. Sobald Menschen die Möglichkeit haben aus diesen Quartieren wegzuziehen, nutzen sie diese. Die Konzentration von Menschen in Armutslagen in bestimmten städtischen Gebieten nimmt somit immer weiter zu (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 113).

In diesen benachteiligten Stadtgebieten gehören häufig Arbeitslosigkeit und materielle Not zum Alltag. Dabei machen die Bewohner die Erfahrung, dass nicht nur sie, sondern auch ihre Nachbarn und die anderen Bewohner des Quartiers betroffen sind. Transferleistungen sind selbstverständlich und Sozialhilfekarrieren nicht unüblich. Wenn sich Armut, Arbeitslosigkeit und ein niedriges Bildungsniveau konzentrieren, hat dies negative Folgen für die Bewohner dieser benachteiligten Quartiere in den verschiedenen Lebenslagen und -phasen.

⁹ Hierzu zählen die Stadt Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis.

¹⁰ Hierzu zählen die Städte Dortmund und Hamm sowie der Kreis Unna.

Im Folgenden werden für die Lebenslagen Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen und soziale Teilhabe einige sozialräumliche Bezüge dargelegt.

3.1 Bildung

Der Mangel an ökonomischen Ressourcen betrifft vor allem Kinder und Jugendliche, die in benachteiligten Sozialräumen aufwachsen. Sie sind durch ihre Eltern frühzeitig mit Armut konfrontiert und erleben das Gefühl der Chancen- und Perspektivlosigkeit von Lebensbeginn an. Die Folge ist, dass diese Kinder häufig über weniger Kompetenzen verfügen, die sie für eine erfolgreiche Schul- und Berufslaufbahn bräuchten (vgl. Mansel/Heitmeyer 2009: 12). Die schulischen Leistungen von Kindern, die in armen Familien aufwachsen, sind meist schlechter als die von Kindern, die in materiell gesicherten Verhältnissen aufwachsen. Armutsgefährdete Kinder weisen häufiger bereits im Vorschulalter deutliche Defizite in ihrer Entwicklung auf und besuchen seltener ein Gymnasium als ihre Altersgenossen, die nicht von materieller Armut betroffen sind. Die empirische Forschung zeigt zudem, dass sich die Intelligenz von Kindern schlechter entwickelt, wenn die Situation der Familie von Armut geprägt ist. Je länger diese Situation anhält, desto stärker ist auch der negative Einfluss auf die Kinder. Zudem weisen arme Kinder auch häufiger Auffälligkeiten beim Sprach-, Spiel- und Lernverhalten sowie bei den emotionalen und sozialen Kompetenzen auf. Im Laufe der Schulzeit verfestigen sich diese Auffälligkeiten und führen zu verschiedenen schulischen Problemen (vgl. Tophoven/Wenzig/Lietzmann 2016: 24). Insgesamt wechseln Schüler aus benachteiligten Stadtteilen deutlich seltener auf das Gymnasium als ihre Altersgenossen aus besser situierten Stadtteilen und sie verfügen später häufiger über weniger qualifizierte Schulabschlüsse (vgl. Mansel/Heitmeyer 2009: 13).

3.2 Arbeit

Es überrascht nicht, dass Jugendliche aus benachteiligten Stadtteilen deutlich größere Probleme beim Übergang von der Schule in den Beruf haben. Ihre Ausbildungsplatzsuche gestaltet sich meist deutlicher schwieriger und ihre Arbeitsmarktchancen sind deutlich geringer. Hierzu trägt oft auch das Stigma bei, das Menschen aus bestimmten benachteiligten Sozialräumen zugeschrieben wird (arbeitsscheu, alkoholabhängig, gewalttätig etc.) (vgl. ebd.). Es findet folglich eine Übertragung des territorialen Stigmas auf den Einzelnen statt. Absagen bei Bewerbungen können ihre Ursache schlicht in der Adresse des Bewerbers haben (vgl. El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier 2015: 11). Es entsteht ein Teufelskreislauf, da Menschen, die in Sozialräumen mit vielen Arbeitslosen leben, ihrerseits schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und daher womöglich keine Arbeitsstelle finden.

Insgesamt zeichnen sich benachteiligte Quartiere vor allem dadurch aus, dass in ihnen besonders viele Menschen leben, die (langzeit)arbeitslos sind. Menschen aus diesen benachteiligten Sozialräumen verfügen nicht über die finanziellen Mittel, um in einen anderen Sozialraum zu ziehen. Zudem führt die häufig schlechte Qualifikationsstruktur in diesen Sozialräumen dazu, dass die Bewohner in wirtschaftlich schlechten Zeiten und/oder einer schwierigen Situation auf

dem Arbeitsmarkt eher ihren Job verlieren und arbeitslos werden. Die Armut im Sozialraum nimmt zu und schlägt sich in höheren Sozialleistungsquoten nieder. Gerade ehemalige Arbeiterviertel und Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus mit vielen eher gering qualifizierten Bewohnern waren daher in der Vergangenheit gefährdet, zu „Arbeitslosenvierteln“ zu werden (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016: 410).

Im aktuellen Sozialbericht NRW werden benachteiligte Quartiere durch eine geringe Kaufkraft, einen überdurchschnittlichen Anteil an Haushalten von Personen mit Migrationshintergrund sowie eine hohe SGB-II-Quote, also durch viele langzeitarbeitslose Menschen gekennzeichnet. Besonders benachteiligte Quartiere weisen demnach mit ca. 40 Prozent sogar eine sehr hohe SGB-II-Quote auf. Es zeigt sich, dass bei solchen besonders benachteiligten Quartieren die SGB-II-Quote zwischen 2009 und 2013 erheblich zugenommen hat (+11,6 Prozentpunkte). Insgesamt wohnen ca. 4.760.000 Menschen in NRW in benachteiligten Quartieren mit hohen SGB-II-Quoten (15 bis 25 Prozent der Bewohner beziehen dort Leistungen nach dem SGB II) und rund 650.000 Einwohner in besonders benachteiligten Quartieren mit sehr hohen SGB-II-Quoten (vgl. ebd.: 406).

3.3 Gesundheit

Armut und Arbeitslosigkeit haben auch einen negativen Einfluss auf die Gesundheit. Personen, die in Armut leben, sind deutlich häufiger von Krankheiten, Beschwerden und Funktionseinschränkungen betroffen und sterben durchschnittlich deutlich früher als wohlhabendere Menschen. Die Lebenserwartung von Männern aus der niedrigsten Einkommensgruppe ist im Durchschnitt um elf Jahre geringer als bei Männern aus der höchsten Einkommensgruppe. Bei Frauen liegt die entsprechende Differenz bei acht Jahren (vgl. Lampert/Rosenbrock 2017: 98).

Auch Kinder aus benachteiligten Sozialräumen sind deutlich häufiger gesundheitlich beeinträchtigt, wie regelmäßig in den Schuleingangsuntersuchungen festgestellt wird. Während mitunter bis zu 80 Prozent der Kinder aus benachteiligten Stadtteilen gesundheitliche Beeinträchtigungen aufweisen, sind es teils unter 15 Prozent bei Kindern aus besser situierten Stadtteilen (vgl. Mansel/Heitmeyer 2009: 15f.).

Neben den Daten der Schuleingangsuntersuchungen, die durch die kommunalen Gesundheitsämter dokumentiert und auch für die Gesundheitsberichtserstattung des Landes NRW genutzt werden, sind kleinräumige Daten zur Beobachtung der gesundheitlichen Lage der Menschen in den einzelnen Sozialräumen kaum verfügbar. Differenzierte Aussagen über die gesundheitliche Lage der Gesamtbevölkerung auf kleinräumiger Ebene lassen sich daher bisher nicht treffen. Die durch Entwicklungsdefizite und Unterversorgung in den benachteiligten Quartieren hervorgerufenen gesundheitlichen Probleme bei Kindern und Jugendlichen lassen jedoch auf größere gesundheitliche Beeinträchtigungen aller Bevölkerungsgruppen in diesen Sozialräumen schließen. Zudem stellen die urbanen Hitzeinseln und die stärkeren Belastungen durch

Feinstaub, Lärm und/oder Verkehr gesundheitliche Risiken für die Menschen in benachteiligten Quartieren dar.

3.4 Wohnen

Der Wohnungsmarkt spielt die entscheidende Rolle bei der Entstehung von sozialer Segregation. Der Preis einer Wohnung wird durch ihre Qualität und ihre Lage bestimmt, so dass Haushalte mit geringem Einkommen von Quartieren mit einem hohen Mietniveau praktisch ausgeschlossen sind. Sie leben stattdessen häufig in Wohnungen mit schlechter Bausubstanz und in Wohnvierteln mit einer unzureichenden Infrastruktur. Besser situierte Haushalte können hingegen frei auf dem Wohnungsmarkt wählen und fragen eher Wohnungen mit höherer Qualität und in besseren Wohnlagen nach. Eine „gute Adresse“ ist nicht zuletzt auch ein Statusattribut, wodurch die Entscheidung für einen Wohnort auch die mehr oder weniger bewusste Abgrenzung von Angehörigen bestimmter sozialer Gruppierungen bedeutet (vgl. El-Mafaalani/Strohmeier 2015: 20).

Menschen mit geringem Einkommen sind darüber hinaus häufig auch Diskriminierungen bei der Bewerbung um eine Wohnung sowie Vorurteilen durch die Nachbarschaft ausgesetzt. Neben dem regionalen Mietpreis, der maßgeblich über den Zugang zu bestimmten Quartieren bestimmt, führen somit häufig auch die von Vermietern geforderten Nachweise bei der Bewerbung um eine Wohnung dazu, dass Menschen mit geringem Einkommen von bestimmten Wohnvierteln ausgeschlossen bleiben.

Auch die von den Kommunen bzw. Jobcentern festgelegten Mietobergrenzen für Menschen, die Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) oder dem SGB XII („Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“) erhalten, beschränken die freie Wohnungswahl der betroffenen Bedarfsgemeinschaften massiv. Da die Mietvertragsabschlüsse durch den zuständigen Träger genehmigt werden müssen, stellen die jeweiligen Obergrenzen für die Übernahme der Kosten der Unterkunft eine „unmittelbare Restriktion der Nachfrageposition für die davon betroffenen Bedarfsgemeinschaften auf dem Wohnungsmarkt dar“ (Holm 2011: 557). Die Folge ist, dass bestimmte Stadtteile häufig fast völlig frei von Wohnungsangeboten für Menschen in der Grundsicherung sind und ein Umzug in diese Stadtgebiete somit nahezu ausgeschlossen bleibt. Die durch die Obergrenzen für die Kosten der Unterkunft festgelegte Verknappung von angemessenen Wohnungen führt zu eingeschränkten Wahlmöglichkeiten von Wohnungssuchenden im SGB II bzw. SGB XII und befördert somit maßgeblich die soziale Segregation innerhalb der Städte (vgl. ebd.: 565).

Schließlich haben auch Verwaltungsentscheidungen in der Vergangenheit, wie der Bau von Arbeitervierteln oder der soziale Wohnungsbau, dazu geführt, dass sich benachteiligte Quartiere herausgebildet haben. So war der soziale Wohnungsbau mit öffentlich geförderten Wohnungen für Menschen mit niedrigem Einkommen in großen Wohnsiedlungen „ein hocheffektives staatliches Segregationsförderprogramm“ (El-Mafaalani/Strohmeier 2015: 21). Diese lange Jahre währende Wohnraumvergabepraxis führte dazu, dass auch heute noch

in Stadtteilen mit niedrigen Mieten eher Personen mit geringem Einkommen und Qualifikationsniveau wohnen, die meist auch ein höheres Risiko aufweisen, Bezieher von Grundsicherungsleistungen zu werden (vgl. Jeworutzki/Schräpler/Schweers 2016: 409).

Die ungleiche Verteilung verschiedener Bevölkerungsgruppen und Qualifikationsniveaus innerhalb der Städte ist somit zum einen eine Folge des sich durch den Wohnungsmarkt ergebenden Mietpreises und der festgelegten Obergrenzen für die Kosten der Unterkunft, zum anderen durch die Wohnungspolitik und die Wohnraumvergabepraxis „hausgemacht“ (El-Mafaalani/Strohmeier 2015: 21).

3.5 Soziale Teilhabe

Armut und die prekäre Situation von Menschen in benachteiligten Quartieren führen häufig dazu, dass sich die Betroffenen aus Freundschaftsbeziehungen und Bekanntenkreisen zurückziehen und dazu neigen, sich sozial zu isolieren oder isoliert zu werden. Auch Arbeitslose halten oft lediglich Kontakt zu Personen, die sich in einer vergleichbaren Lage befinden. Wenn Armut und Arbeitslosigkeit jedoch keine sozialen Beziehungen und/oder Gemeinschaftsgefühle stiften, ist davon auszugehen, dass sich insbesondere in benachteiligten Quartieren Vergemeinschaftungen auflösen und die Bindekraft von sozialen Beziehungen verlorenght und durch eine verstärkte Individualisierung ersetzt wird (vgl. Mansel/Heitmeyer 2009: 14f.).

Die von den Menschen in den benachteiligten Quartieren wahrgenommene Armut und soziale Ausgrenzung sowie die Benachteiligung gegenüber Personen aus anderen, besser gestellten Stadtteilen führen dazu, dass die eigene Situation als ungerecht und unfair empfunden wird. Die individuellen und kollektiven Handlungsmöglichkeiten im Stadtteil werden als eingeschränkt wahrgenommen und die Hoffnung, auf politische Entscheidungen Einfluss zu haben, schwindet. Dies zeigt sich auch anhand der oft extrem niedrigen Wahlbeteiligung in benachteiligten Sozialräumen (vgl. ebd.).

Insgesamt behindert das soziale Klima in diesen benachteiligten Stadtteilen die Aktivierung der Bewohner und ihre Partizipation an Gestaltungsprozessen. Passivität, Resignation und Misstrauen der Bewohner beruhen dabei auf den von ihnen gemachten Erfahrungen und stellen somit durchaus bewusste, rationale Entscheidungen dar. Störungen der entwickelten Handlungsrouninen können in einer solchen Umgebung Angst und Stress bei den Bewohnern eines Quartiers auslösen, womit Rückzug und Misstrauen zu erklären sind (vgl. Strohmeier 2006: 4f.). Akteure, die Beteiligungsverfahren – beispielsweise im Rahmen von Sozialplanungsprozessen – in und für benachteiligte Stadtteile initiieren, sollten sich dessen bewusst sein, um passende, aktivierende Partizipationsangebote anzubieten, die das Vertrauen der Bewohner in ihre Gestaltungsmöglichkeiten wieder fördern, ihre sozialen Beziehungen stärken und Voraussetzungen für politische Beteiligungen schaffen.

Soziale Teilhabe in einem weiteren Verständnis bedeutet nicht nur die Beteiligung von Menschen im Rahmen von Gestaltungs- und Planungsprozessen, sondern umfasst auch „die Teilhabe von Menschen und Gruppen an Errungenschaften eines ‚sozialen Gemeinwesens‘ – angefangen von guten Lebens- und Wohnverhältnissen, Sozial- und Gesundheitsschutz, ausreichenden und allgemein zugänglichen Bildungschancen und der Integration in den Arbeitsmarkt bis hin zu vielfältigen Freizeit- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten“ (Beirat der Integrationsbeauftragten 2013).

Um soziale Teilhabe in diesem Sinne zu befördern und Armutsphasen und -lagen zu bekämpfen, werden nachfolgend einige Ansatzpunkte aufgeführt.

4 Armutsbekämpfung im Sozialraum

Menschen aus benachteiligten Quartieren Handlungsspielräume aufzuzeigen, damit diese sich einbringen und aktiv am Leben im Sozialraum teilnehmen können, stellt eine Möglichkeit für Kommunen dar, Armut im Sozialraum zu bekämpfen. Denn es sind die Kommunen, die zum einen direkt mit der Armut und den verschiedenen Armutslagen im Sozialraum konfrontiert und zum anderen in erster Linie zuständig für die sozialpolitische Gestaltung der Lebensverhältnisse ihrer Bewohner sind.

Es geht dabei nicht darum, die (Einkommens-)Armut zu bekämpfen, indem Transferleistungen ausgeweitet bzw. erhöht werden. Hierauf haben Kommunen nur an wenigen Stellen einen Einfluss. Vielmehr müssen sie, gemeinsam mit den anderen Akteuren des Sozialraums – Träger der Freien Wohlfahrtspflege, gesundheits- und wohnpolitische Akteure, Unternehmen vor Ort, Bewohner des Quartiers etc. – Möglichkeiten identifizieren, um die (immateriellen) Lebenslagen der Bewohner zu verbessern und somit die negativen Ursachen und Folgen der (Einkommens-)Armut zu reduzieren.

Es gilt, „Ungleiches ungleich zu behandeln“, indem ein besonderes Augenmerk auf benachteiligte Quartiere gelegt wird. Die Lebenssituation und die Versorgung der Bewohner benachteiligter Quartiere kann durch strukturelle Maßnahmen verbessert werden. Zudem sollten die Bewohner in den Sozialräumen zu mehr Selbstverantwortung befähigt und ihre soziale Teilhabe befördert werden. Beteiligung an Entwicklungs- und Planungsprozessen ist somit sowohl ein Ziel als auch ein Mittel bei der Bekämpfung von Armut im Sozialraum. Insgesamt können die Kommunen so zu mehr sozialer Gerechtigkeit beitragen.

Möglichkeiten zur Armutsbekämpfung bestehen für Kommunen sowohl bei den einzelnen Lebenslagen der Menschen im Sozialraum als auch in verschiedenen Lebensphasen. Im Folgenden werden einige Ansätze zur Armutsbekämpfung im Sozialraum beschrieben. Diese in gelebte Praxis vor Ort umzusetzen, bleibt eine mitunter äußerst anspruchsvolle Aufgabe, die von den verschiedenen Akteuren des Sozialraums nur gemeinsam erfüllt werden kann.

4.1 Armutsbekämpfung durch den Aufbau von Präventionsketten

Aktive Armutsbekämpfung bedeutet, Vorsorge statt teurer Nachsorge zu betreiben und Armutsketten, die oft generationsübergreifend sind, zu durchbrechen. Hierfür müssen in den Kommunen Strukturen und Maßnahmen entwickelt werden, um bereits in der frühkindlichen Phase möglichst reibungslose Übergänge zu schaffen. Ziel muss es sein, nachhaltige Präventionsketten zu verankern und so die Chancen von Kindern und Jugendlichen für ein gelingendes Aufwachsen zu verbessern.

Im Rahmen des Landesmodellvorhabens „Kein Kind zurücklassen!“ wurden bereits zahlreiche Herausforderungen, Gelingensbedingungen und fachliche Standards an den verschiedenen Übergängen im Lebensverlauf von Kindern und Jugendlichen beschrieben. Zudem wurden Beispiele guter Praxis identifiziert und stehen anderen Kommunen als Anregungen zur Verfügung (vgl. u.a. Günther 2016; Bartling 2016).

Grundsätzlich ist es wichtig, passgenaue Formen der Begleitung, Förderung, und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zu entwickeln. Hierfür müssen Übergänge „vom Kind aus gedacht werden“, was bedeutet, dass sich die Angebote in den Kommunen nicht an den Handlungslogiken der jeweiligen Einrichtungen und Dienste orientieren sollten, sondern an der konkreten Lebenssituation der Kinder und ihrer Familien. Dies erfordert, dass die unterschiedlichen Akteure und Einrichtungen – z.B. Hebammen, Frauen- und Kinderärzte, Geburtskliniken, Tagesmütter und Erzieher, Familienbildungsstätten, Beratungsstellen, der Allgemeine Soziale Dienst, Kindertagesstätten – innerhalb der Kommune miteinander kooperieren, um ein durchgängiges und aufeinander abgestimmtes Angebot für Kinder und ihre Familien zu entwickeln (vgl. Stieve 2015: 2-9).

Ziel ist es, Kinder und ihre Familien mit ihren Bedürfnissen und Unterstützungsbedarfen zu erreichen und insbesondere Eltern zu befähigen, für ein gesundes Aufwachsen ihrer Kinder sorgen zu können. Hierfür müssen Familien dort erreicht werden, wo sie mit den sozialstaatlichen Institutionen in Kontakt kommen – nämlich bei den oben erwähnten Akteuren und Einrichtungen (vgl. Cremer 2016: 179). Ein solches System Früher Hilfen kann beispielsweise verschiedene Willkommensbesuche, Familienhebammen, Anlaufstellen und Stadtteilcafés, Kinder- und Familienzentren umfassen (vgl. Stieve 2015: 2). Auch sogenannte „Babylotsen“, die bereits in den Geburtskliniken mit den Eltern über mögliche Belastungen ins Gespräch kommen und über Beratungs- und Hilfsangebote informieren, können unterstützend wirken. Denn dort können fast alle Familien erreicht werden und die Inanspruchnahme von Hilfe wird nicht als stigmatisierend empfunden. Dies kann auch dazu führen, dass Familien bei späteren Problemen eher Hilfsangebote in Anspruch nehmen (vgl. Cremer 2016: 179).

Um Armut und soziale Ausgrenzung frühzeitig im Lebensverlauf zu bekämpfen, bedarf es also nicht nur der Verfügbarkeit von entsprechenden Angeboten in einer Kommune, sondern vor allem auch einer auf Kooperation ausgerichteten Orientierung der Akteure und Einrichtungen. Nur so können Übergänge

und eine soziale Infrastruktur geschaffen werden, die zum Alltag und den Herausforderungen der Eltern und Kinder – gerade aus benachteiligten Quartieren – passen (vgl. Stieve 2015: 9).

Schließlich werden darüber hinaus weitere passgenaue Angebote auch für Menschen in anderen Lebensphasen und bei anderen Übergängen benötigt, die die Entwicklungs-, Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Bewohner benachteiligter Quartiere verbessern. Eine differenzierte kommunale Sozialpolitik kann auch passende Beratungs- und Unterstützungsangebote für Erwachsene und ältere Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen oder bedroht sind, befördern. Hierzu bedarf es passgenauer Maßnahmen in den verschiedenen Lebenslagen, um Armut vorbeugen bzw. ihre negativen Folgen abmildern zu können. Diese Maßnahmen dürfen nicht nur auf die einzelnen Personen und ihre familiären Beziehungen ausgerichtet sein, sondern sollten den gesamten Sozialraum, in dem die Menschen wohnen und leben, in den Blick nehmen. Ziel sollte es sein, die Lebensbedingungen in (besonders) benachteiligten Quartieren sowohl durch soziale als auch durch bauliche Maßnahmen zu verbessern.

4.2 Armutsbekämpfung bei bestimmten Lebenslagen

4.2.1 Bildung

Die Kommune ist der zentrale Ort für Bildung in verschiedenen Lebensphasen. Zudem „ist der Sozialraum der Ort, an dem sich unterschiedliche Bildungsakteure vernetzen und gemeinsam an einem bedarfsgerechten und abgestimmten Bildungsangebot arbeiten“ (Schnurr 2017: 8). Um die Bildungsteilhabe und -gerechtigkeit zu verbessern – und somit Armut präventiv zu bekämpfen – sollten Kommunen daher ein kommunales Bildungsmanagement¹¹ mit einem sozialräumlichen Blick installieren, das die vielfältigen Bildungsangebote aufeinander abstimmt. Hierzu bedarf es sowohl kleinräumiger Sozialstrukturanalysen, die Informationen über die Lebenslagen der Menschen in den Quartieren liefern, als auch Beteiligungsprozesse in den Sozialräumen, die die Sichtweisen von Bewohnern und Fachkräften erfassen. Zudem müssen Daten und Informationen zu den Bildungseinrichtungen und -angeboten gesammelt werden. Kombiniert lassen sich die daraus gewonnenen Informationen für eine Infrastrukturplanung im Bildungsbereich nutzen (vgl. ebd.: 7ff.). Für den Aufbau einer kommunalen Bildungslandschaft¹² gibt es – vergleichbar mit der strategischen Sozialplanung – keine allgemeingültigen Regeln oder rechtliche

11 In Nordrhein-Westfalen ist die Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW Ansprechpartnerin für Kommunen, die ein kommunales Bildungsmanagement (weiter)entwickeln wollen. Sie bietet eine „Lernumgebung für Kommunen“ und verfolgt den Ansatz „Kommunen lernen voneinander“. Darüber hinaus ermöglicht sie „Zugänge zu Produkten, Prozess- und Strukturinnovationen sowie Expertenwissen und Transfererfahrungen aus dem Programm „Lernen vor Ort“ und anderen relevanten Bildungsprogrammen“. Weitere Informationen zur Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW finden Sie hier: <http://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/>

12 Erfolgsfaktoren für den Aufbau einer kommunalen Bildungslandschaft finden sich u.a. bei Rombey (2014).

Verpflichtungen. Es ist daher auch hier notwendig, dass der politische Wille in der Kommune besteht, die Bildung vor Ort zu steuern (vgl. Rombey 2014: 4).

Auch für Schulen ist eine Infrastrukturplanung notwendig, die den Blick in den Sozialraum richtet. Denn auch wenn die Schule sich mitunter als „pädagogische Insel“ (Schnurr 2017: 6) im Quartier sieht und bei der Schulentwicklungsplanung noch nicht immer die soziale Lage von Quartieren berücksichtigt wird, stellt sie eine besonders wichtige Institution im Sozialraum dar. Sie ist ein wesentlicher Standortfaktor und kann für eine Familie mit entsprechenden Wahlmöglichkeiten mitentscheidend sein, ob sie in einem Quartier wohnen bleibt oder in ein anderes Quartier zieht (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 119). Seit in NRW der Grundschulbesuch nicht mehr an den Wohnort gebunden ist, sind die Möglichkeiten der Schule jedoch reduziert, ihre Aktivitäten auf den sie umgebenden Sozialraum auszuweiten. Denn gerade gut informierte Eltern versuchen ihre Kinder auf eine Grundschule zu schicken, die sie für gut erachten – unabhängig davon, ob sie sich im eigenen Wohnquartier befindet. So entstehen auch hier Segregationsprozesse und es kommt zu einer „Entfremdung der Schule zu dem sie umgebenden Stadtteil“ (Schnurr 2017: 7). Kommunen sollten daher auch informelle Lernansätze fördern, um die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen besser in die Lernprozesse von Schülern in benachteiligten Quartieren zu integrieren (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 120). Auch die durch das Land NRW geförderte Schulsozialarbeit bietet eine gute Möglichkeit, ins Quartier zu wirken, indem sie sich sozialraumbezogen an den Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen orientiert.

Obwohl Bildung sehr häufig mit der Institution Schule assoziiert wird, sollte sie nicht darauf beschränkt werden. So stellen beispielsweise auch die Kindertagesstätten und die Familienzentren in NRW Bildungsinstitutionen im Sozialraum dar, die wichtig für die Armutsbekämpfung und -prävention sind. Gerade die Familienzentren bieten wohnortnahe und niedrigschwellige Leistungen zur Unterstützung und Beratung von Familien an. Dies ist wichtig, um auch benachteiligte Eltern mit ihren Kindern zu erreichen. Zudem können durch die plusKitas in NRW Kinder, die aufgrund ihrer familiären Situation erschwerte Startbedingungen haben, stärker individuell gefördert werden.

Grundsätzlich zeigt sich, dass besonders „eine wohnortnahe und auf die soziale Lage der Bewohnerschaft zugeschnittene Hilfe-Infrastruktur“ (Schnurr 2017: 6) maßgeblich ist, um die Bildungsteilnahme und -chancen der Bewohner benachteiligter Quartiere zu verbessern. Wichtig hierfür ist, dass sich enge und institutionalisierte Kooperationsstrukturen im Sozialraum herausbilden und alle Akteure des Bildungsbereichs eng miteinander zusammenarbeiten (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 120). So können durch eine integrierte Zusammenarbeit im Bildungsbereich auch neue Zugänge zu Unterstützungsleistungen für die Bewohner des Quartiers erschlossen werden und Handlungskonzepte für den Einzelfall zusammengeführt werden (Schnurr 2017: 6). Insbesondere durch einen erleichterten kommunalen Zugang zu den Leistungen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets können die Kommunen die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen in benachteiligten Quartieren verbessern.

4.2.2 Arbeit

Erwerbslosigkeit stellt nach wie vor die größte Armutsfalle dar. Folglich stellen sozialraumbezogene Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für Langzeitarbeitslose eine gute Möglichkeit dar, um Armut zu verhindern bzw. zu bekämpfen. Denn sozialräumliche Ansätze bieten die Chance, sie im eigenen Wohnumfeld zu erreichen und ihre sozialen Netzwerke zu erweitern (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 121). Dies ist besonders wichtig, denn gerade Langzeitarbeitslose verfügen häufig nur über wenige soziale Kontakte, die ihnen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz helfen könnten. Das persönliche Netzwerk entscheidet jedoch häufig – gerade bei Jobs für Niedrigqualifizierte – über den Erfolg bei der Arbeitsplatzsuche, da viele Stellen über persönliche Kontakte vergeben werden. Diese informellen Wege stehen Langzeitarbeitslosen häufig nicht offen.

Umso wichtiger ist es, für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und andere schwer erreichbare Gruppen des Arbeitsmarktes sozialräumliche Ansätze umzusetzen, um Beschäftigungsperspektiven für sie zu schaffen. Hier können beispielsweise die Bedarfe der Stadtteilerneuerung mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen verknüpft werden. Beispiele sind gemeinwohlorientierte Felder wie die Pflege von Grünanlagen, Dienstleistungen für ältere Quartiersbewohner oder Angebote im Breitensport (vgl. ebd.). Wie Projekte zeigen, eignen sich auch Beschäftigungsmaßnahmen, die auf die Stärkung der Nahversorgung, den Aufbau von Dienstleistungsunternehmen, die Einrichtung eines Quartiersservice oder die Bereitstellung ergänzender Hausmeistertätigkeiten an Schulen abzielen (vgl. G.I.B. 2008: 29ff.). Die Projektergebnisse lassen darauf schließen, dass mit einer sozialräumlichen Beschäftigungsstrategie „dauerhafte Arbeitsplätze für benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes erschlossen werden können“ (ebd.: 32).

Damit sozialraumorientierte Arbeitsmarktstrategien erfolgreich sein können, sollten Langzeitarbeitslose gezielt in ihrem Sozialraum angesprochen werden, wobei auch die lokalen Akteure des Quartiers, wie das Quartiersmanagement und die Träger der Freien Wohlfahrtspflege einbezogen werden sollten. Die Durchführung von Projekten vor Ort im Sozialraum kann helfen, lokale und regionale Unternehmen – die besonders wichtig für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sind – für die Bedarfe von Langzeitarbeitslosen und anderen schwer erreichbaren Gruppen des Arbeitsmarktes zu sensibilisieren (vgl. Güles/Wagener/Wagner 2010: 121). Zusätzlich sollten Kommunen auch versuchen, die einfache Anbindung an andere, nicht benachteiligte Stadtquartiere sicherzustellen, indem sie den ÖPNV stärken und preisgünstige Sozialtickets anbieten. Dadurch wird den Menschen aus benachteiligten Quartieren der Zugang zu Arbeitsplätzen bei Unternehmen erleichtert, die nicht in ihrem Stadtteil ansässig sind (vgl. Jakobowski/Zarth 2007: 504).

In das lokale Netzwerk sollten auch die örtlichen Jobcenter und Agenturen für Arbeit eingebunden und ihre Förderangebote eng mit sozialräumlichen Strategien verknüpft sein. Ein breites Spektrum unterschiedlicher lokaler arbeitsmarktpolitischer Akteure lässt sich beispielsweise über einen Runden Tisch vernetzen, wie dies mitunter im Rahmen des Programms „Soziale

Stadt“ geschehen ist (vgl. G.I.B. 2012). Auch die Ergebnisse des Programms „Aktiv für Arbeit im Stadtteil – arbeitsmarktpolitisches Netzwerkcoaching in städtischen Problemgebieten“ zeigen, wie mit dem Aufbau eines strategischen Netzwerkmanagements die Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse in benachteiligten Quartieren aktiviert, vernetzt und die Zusammenarbeit befördert werden kann. Für arbeitsmarktferne Zielgruppen kann die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur so verbessert werden (vgl. Worthmann/Filipiak/Mühge 2015).

4.2.3 Gesundheit

Bei der Prävention und Gesundheitsförderung im Quartier ist es wichtig, dass sowohl Strategien, die auf das Individuum gerichtet sind (z.B. Gesundheitsberatung, Gesundheitskurse), als auch Strategien, die sich auf die Lebenswelt der Menschen beziehen (z.B. gesundheitliche Aufklärung in Schulen), miteinander kombiniert werden. Zudem kann sich eine Maßnahme entweder auf Information, Aufklärung und Beratung beschränken oder sie kann auch versuchen, die gesundheitsbelastenden Faktoren des jeweiligen Kontextes zu verändern. Für eine erfolgreiche gesundheitsförderliche Strategie im Quartier ist es wichtig, dass verschiedene Maßnahmen beider Ebenen (Kontext und Information, Aufklärung, Beratung) umgesetzt werden. Gerade in benachteiligten Quartieren sollten jedoch vor allem der Verhaltenskontext bzw. die konkreten Lebensbedingungen der Menschen positiv beeinflusst werden, da Information, Aufklärung und Beratung nicht ausreichen und durch verhaltensbezogene Interventionen (z.B. Gesundheitskurse) kaum nachhaltige Wirkungen erzielt werden können. Bei solchen auf die Lebenswelt der Quartiersbewohner abzielenden Maßnahmen, sollten die Bewohner in die Entwicklung und Umsetzung von Ideen einbezogen werden. Ziel sollte es sein, einerseits Gesundheitsbelastungen zu verringern (z.B. Lärm, Feinstaubbelastungen, Unfallgefahren) und andererseits Gesundheitsressourcen zu vermehren (z.B. soziale Netzwerke, Bewegung im Alltag). Gerade die Einbeziehung der Bewohnerschaft ist ein Merkmal eines gesundheitsförderlichen Quartiers (vgl. Gold et al. 2014: 11-14).

Die Kommune sollte darüber hinaus auch die anderen relevanten Akteure des Quartiers im Gesundheitsbereich miteinbeziehen und gemeinsam mit ihnen versuchen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen im Sozialraum zu verbessern – und somit das Gesundheitsverhalten der Bewohner zu verändern und gesundheitsfördernde Lebensweisen zu begünstigen. Mit den Kommunalen Gesundheitskonferenzen steht hierfür bereits eine etablierte Struktur der Zusammenarbeit zur Verfügung. Sie dienen dazu, die Kommunikation und Koordination der zahlreichen Akteure des Gesundheitswesens auf kommunaler Ebene zu verbessern und sind somit wichtig, um präventive und gesundheitsförderliche Programme in der Kommune voranzubringen. Hier können Kooperationen geschlossen und unterschiedliche Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Durch das Präventionsgesetz wird zudem eine stärker sozialraumorientierte Ausrichtung der Kranken- und Pflegekassen vorgeschrieben. Sie werden daher zukünftig deutlich mehr in die Gesundheitsförderung und Prävention vor Ort investieren.

Schließlich empfiehlt es sich für die Kommune, zu prüfen, inwieweit Daten zum Gesundheitszustand der Bevölkerung im Quartier zur Verfügung stehen. Denkbar sind Daten aus den Schuleingangsuntersuchungen zum Übergewicht und zum Zahnzustand der Kinder und Jugendlichen. Weitere Informationen stehen z.B. durch Hebammen, Impfdaten, Vorsorgeuntersuchungen und Kinderärzterverbände in einigen Kommunen auch kleinräumig zur Verfügung. Darüber hinaus könnten auch in Kooperation mit den Krankenkassen möglicherweise weitere Daten und Informationen zugänglich und auswertbar werden. Informationen über die Nahversorgung im Quartier, z.B. über die fußläufige Erreichbarkeit medizinischer Grundversorgungseinrichtungen (insbesondere Hausärzte und Apotheken), sollten von der Kommune zusammengetragen werden und eine Grundlage für eine bedarfsgerechte Gesundheitsplanung bilden.

4.2.4 Wohnen

Die von den Kommunen bzw. Jobcentern festgelegten Mietobergrenzen für Bezieher von SGB-II- und SGB-XII-Leistungen bestimmen maßgeblich die Möglichkeiten der Betroffenen bei der Wohnungswahl. Kommunale Strategien, die sozialer Segregation innerhalb der Kommunen entgegenwirken wollen, sollten daher hier ansetzen: Für unterschiedliche Sozialräume sollten auch unterschiedliche Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft festgelegt werden. Wenn Kommunen für „bessere Wohngegenden“, die in der Regel höhere Mietniveaus haben und in denen bisher wenige Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug wohnen, höhere Mieten als „angemessen“ akzeptieren, könnte dies dazu führen, dass Menschen im Leistungsbezug auch hier eine für sie bezahlbare Wohnung finden (vgl. Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat 2011: 576). Darüber hinaus sollten auch Maßnahmen geprüft und umgesetzt werden, die Diskriminierungen – wie z.B. die Ablehnung von Bewerbern mit negativen Einträgen bei Wirtschaftsinformationsunternehmen (Schufa oder Creditreform) – entgegenwirken. So ließe sich langfristig eine „Durchmischung“ der Quartiere befördern.

Darüber hinaus sollten kommunale Regelungen für die Energieversorgung von einkommensarmen Menschen in benachteiligten Quartieren getroffen werden. Denn viele Haushalte von Familien, die in benachteiligten Quartieren leben, haben einen erhöhten Energieverbrauch, der – auch aufgrund der massiven Kostensteigerungen bei den Stromkosten in den letzten Jahren – ein soziales Risiko für sie darstellt. Um Stromsperrern zu verhindern, sollten Kommunen Maßnahmen in Kooperation mit den relevanten Akteuren vor Ort, z.B. in Form eines Runden Tisches, vereinbaren und umsetzen. Sinnvoll wäre es u.a. mit dem kommunalen Stromanbieter Vereinbarungen zu treffen, in denen den Betroffenen (auch längerfristige) Ratenzahlungen angeboten werden, ihnen unter bestimmten Voraussetzungen (Teil)Schulden erlassen und/oder sie rückwirkend in einen günstigeren Stromtarif mit dafür längerer Vertragsbindung eingestuft werden. Zudem könnten durch politische Beschlüsse auf kommunaler Ebene z.B. ein Fonds für Härtefälle eingerichtet, die Sperr-/Wiederanschlussgebühr bei bereits erfolgter Stromsperrung erstattet und/oder die Kosten für energiesparende Geräte (zu Teilen) übernommen werden. Schließlich könnten auch eine kostenfreie Energieberatung sowie Vereinbarungen zum Erlass von Darlehen bei Jobcenter

und Sozialamt der Kommune zum kommunalen Maßnahmenpaket im Kampf gegen Energiearmut gehören.

4.2.5 Soziale Teilhabe

Die Förderung der sozialen Teilhabe von Menschen in benachteiligten Quartieren stellt eine besondere Herausforderung an die kommunalen Akteure dar, da Planungs- und Beteiligungsverfahren häufig auf Passivität, Resignation und Misstrauen der Bewohner der Quartiere treffen. Umso wichtiger ist es, Handlungsansätze zu entwickeln, mit denen sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Quartieren erreicht werden können. Die Bewohner sollten in soziale Netzwerke eingebunden werden, die ihnen das Gefühl geben, zu einer Gruppe dazuzugehören und von ihr anerkannt zu werden. Nur dann werden sie sich auch in Planungsverfahren einbringen und an der Gestaltung des Sozialraums beteiligen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Menschen Vertrauen fassen und dadurch bereit sind, sich auf Beteiligungsverfahren einzulassen (vgl. Strohmeier 2006: 4). Durch Beteiligung können wiederum die Identifikation mit dem Sozialraum gesteigert und das Vertrauen in Politik und Verwaltung verbessert werden. Auch (Sozial) Planungsprozesse und -ergebnisse werden bei Beteiligung eher akzeptiert (vgl. Harrer 2017: 40).

Bis die Bewohner benachteiligter Quartiere jedoch genug Vertrauen gefasst haben, um sich (wieder) aktiv im Sozialraum zu beteiligen, braucht es Zeit und passende Angebote und Projekte zur Beteiligung. Solche Projekte sollten so gestaltet werden, dass sie den Menschen „einen unmittelbaren, kurzfristig zu erwartbaren Nutzen bringen und das Risiko zu verlieren bzw. enttäuscht zu werden, geringhalten“ (ebd.: 6). Nur so können auch zurückhaltende Bewohner den an einem Projekt beteiligten Menschen vertrauen. Durch erfolgreiche Wiederholung solcher Erfahrungen können langsam soziale Netzwerke entstehen und das Sozialvertrauen befördert werden.

Angebote, die einen unmittelbaren und kurzfristigen Nutzen versprechen, sind niedrighschwellig und ihr Aufwand und Ertrag leicht kalkulierbar. Daher eignen sich vor allem Projekte, bei denen die Menschen selbst etwas machen und gestalten können, das einen Bezug zu ihrem unmittelbaren Lebensumfeld hat (z.B. Umgestaltung bestimmter Bereiche einer Wohnanlage). Auch Qualifizierungsprojekte, die öffentliche Güter im Quartier produzieren, können die Identifikation mit dem eigenen Sozialraum erhöhen und soziale Netzwerke befördern. Längerfristig können so möglicherweise weitere Interventionen entbehrlich und auch die Grundlage für politische Partizipation geschaffen werden. Offene Partizipationsangebote (z.B. Stadtteilkonferenzen) aktivieren hingegen eher sozial gut integrierte Menschen, und bieten zurückhaltenden Personen keinen unmittelbaren und kurzfristigen Nutzen. Die Verbesserung der eigenen Lebens-, Wohnbedingungen und/oder des Wohnumfeldes haben hingegen eine stärker motivierende Wirkung auf Bewohner benachteiligter Quartiere, sich zu beteiligen (vgl. ebd.: 6f.).

5 Fazit

Armut ist vielfältig. Sie betrifft verschiedene Personengruppen, Regionen und Sozialräume in unterschiedlichem Ausmaß. Sie drückt sich – je nach Armutsverständnis – in geringem Einkommen, fehlendem Vermögen und/oder einem Mangel an Teilhabe- und Verwirklichungschancen aus. Ihre Ursachen sind zahlreich, ebenso wie mögliche Handlungsansätze zu ihrer Bekämpfung.

Während sich der Einkommens- und Vermögensarmut durch verbesserte monetäre Leistungen auf der Bundesebene begegnen lässt, sind die Länder und Kommunen gefordert, die Lebenslagen der Menschen – und insbesondere der Bewohner benachteiligter Quartiere – durch einen Mix vielfältiger Maßnahmen zu verbessern. Dabei ist es für die Praxis und die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort zweitrangig, ob dies bereits als Armutsbekämpfung im eigentlichen Sinne verstanden werden kann, oder dadurch lediglich die Folgen von Armut gemildert werden. Wichtiger erscheint vielmehr, dass eine soziale Infrastruktur befördert wird, die zum einen die Bildungs- und Arbeitsmarktchancen, die Gesundheit, die Wohnsituation und die soziale Teilhabe der Menschen vor Ort verbessert und die zum anderen präventiv wirkt, also hilft, verfestigte Problemlagen gar nicht erst entstehen zu lassen.

Besonders für Kommunen besteht hier Handlungsdruck, da sie unmittelbar mit der Armutssituation vor Ort konfrontiert sind. Die in vielen Städten und Gemeinden NRWs beobachtbare zunehmende soziale Segregation erfordert eine armutspräventive, kommunale Strategie insbesondere für (besonders) benachteiligte Quartiere. Es gilt daher, einen ressortübergreifenden Ansatz zu entwickeln, der neben dem Bereich Soziales auch die Bereiche Jugend, Gesundheit, Beschäftigung, Wohnen, Bildung und Wirtschaft umfasst. Armutsbekämpfung und -prävention muss als Querschnittsaufgabe verstanden und entsprechend behandelt werden.

Als Grundlage für den Ausbau von Unterstützungsangeboten im Sozialraum kann eine strategische Sozialplanung fungieren, die benachteiligte Quartiere und Zielgruppen identifiziert und die Problemlagen, Bedürfnisse und bereits bestehenden Angebote dieser Quartiere erfasst. Ziel ist es, durch passgenaue städtebauliche und soziale Maßnahmen die Wohnsituation und das Wohnumfeld in diesen Quartieren zu verbessern, die wohnortnahe Hilfestruktur auszubauen, aber auch die bestehenden Potentiale und Ressourcen zu fördern und zu nutzen. Durch Beteiligung der Menschen des Sozialraums kann zudem ihre soziale Teilhabe verbessert und die Grundlage für mehr politische Partizipation geschaffen werden.

Die Kommunen sollten, um Armut und sozialer Ausgrenzung in den Sozialräumen begegnen zu können, Netzwerkstrukturen etablieren, in die alle wichtigen Akteure des Sozialraums – neben den Bürgern z.B. auch die Träger der Freien Wohlfahrtspflege sowie weitere Anbieter sozialer Dienste und Vereine – einbezogen werden. Gleichzeitig müssen die Kommunen aber auch in die (finanzielle) Lage versetzt werden, die an sie gestellten Anforderungen erfüllen zu können. Hierfür braucht es eine Unterstützung durch die Bundes- und die Landesebene, sowohl durch flankierende Förderprogramme, die so gestaltet

sind, dass sie auch von kleinen Kommunen mit wenig Ressourcen und Personal genutzt werden können, als auch durch die Schaffung nachhaltiger Strukturen.

Nur durch eine Zusammenarbeit und Koordination sowohl der Akteure auf den verschiedenen Ebenen als auch der Akteure vor Ort sowie einer dem Ausmaß des Problems angemessenen finanziellen Ausstattung kann der sozialen Segregation entgegengewirkt, kann die sozialräumliche Armutsschere wieder verkleinert werden. Bisher benachteiligte Quartiere können dann zu Sozialräumen werden, die ihren Bewohnern durch ein entsprechendes Angebot für die verschiedenen Lebenslagen und -phasen ausreichende Teilhabe- und Verwirklichungschancen bieten.

6 Quellen

Bartling, Lisa (2016): Praxishandreichung 1: Sozialraummanagement. Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (Hrsg.), Juni 2016.

http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/fileadmin/user_upload/Praxishandreichungen/Praxishandreichung2_Sozialraummanagement_Bartling.pdf

Abgerufen am 31.03.2017.

Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309 der Hans-Böckler-Stiftung, Januar 2015.

http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_309.pdf

Abgerufen am 21.11.2016.

Beirat der Integrationsbeauftragten (2013): „Soziale Teilhabe“ – Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsbeauftragten. Beschlossen bei der Beiratssitzung am 22. Februar 2013.

www.bagiv.de/pdf/soziale-teilhabe-empfehlungen-beirat.pdf

Abgerufen am 14.04.2017.

Bonny, Carlotta/Müller, Thomas/Munz-König, Eva/Seifert, Wolfgang (2016): Einkommen, Vermögen, Armut und Reichtum, in: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 117-267.

Busch-Geertsema, Volker/Evers, Jürgen/Ruhstrat, Ekke-Ulf (2011): Mindestsicherung und die Auswirkungen auf das Wohnen unterstützungsbedürftiger Haushalte, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2011, S.567-578.

Cremer, Georg (2016): Armut in Deutschland – Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? Verlag C.H.Beck, München.

El-Mafaalani, Aladin/Kurtenbach, Sebastian/Strohmeier, Klaus Peter (2015): Vorwort, in: Aladin El-Mafaalani, Sebastian Kurtenbach, Klaus Peter Strohmeyer (Hrsg.), Auf die Adresse kommt es an... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Beltz Verlag, Weinheim Basel, S. 9-15.

El-Mafaalani, Aladin/Strohmeier, Klaus Peter (2015): Segregation und Lebenswelt. Die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit, in: Aladin El-Mafaalani, Sebastian Kurtenbach, Klaus Peter Strohmeyer (Hrsg.), Auf die Adresse kommt es an... Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen, Beltz Verlag, Weinheim Basel, S. 18-42.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) (2008): Gelsenkirchen-Schalke und der Tossehof - Schaffung sozialraumbezogener Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes, in: G.I.B. Info 3/08, S. 28-32.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) (2012): Komplexes kommunales Kooperationsgefüge, in: G.I.B. Info 4/12, S. 24-31.

Gold, Carola/Bräunling, Stefan/Geene, Raimund/Kilian, Holger/Sadowski, Ute/Weber, Andrea (2014): Aktiv werden für Gesundheit – Arbeitshilfen für kommunale Prävention und Gesundheitsförderung – Heft 1. Gesundheit Berlin-Brandenburg, 4., aktualisierte Auflage 2014.

Güles, Orhan/Wagener, Thorsten/Wagner, Regine (2010): Bildung, Arbeit und Sozialraum. Zum besonderen Handlungsbedarf in benachteiligten Quartieren, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.2010, S. 111-127.

Günther, Christina (2016): Praxishandreichung 1: Übergangsmanagement Familie – Kita – Grundschule. Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (Hrsg.), Juni 2016.
http://www.kein-kind-zuruecklassen.de/uploads/media/Praxishandreichung1_Uebergangsmanagement_Guenther.pdf
Abgerufen am 31.03.2017.

Harrer, Cornelia (2017): Wie erreichen wir schwer Erreichbare? Beteiligung im Quartier einfach machen, in: Magdalena Bienek, Bettina Suthues (Hrsg.), Kommunales Bildungsmanagement und Sozialraum: Kleinräumige Datenbasierung, Planung und Vernetzung. Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW, S. 40-42.
http://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/fileadmin/Dateien/Broschueren/ISA_Broschuere_KBMundSozialraum.pdf
Abgerufen am 01.04.2017.

Hauser, Richard (2012): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext: der sozialstatistische Diskurs, in: Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn (Hrsg.), Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung, Springer VS, Wiesbaden, S. 122-146.

IT.NRW (2016a): NRW: Rund 2,1 Millionen Menschen erhielten Ende 2015 Leistungen der sozialen Mindestsicherung. Pressemitteilung vom 28. November 2016.
https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/pres_310_16.html
Abgerufen am 16. Januar 2017.

IT.NRW (2016b): NRW: Jede(r) Sechste von Einkommensarmut betroffen. Pressemitteilung vom 22. September 2016.

https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/pres_252_16.html

Abgerufen am 16. Januar 2017.

Jakubowski, Peter/Zarth, Michael (2007): Stärkung der lokalen Ökonomie in benachteiligten Stadtquartieren. Gute Beispiele in Europa, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.2007, S. 499-510.

Jeworutzki, Sebastian/Schräpler, Jörg-Peter/Schweers, Stefan (2016): Soziale Segregation, in: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 405-452.

Lampert, Thomas/Rosenbrock, Rolf (2017): Armut und Gesundheit, in: Der Paritätischer Gesamtverband (Hrsg.), Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, S. 98-108.

<https://cloud.paritaet.org/1.1/?download=true&ticket=5661be40-fe94-11e6-be03-5254008b3c13>

Abgerufen am 28.03.2017.

Leßmann, Ortrud (2006): Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) - Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, S. 30-42.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen.

www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Wohnungsnotfaelle_2015_Internet.pdf

Abgerufen am 16. Januar 2017.

Mansel, Jürgen/Heitmeyer, Wilhelm (2009): Prekarität, Segregation und Armut im Sozialraum. Ein Überblick zum Forschungsstand, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 2, 2009, S. 5-21.

Pimminger, Irene (2016): Armut und Armutsrisiken von Frauen und Männern - Ein Update.

http://www.esf-querschnittsziele.de/fileadmin/DATEN/Publicationen/expertise_armut_140416.pdf

Abgerufen am 25.09.2016.

Rombey, Wolfgang (2014): Erfolgsfaktoren einer kommunalen Bildungslandschaft - Eine Handreichung zum Aufbau eines kommunalen Bildungsnetzwerkes, in: Bertelsmann Stiftung, www.wegweiser-kommune.de Stand: März 2014.

http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17239/HE_Erfolgsfaktoren_Bildungslandschaft_Rombey.pdf/1a07af71-47d6-4e91-9f7c-502372938ed9

Abgerufen am 04.04.2017.

Schneider, Ulrich (2015): Armut kann man nicht skandalisieren, Armut ist der Skandal! – Vom Kampf um die Deutungshoheit über den Armutsbegriff, in: Ulrich Schneider (Hrsg.), Kampf um die Armut – Von echten Nöten und neoliberalen Mythen. Frankfurt am Main: Westend, S. 12-50.

Schneider, Ulrich/Stilling, Gwendolyn/Woltering, Christian (2017): Zur regionalen Entwicklung der Armut – Ergebnisse nach dem Mikrozensus 2015, in: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (Hrsg.), Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, S. 5-21.

<https://cloud.paritaet.org/1.1/?download=true&ticket=5661be40-fe94-11e6-be03-5254008b3c13>

Abgerufen am 13.03.2017.

Schnurr, Johannes (2017): Kleinräumiges kommunales Bildungsmanagement – Warum kommunales Bildungsmanagement einen sozialräumlichen Blick braucht, in: Magdalena Bienek, Bettina Suthues (Hrsg.), Kommunales Bildungsmanagement und Sozialraum: Kleinräumige Datenbasierung, Planung und Vernetzung. Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW, S. 4-9.

http://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/fileadmin/Dateien/Broschueren/ISA_Broschuere_KBMundSozialraum.pdf

Abgerufen am 01.04.2017.

Schräpler, Jörg-Peter/Seifert, Wolfgang/Mann, Holger/Langness, Anja (2015): Altersarmut in Deutschland - regionale Verteilung und Erklärungsansätze, in: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Ausgabe 4/2015.

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy_LebensWK_Okt_2015_final.pdf

Abgerufen am 06.10.2016.

Statistisches Bundesamt (2016): 8,0 Millionen Empfängerinnen und Empfänger von sozialer Mindestsicherung am Jahresende 2015. Pressemitteilung Nr. 419, 28.11.2016.

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/11/PD16_419_228.html

Abgerufen am 13.04.2017.

Stieve, Claus (2015): Bildung von Anfang an – Kommunale Kooperation für Kinder in der Zeit rund um die Geburt, in: Bertelsmann Stiftung, www.wegweiser-kommune.de, Stand: März 2015.

http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17239/HE_Bildung_Anfang_Stieve.pdf/dd0b8041-c744-4ac5-8199-1c4f21619c76

Abgerufen am 31.03.2017.

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): Armut und soziale Ausgrenzung in Europa, in: Christoph Linzbach, Uwe Lübking, Stephanie Scholz, Bernd Schulte (Hrsg.): Globalisierung und Europäisches Sozialmodell. Baden-Baden: Nomos.

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer lokaler Politik, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), www.wegweiser-kommune.de, Stand: Februar 2006.

https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28627/HE_SegregierteArmut_Strohmeier/4514164c-4140-4e0b-af71-1635702e82c6

Abgerufen am 11.09.2016.

Tophoven, Silke/Wenzig, Claudia/Lietzmann, Torsten (2016): Kinder in Armutslagen - Konzepte, aktuelle Zahlen und Forschungsstand. IAB Forschungsbericht 11/2016.

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1116.pdf>

Abgerufen am 29.11.2016.

Worthmann, Georg/Filipiak, Kathrin/Mühge, Gernot (2015): Aktiv für Arbeit im Stadtteil – Arbeitsmarktpolitisches Netzwerkcoaching in städtischen Problemgebieten - Eine empirische Untersuchung zur Programmumsetzung. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) (Hrsg.), Materialien zu Monitoring und Evaluation. Arbeitspapiere 55, Oktober 2015.

<http://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/aktiv-fuer-arbeit-im-stadtteil-arbeitsmarktpolitisches-netzwerkcoaching-in-staedtischen-problemgebieten-1>

Abgerufen am 02.03.2017.

IMPRESSUM

Text:
Lars Schäfer

Redaktion / Herausgeber:
NRW.ProjektSoziales GmbH

Verantwortlich:
Norbert Wörmann

Titelfoto:
imagebase

Layout:
Stephanie Hennes

Druck:
V+V Sofortdruck GmbH

KONTAKT

NRW.ProjektSoziales GmbH



Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen



Tel.: 0209 95 66 000
Fax: 0209 95 66 00 55

fsa@nrw-projektsoziales.de
www.nrw-projektsoziales.de