

## Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
<b>Migrationsrat</b>	26.11.2008	öffentlich
<b>Seniorenrat</b>	10.12.2008	öffentlich
<b>Beirat für Behindertenfragen</b>	17.12.2008	öffentlich
<b>Sozial- und Gesundheitsausschuss</b>	13.01.2009	öffentlich
<b>Jugendhilfeausschuss</b>	14.01.2009	öffentlich
<b>Hauptausschuss</b>	12.02.2009	öffentlich
<b>Rat der Stadt Bielefeld</b>	19.02.2009	öffentlich

### Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

**Programm "Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs"**

### Beschlussvorschlag:

1. Mit dem Programm „**Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs**“ sollen auf der Basis vorhandener Daten Wohnquartiere mit Handlungsbedarf identifiziert und mit Hilfe raumbezogener Angebote unterstützt werden, um die Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern.
2. Das Dezernat V wird beauftragt, das Programm „**Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs**“ umzusetzen, jeweils raumbezogene Handlungskonzepte zu erarbeiten und einmal im Jahr über die Umsetzung und Wirkung des Programms zu berichten. Soweit dafür zusätzliche Finanzmittel/zusätzliches Personal über die im Haushalte des Dezernates V eingestellten Ressourcen benötigt werden, ist vor Umsetzung von Maßnahmen, Projekten über die Zurverfügungstellung entsprechender Ressourcen zu entscheiden.

## **Begründung:**

Die räumliche Konzentration von sozialen Problemen und Armut hat in den Städten im Laufe der letzten Jahre zugenommen. Eine ungleiche Verteilung der Wohnstandorte verschiedener sozialer Gruppen im städtischen Raum (Segregation) hat es in Städten von der Größenordnung wie Bielefeld in der Vergangenheit gegeben und wird es auch in Zukunft geben. Auch in Bielefeld sind individuelle Lebenslagen (u.a. Alleinerziehend, Bezug von ALG II) räumlich ungleich verteilt. Entscheidend ist, wie aus gesamtstädtischer Sicht damit umgegangen wird.

Da eine gesamtstädtische gleichrangige räumliche Verteilung der individuellen Lebenslagen nicht erreichbar ist, weil sich u.a. die Konzentration der Wohnungen zur Versorgung von einkommensschwächeren Haushalten nicht auflösen lässt, sind die sozialen Benachteiligungen der Personen von den benachteiligenden Quartiersbedingungen, den Wohn- und Lebensbedingungen zu entkoppeln.

Mit dem Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ soll u.a. dieses Ziel, die doppelte Benachteiligung zu verhindern oder zu vermindern, erreicht werden.

Das Programm „**Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches**“ als integraler Bestandteil der zuleistenden Fachaufgabe im Rahmen der Sozialplanung ist zugleich Strategie und Programm des Sozialdezernates. Es dient zudem der Unterstützung und Ergänzung der Programme „familien-, senioren- und behindertenfreundliches Bielefeld“.

Der soziale Ausgleich soll auf drei Ebenen hergestellt werden. Die drei Ebenen beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen

- 1 einzelnen Bewohnergruppen im Quartier,
- 2 den Quartieren und der Gesamtstadt und auf
- 3 dem Raum (u.a. der sozialen Infrastruktur) und den Bewohnerinnen und Bewohner mit ihren individuell benachteiligenden Lebenslagen.

## Umsetzung

Die wesentliche Grundlage, um zu entscheiden, welche Quartiere in das Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ aufgenommen werden, bildet das kleinräumige Monitoringsystem des Sozialdezernates.

Sind entsprechende Quartiere definiert und in das Programm aufgenommen, so sind auf Grund der Daten und Informationen entsprechende Ziele für diese Gebiete zu definieren. Die Ziele beziehen sich u.a, auf die individuelle Situation der Bewohnerinnen und Bewohner, auf bestimmte Zielgruppen und auf die Infrastruktur.

Festgelegt Ziele werden in einem zweiten Schritt mit Indikatoren und - ausgehend vom jeweiligen Istwert – mit entsprechenden Zielwerten hinterlegt, um dadurch Aussagen zur Zielerreichung machen zu können.

Entsprechend der Ziele sind Maßnahmen und Projekte zu entwickeln und umzusetzen, um die Zielwerte zu erreichen.

# Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs

## Präambel

Die räumliche Konzentration von sozialen Problemen und Armut hat in den Städten im Laufe der letzten Jahre zugenommen. „Dadurch sind einige Stadtteile und Quartiere belastet, andere entlastet“<sup>1</sup>. Eine ungleiche Verteilung der Wohnstandorte verschiedener sozialer Gruppen im städtischen Raum (Segregation) hat es in Städten von der Größenordnung wie Bielefeld in der Vergangenheit gegeben und wird es auch in Zukunft geben. Entscheidend ist, wie aus gesamtstädtischer Sicht damit umgegangen wird.

„Im Sinne einer vorausschauenden Stadtentwicklungspolitik ist es notwendig, die Anzeichen einer sich verschlechternden Stadtquartierssituation zu erkennen, ernst zu nehmen und frühzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. Dies erspart Kosten. Eine einmal eingetretene Abwärtsspirale wieder umzukehren, verlangt im Vergleich zum rechtzeitigen Eingreifen ein Vielfaches der Kosten“. In dem durch die eingeleiteten Gegenmaßnahmen entsprechende Wohngebiete und Stadtquartiere gestärkt werden, wird auch das friedfertige Zusammenleben in der Gesamtstadt gestärkt. „Eine Politik der sozialen Integration, die zur Verringerung von Ungleichheiten beiträgt und der sozialen Ausgrenzung entgegen wirkt, ist die beste Garantie für den Erhalt der Sicherheit in unseren Städten“<sup>2</sup>.

Deshalb „sind nur am Stadtteil orientierte, integrierte Politikansätze sinnvoll, die bisher allerdings noch zu wenig entwickelt werden. Es gehört mit zur Vorsorge des Sozialstaats, dass Stadtteilpolitik und Bildungspolitik, dass Familien- und Jugendpolitik und auch die Sozialarbeit nicht getrennt agieren, sondern zu Ansätzen integriert werden, die den Bewohnern Perspektiven aufzeigen. Integrierte Stadtteilpolitik ist sozial integrierende Stadtpolitik“<sup>3</sup>. Dies bedeutet eine Veränderung der bisherigen Förderpraxis und einer Mittelverteilung nach dem Gießkannenprinzip. Denn „Den kommunalen Teilräumen mit den größten sozialen Problemen und den geringsten Ressourcen, diese Probleme zu lösen, ist die größte Aufmerksamkeit zu widmen“<sup>4</sup>.

## Ausgangssituation in Bielefeld

In Bielefeld sind individuelle Lebenslagen (u.a. Alleinerziehend, Bezug von ALG II) räumlich ungleich verteilt. An Hand von fünf Indikatoren wird diese zum Teil sehr ungleiche räumliche Verteilung verdeutlicht.

### 1. Indikator: Anteil der Personen mit Migrationshintergrund (ausländische Staatsbürgerschaft oder doppelte Staatsbürgerschaft) an allen Personen in Bielefeld am 31.12.2007

	Prozentwert	Absoluter Wert	Quartier
<i>Durchschnittswert Gesamtstadt</i>	22,3%	72.911	
höchster Wert	53,8%	2.936	stat. Bezirk 78 - Sieker
niedrigster Wert	3,4%	18	stat. Bezirk 44 - Holtkamp

<sup>1</sup> Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns, 2008, S. 5

<sup>2</sup> LEPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt, Leipzig am 24./25. Mai 2007, S. 5

<sup>3</sup> H. Häußermann, „Sozialpolitik gegen Segregation“, Statement für den 2. DEMO-Kommunalkongreß am 30.11.2007: „Kommunalpolitik besser machen“

<sup>4</sup> Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns, 2008, S. 7

**2. Indikator: Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit einem ALG II-Bezug und zwei oder mehr Kindern an allen Haushalten mit zwei und mehr Kindern in Bielefeld am 31.12.2007**

	Prozentwert	Absoluter Wert	Quartier
<i>Durchschnittswert Gesamtstadt</i>	18,2%	3.045	
höchster Wert	48,0%	60	stat. Bezirk 04 - Dürkopp
vierthöchster Wert	40,2%	192	stat. Bezirk 65 - Baumheide
niedrigster Wert	0,0%	0	neun stat. Bezirk, z.B. 29 - Universität, 30 - Sieben Hügel, 54 - Babenhausen

**3. Indikator: Prozentuale Veränderung des Anteils der Bedarfsgemeinschaften mit ALG II-Bezug an allen Haushalten vom 31.12.2005 zum 31.12.2007 in Bielefeld**

	Prozentwert	Absolute Werte	Quartier
<i>Durchschnittswert Gesamtstadt</i>	91,3% von 12,0% auf 10,9%	von 20.070 auf 18.238	
höchster Wert	132,9% von 4,9% auf 6,5%	von 9 auf 13	stat. Bezirk 73 - Oldentrup Ost
dritthöchster Wert	128,7% von 20,5% auf 26,5%	von 324 auf 391	stat. Bezirk 04 - Dürkopp
niedrigster Wert	49,1% von 14,8% auf 7,2%	von 315 auf 156	stat. Bezirk 34 - Eggeweg

**4. Indikator: Anteil der Alleinerziehenden an allen Haushalten mit Kindern in Bielefeld am 31.12.2007**

	Prozentwert	Absoluter Wert	Quartier
<i>Durchschnittswert Gesamtstadt</i>	3,9%	6.400	
höchster Wert	7,6%	30	stat. Bezirk 14 - Betriebshof Sieker
dritthöchster Wert	5,9%	207	stat. Bezirk 65 - Baumheide
niedrigster Wert	0,0%	0	stat. Bezirk 30 - Siebenhügel

**5. Indikator: Anteil der Haushalte mit Kindern an allen Haushalten in Bielefeld am 31.12.2007**

	Prozentwert	Absoluter Wert	Quartier
<i>Durchschnittswert Gesamtstadt</i>	20,1%	33.368	
höchster Wert	35,2%	318	stat. Bezirk 84 - Dalbke
zweithöchster Wert	34,1%	552	stat. Bezirk 74 - Dingerdissen
niedrigster Wert	7,9%	162	stat. Bezirk 01 - Alt- und Neustadt

Zu beachten ist, dass häufig die ethnische Schichtung mit der soziale Schichtung korreliert. Das bedeutet, dass in den statistischen Bezirken, in denen z.B. ein hoher Prozentsatz von Personen mit Migrationshintergrund wohnt, auch gleichzeitig ein hoher Prozentsatz einkommensschwächerer Haushalte lebt.

Wie beschrieben, hat es in der Vergangenheit in Städten von der Größenordnung wie Bielefeld eine Segregation gegeben und es wird diese auch in Zukunft geben. Entscheidend ist jedoch, wie zukünftig aus gesamtstädtischer Sicht mit diesen räumlichen Ungleichheiten nach Einkommen, Bildung, ethnischer Zugehörigkeit etc. umgegangen wird.

Als eine Problemlösungsstrategie wurde in der Vergangenheit häufig eine „Durchmischung“ thematisiert. Dabei ist höchst unklar „was“ mit „wem“ durchmischt werden soll. Zudem gibt es auf der Ebene der Quartiere keine Steuerungsmöglichkeit für die Verwaltung, um das Ziel einer „Durchmischung“ zu erreichen. Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass eine räumliche Nähe von unterschiedlichen Personengruppen keine Garantie für eine soziale Nähe und eine funktionierende Nachbarschaft darstellt. Die räumliche Nähe von heterogenen Gruppen kann auch zu einer überforderten Nachbarschaft führen. Häufig sind bei bestimmten Konstellationen „Entmischungstendenzen“ wahrnehmbar, indem bestimmte Personengruppen Quartiere verlassen („seinesgleichen zu seinesgleichen“)<sup>5</sup>.

Aus diesen Gründen und da eine gesamtstädtische gleichrangige räumliche Verteilung der individuellen Lebenslagen nicht erreichbar ist, weil sich u.a. die Konzentration der Wohnungen zur Versorgung von einkommensschwächeren Haushalten nicht auflösen lässt, sind die sozialen Benachteiligungen der Personen von den benachteiligenden Quartiersbedingungen, den Wohn- und Lebensbedingungen zu entkoppeln. Es gilt individuelle, benachteiligende Lebenssituationen nicht durch eine strukturelle Benachteiligung auf der räumlichen Ebene zu zementieren, indem „arme Nachbarschaften ihre Bewohner ärmer machen“ (Friedrichs 1998).

Alle Anstrengungen sind deshalb darauf zu richten, dass bereits durch eine entsprechende Bewohnerstruktur benachteiligte Quartiere nicht durch unzureichende oder mangelhafte Qualitäten des Raumes für die BewohnerInnen zusätzlich benachteiligend wirken (Doppelte Benachteiligung). Diese Entkoppelung würde zudem die Integrationsleistung der entsprechenden Gebiete steigern.

Mit dem Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ soll u.a. dieses Ziel, die doppelte Benachteiligung zu verhindern oder zu vermindern, erreicht werden.

### **„Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ als Strategie und Programm**

Das Programm „**Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches**“ als integraler Bestandteil der zuleistenden Fachaufgabe im Rahmen der Sozialplanung ist zugleich Strategie und Programm des Sozialdezernates. Es dient zudem der Unterstützung und Ergänzung der Programme „familien-, senioren- und behindertenfreundliches Bielefeld“. In die Zuständigkeiten anderer Dezernate, z.B. des Dezernates Bauen/Planen nach dem Städtebaurecht, wird nicht eingegriffen.

Der soziale Ausgleich soll auf drei Ebenen hergestellt werden. Die drei Ebenen beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen

1. einzelnen Bewohnergruppen im Quartier,
2. den Quartieren und der Gesamtstadt und auf
3. dem Raum und den Bewohnerinnen und Bewohner mit ihren individuell benachteiligenden Lebenslagen.

#### *1. Der soziale Ausgleich zwischen einzelnen Bewohnergruppen im Quartier*

Dies bezieht sich z.B. auf die Beziehungen zwischen Alt und Jung, zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund und auf einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Ethnien.

<sup>5</sup> Anzumerken ist, dass es Handlungsfelder gibt, z.B. im Schulbereich, in dem eine „Durchmischung“ positiv sein

## 2. *Der soziale Ausgleich zwischen den Quartieren und der Gesamtstadt*

Zu einer Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleichs gehört auch die Auffassung, die Stadt als Mosaik kleiner Welten zu betrachten. Die Quartiere, in denen z.B. überdurchschnittlich viele Personen mit Migrationshintergrund leben, erbringen eine hohe Integrationsleistung für die Gesamtstadt. Somit erfüllen diese Quartiere eine wichtige Funktion für das Zusammenleben in Bielefeld.

## 3. *Der soziale Ausgleich zwischen dem Raum und den Bewohnerinnen und Bewohnern und mit ihren individuellen benachteiligenden Lebenslagen*

Wie beschrieben geht es aus gesamtstädtischer Sicht um die Entkoppelung von sozialen, individuellen Benachteiligungen und benachteiligenden Quartiersbedingungen.

Somit gilt es dafür zu sorgen, dass durch entsprechende Qualitäten der Infrastruktureinrichtungen – z.B. Tageseinrichtungen für Kinder, Grundschulen, Beratungs-, und Betreuungsangebote, Qualifizierungseinrichtungen, Gesundheitswesen, Grün- und Freiräume, Spielplätze – der Raum, das Quartier benachteiligungsmildernd und/oder benachteiligungskompensierend wirken kann und sich so die Alltagsbedingungen der BewohnerInnen und ihrer Kinder als auch die Lebensbedingungen im Quartier spürbar verbessern. (Möglicherweise entwickeln diese gehaltvolleren Strukturen und entsprechenden Angebote eine Pull-Wirkung und ziehen andere Personen, z.B. Bildungsnähere, in diese Quartiere.)

Wird zudem die Annahme geteilt, dass Armut zu einer fortschreitenden Einschränkung der Handlungsspielräume der Menschen führt, so gilt es über entsprechende (Beratungs)Angebote und soziale Dienstleistungen die verloren gegangenen Handlungsspielräume "zurückzuholen" und die vorhandenen Handlungsspielräume zu stärken.

### **Umsetzung**

Die wesentliche Grundlage, um zu entscheiden, welche Quartiere in das Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ aufgenommen werden, bildet das kleinräumige Monitoringsystem des Sozialdezernates. Die räumliche Basis bilden die 92 statistischen Bezirke. Daten, die in das System aufgenommen werden, sind z.B. prozessproduzierte Daten des Sozialdezernates, wie sie im Bereich der Erziehungshilfen entstehen. Des Weiteren werden Rohdaten (absolute Zahlen) externer Akteure - z.B. der Bundesagentur für Arbeit - oder anderer Akteure der Stadtverwaltung - z.B. das Amt für Stadtforschung, Statistik und Wahlen - im Sozialdezernat aufbereitet und dann in das Monitoringsystem übernommen (z.B. der 2. Indikator, Seite 1). So entstehen „Daten für Taten“. Durch Zeitreihen werden Abweichungen sichtbar gemacht. Diese Indikatoren und Daten werden z.B. auch im Lebenslagenbericht dargestellt.

Ergänzt werden diese Daten um qualitative Informationen aus den Gebieten, die im Rahmen von Stadtteilkonferenzen oder Gesprächen mit Akteuren, die vor Ort agieren und Angebote bereitstellen, generiert werden.

Sind entsprechende Quartiere definiert und in das Programm aufgenommen, so sind auf Grund der Daten und Informationen entsprechende Ziele für diese Gebiete zu definieren. Die Ziele beziehen sich u.a. auf die individuelle Situation der Bewohnerinnen und Bewohner, auf bestimmte Zielgruppen und auf die Infrastruktur. Angestrebt wird, die Ziele zusammen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern sowie den Akteuren vor Ort (Freie Träger der Wohlfahrtspflege, Wohnungsunternehmen etc.) zu erarbeiten, zu definieren und abzustimmen.

Festgelegte Ziele werden in einem zweiten Schritt mit Indikatoren und - ausgehend vom jeweiligen Istwert – mit entsprechenden Zielwerten hinterlegt, um dadurch Aussagen zur Zielerreichung machen zu können. An einigen Beispielen sei dieses Vorgehen kurz erläutert.

Ziel	Indikator	Zielwert
Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit/Abhängigkeit vom ALG II	Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit zwei und mehr Kindern, die zum Stichtag ALG II beziehen an allen Haushalten mit zwei und mehr Kindern im stat. Bezirk	Reduzierung des Anteils im stat. Bezirk gegenüber dem 31.12.2007 zum 31.12.2010 um absolut 10% = Zielwert (z.B. von 48% auf 38% - stat. Bezirk 04, siehe auch S. 1)
Steigerung der Leistungsfähigkeit der Tageseinrichtungen für Kinder	Kinder mit Sprachförderbedarf im Rahmen der Sprachstanderhebung	Kein Kind der getesteten Gruppe der Einrichtung hat einen Sprachförderbedarf zum Ende des Kindergartenjahres 2010
Verbesserung des Gesundheitszustandes der Kinder	Kinder mit einer Arztüberweisung wegen Übergewicht im Rahmen der Kita-Untersuchung (S 0)	Reduzierung der Anzahl der Kinder mit Übergewicht 2010 im stat. Bezirk gegenüber dem Jahr 2007 um 1/5
Reduzierung von abweichendem Verhalten	Jugendgerichtshilfefälle	Reduzierung der Jugendgerichtshilfefälle zum 31.12.2010 gegenüber dem 31.12.2007 um 1/3.
<p>Entsprechend der Ziele sind Maßnahmen und Projekte zu entwickeln und umzusetzen, um die Zielwerte zu erreichen. Dieses bezieht sich auf Maßnahmen und Projekte des Sozialdezernates als auch auf Maßnahmen und Projekte anderer Kooperationspartner. Das Sozialdezernat ist zuständig für die Koordination der Aktivitäten aller beteiligter Akteure auf der Quartiersebene. So wie es Ziele und Zielwerte auf der Quartiersebene gibt, gibt es Ziele und Zielwerte auch auf der Maßnahme- und Projektebene. Jede Maßnahme und jedes Projekt wird mit einer entsprechenden Dokumentation versehen, um nachhalten zu können, ob die Maßnahme- und Projektziele erreicht worden sind und damit auch ein Beitrag zur Erreichung der Ziele und Zielwerte auf der Quartiersebene geleistet wurde.</p>		
<p>Zur Umsetzung gehört ebenfalls, dass in den Programm-Quartieren, in denen es noch keine Stadtteilkonferenz gibt, diese eingeführt werden sollen. Die Etablierung von Stadtteilkonferenz hat sich als raumorientiertes Netzwerk als äußerst vorteilhaft erwiesen, um die Qualität der raumbezogenen Arbeit zu steigern.</p> <p>Bei der Umsetzung des Programms werden vom Rat beschlossene Vorlagen beachtet, z.B. die Leitlinien und Oberziele des Integrationskonzeptes.</p> <p>Das Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ setzt die bereits im Sommer 2006 durchgeführten Gespräche mit der Wohnungswirtschaft zum gleichen Thema fort, in denen erstmals in einem größeren Kreis über die ungleiche räumliche Verteilung von individuellen Lebenslagen berichtet und diskutiert wurde.</p> <p>Des weiteren knüpft das Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ am Projekt „Räume der Zukunft“ der Demographiebeauftragten an.</p> <p>Das Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ nimmt zudem die Diskussion des Arbeitskreises „Prekäre Lebenslagen“ auf, in dem ebenfalls auf die Bedeutung des Raumes hingewiesen wurde.</p> <p>Auch spiegeln sich im Programm „Stadt(teil)entwicklung des sozialen Ausgleiches“ Inhalte europäischer Programme wider, wie sie z.B. im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dargelegt sind.</p>		
Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)	Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.	