Beilage
zur Sitzung des Stadtrats
vom 11.04.2018

Sachverhalt
Entwicklung der Armutsgefährdung in Nürnberg

1. Armut und Armutsgefährdung

Armut ist *ein* Ausdruck sozialer Ungleichheit. Der Armutsbegriff muss differenziert betrachtet werden. Wenn in modernen Gesellschaften von Armut gesprochen wird, dann ist von relativer Armut die Rede. Relative Armut orientiert sich an gesellschaftlichen Mindeststandards, die sich im Laufe der Zeit verändern. Sich verändernde Mindeststandards kommen auch durch Verfahren der Ermittlung und Erhöhung von Regelbedarfsstufen zum Ausdruck, oder auch durch das Konzept der Armutsgefährdung, das Armutsgefährdung an einem sich regelmäßig verändernden bedarfsgewichtetem Pro-Kopf-Einkommen festmacht.
Relative Armut bedeutet, dass Armut nicht verschwindet, sondern dass sich Armutsphänomene mit der Zeit verändern und so auch permanent über Maßnahmen in öffentlicher Verantwortung reflektiert werden muss. Armut ist ein mehrdimensionales Phänomen. Die öffentliche Armutsdiskussion dreht sich jedoch im Kern um Einkommensungleichheit und beruft sich hierbei auf die Armutsgefährdungsquote. Nach der EU-Definition gelten dabei Personen als armutsgefährdet, deren gewichtetes Äquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des mittleren Einkommens der Gesamtbevölkerung liegt. Für einen Einpersonenhaushalt beläuft sich diese Schwelle auf Basis des im Mikrozensus errechneten mittleren Bundeseinkommens im Jahr 2016 auf 969 Euro. Für einen Vierpersonenhaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren auf 2.035 Euro. D. h. bewegen sich die monatlichen Einkommen unterhalb dieser Schwellen, gelten die Haushalte als armutsgefährdet.

2. Befunde zur Armutsentwicklung in Nürnberg

Auf Basis des bundesweiten Vergleichseinkommens gelten im Jahr 2016 laut Mikrozensus gut 23% der Nürnberger/innen als armutsgefährdet. Die Armutsgefährdungsquote auf Basis des Bundesvergleichs hat sich demnach in den letzten sechs Jahren um ein knappes Fünftel erhöht. Seit 2014 gehört Nürnberg damit zu der Gruppe der fünf Großstädte mit den höchsten Armutsgefährdungsquoten. Nürnberg wird 2016 im Kreis der Großstädte nur von Dortmund übertroffen. Bezieht man sich in der Diskussion dagegen auf das jeweilige mittlere städtische Einkommen, so hat Nürnberg im Jahr 2016 unter den 15 Großstädten mit einer Armutsgefährdung von gut 19% statt ca. 23% „nur“ noch die sechsthöchste Armutsgefährdung <u>und</u> ist die Stadt mit der dritthöchsten *Abnahme* der Armutsgefährdung im Vergleich zum Vorjahr. Bei der Interpretation der Armutsgefährdungsquote ist weiter zu beachten:

- Die Armutsgefährdungsquote misst nicht Armut, sondern Einkommensungleichheit.
- Vermögen und Eigentum bleiben in der Armutsgefährdungsquote unberücksichtigt, was zu einer Überschätzung von Armutslagen führen kann.
- Armut kann auch unterschätzt werden, weil etwa Schulden nicht abgebildet werden.
- Lebenshaltungskosten und Kaufkraft in einer Großstadt werden nicht berücksichtigt.
- Armutsgefährdungsquoten kommen durch Stichprobenbefragungen von Haushalten zu Stande und sind daher gegenüber Zufallsschwankungen nicht sehr robust.
- Die zu Grunde liegende 60%-Schwelle ist eine EU-Konvention und keine objektiv-wissenschaftliche Armutsgefährdungsschwelle. Das gleiche gilt für die veranschlagten Bedarfsgewichte der einzelnen Haushaltsmitglieder.
- Es handelt sich um eine auf Einkommen beschränkte monetäre Sicht. Nicht-monetäre Probleme werden nicht abgebildet, sind aber für eine Auseinandersetzung wichtig.

Die Armutsgefährdungsquote ist nicht primär als kommunaler Indikator entwickelt worden. Die einschlägige Literatur betont aus methodischen Gründen und mit Blick auf Datenverfügbarkeit auch die eingeschränkte Nutzbarkeit auf regionaler Ebene. Demnach sollte eine Armutsberichterstattung auf kommunaler Ebene mindestens um Daten zu Transfer-/Grundsicherungsleistungen ergänzt werden. Der Blick auf die Entwicklung der Transferleistungsdichte und der Arbeitmarktdaten zeigt, dass diese in Nürnberg im Vergleich der Großstädte

relativ positiv ausfallen. Die Transferleistungsdichte in Nürnberg beläuft sich Ende 2016 auf 104 gegenüber einem Großstadtdurchschnitt von 131. D. h. je 1.000 Einwohner/innen haben Ende 2016 in Nürnberg 104 Personen Leistungen nach SGB II (Regelleistungberechtigte) und SGB XII (Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen). Nimmt man die geldwerten Leistungen der Kita-Gebührenübernahme, BuT-Leistungen und des Nürnberg-Passes hinzu, so haben in Nürnberg vor allem leistungsbeziehende Alleinerziehendenhaushalte und Paare mit Kindern eine Chance, oberhalb der an anderer Stelle errechneten Armutsgefährdungsschwelle zu liegen. Dies unter der Annahme, dass die Leistungsberechtigten die jeweiligen Leistungen (Kita-Gebührenübernahme, BuT-Leistungen, Nürnberg-Pass) auch nutzen. Die Botschaft ist nicht, dass leistungsberechtigte Haushalte mit Kindern in Nürnberg keine Armutsprobleme haben. Im Gegenteil: Kostenbelastungen, Alltagsbewältigung, verfügbare Zeitbudgets und vor allem Teilhabe-Benachteiligungen werden hier nicht oder nur am Rande abgebildet. Hier stehen gerade leistungsberechtigte Haushalte mit Kindern vor oft großen Herausforderungen, die weiterhin kommunale Unterstützung erfordern. Allerdings wird auch deutlich, dass in Nürnberg gerade für armutsgefährdete Familien bereits viel Potenzial auch für eine materielle Unterstützung vorliegt. Gleichwohl gibt es Entwicklungen, die einkommensschwache Haushalte unter Druck setzen, die jedoch nicht durch eine Armutsgefährdungsquote abgebildet werden. Zu nennen sind für Nürnberg unter anderem:

- unterdurchschnittliche Einkommenszuwächse;
- durchschnittliche Schuldnerquoten, jedoch mit der höchsten Zuwachsrate;
- durchschnittliche Mietpreise, jedoch mit überdurchschnittlicher prozentualer Zunahme;
- überdurchschnittliche prozentuale Zunahme der Einkommensbelastung durch Wohnen.

Zweifelsohne gibt es in Nürnberg Armut. Unterdurchschnittliche und sinkende Transferleistungsdichten lassen jedoch – anders als die Entwicklung der Armutsgefährdungsquote suggeriert – nicht den Schluss zu, dass die Armut in Nürnberg im Großstadtvergleich besonders hoch ist und überdurchschnittlich steigt. Ein Anstieg der sogenannten Armutsgefährdungsquote verweist nicht zwingend auf einen Anstieg der Armut, sondern auf eine gestiegene Einkommensungleichheit und ggf. eine unterdurchschnittliche Einkommensentwicklung.
Die eine Erklärung für eine Zunahme der Armutsgefährdung gibt es nicht. Mehrere Faktoren kommen zusammen. Neben dem zentralen Faktor der Entwicklung der Markteinkommen kann sich auf Grund der Methodik der Armutsgefährdungsquote vor allem die soziodemografische Zusammensetzung der Privathaushalte auf die Armutsgefährdung auswirken. Zu nennen sind z. B. in den letzten Jahren eine überdurchschnittliche Zunahme von Einpersonenhaushalten und der starke Zuwachs der Studierenden. Die Fluchtmigration kann die Zunahme der Armutsgefährdungsquoten seit 2013 aus methodischen Gründen im Übrigen nicht erklären, da die Geflüchteten in den jeweiligen Erhebungen (noch) nicht erreicht wurden.

3. Armutsbekämpfung und Armutsprävention als kommunale Aufgaben

Ursachen für Armut können im Bereich Bildung, Arbeit und in sozioökonomischen Faktoren zu finden sein. Armutsfolgen können sich in verschiedenen Lebenslagen zeigen (materielle, soziale, gesundheitliche, kulturelle Lebenslage). Die Kommune verfügt über eingeschränkte Handlungsspielräume bei der Bekämpfung von Armutsursachen. Zu nennen sind etwa die Höhe der erzielten Markteinkommen, Umfang atypischer Beschäftigungsverhältnisse – abgesehen von den eigenen Möglichkeiten als Arbeitgeberin, private Überschuldungen, persönliche Krisen (z. B. Scheidungen), Krankheitsfälle (z. B. Unfälle), soziale Herkunft, Steuerpolitik oder eine Erhöhung der Regelsätze (SGB II/XII). Allerdings gibt es auch Ursachen, bei denen es einen gewissen Spielraum der Kommune gibt, bspw. im Bereich Bildung oder Qualifikation. Großen Handlungsspielraum hat die Kommune bei der Bekämpfung von Armutsfolgen in Form von Benachteiligungen der Teilhabe in verschiedenen Lebenslagen. Die Kommune als die den Menschen nächste politische Ebene steht besonders in der Verantwortung, Betroffenen Teilhabe zu ermöglichen. Das Hauptaugenmerk soll nicht auf der Diskussion von Entwicklungen liegen, die außerhalb kommunalen Einflussbereichs liegen. Stattdessen muss es darum gehen, auch künftig, den eigenen kommunalen Handlungsspielraum auszuschöpfen. Wichtige Nürnberger Aktivitäten sind:

- Ermöglichung sozialer und kultureller Teilhabe, u. a. durch den Nürnberg-Pass.
- Kinder und Jugendliche sind nach wie vor besonders betroffen: Das seit zehn Jahren etablierte Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut wird aktuell weiterentwickelt.
- Zahl und Reichweite der Leistungen aus dem BuT-Paket haben sich in den letzten Jahren erhöht. Weitere Aktionen zur Steigerung der Inanspruchnahme sind geplant.
- Ausbau und „positive Diskriminierung“ von Regelstrukturen (z. B. Kindertagesstätten, offene Jugendarbeit etc.) sind geeignet, betroffene Familien und Kinder zu unterstützen.
- Konzepte zur Versorgung von obdachlosen Haushalten, zur Akquise und Vermittlung von Wohnraum für Geflüchtete, aber auch in Kooperation mit Ref. VII zur Aktivierung von Potenzialen in der Fläche und auf dem Markt, damit neue Wohnmöglichkeiten auch im preiswerten Sektor geschaffen werden.
- Mindestens 30% öffentlich geförderte Wohnungen in neuen Wohnungsbauprojekten.
- Kooperationen im Bereich Arbeitsmarktintegration zwischen Bundesagentur für Arbeit, JobCenter und Noris Arbeit gGmbH.
- Sozialraumorientierte Arbeit: u. a. Stadtteilkoordination und Seniorenentzwerke
- EnergieSchuldenPrävention
- Armutssensibilisierung der (Fach)Öffentlichkeit, z. B. durch Armutskonferenzen

4. Zusammenfassung zentraler Aspekte

Wenn Ende 2016 gut 60.500 Nürnberger/innen Leistungen beziehen, dann gibt es allein vor dem Hintergrund dieser Zahl weiterhin großen Handlungsbedarf! Unterdurchschnittliche und sinkende Transferleistungsdichten lassen jedoch nicht den Schluss zu, dass die Armut in Nürnberg im Großstadtvergleich besonders hoch ist und überdurchschnittlich steigt. Ein Anstieg der sogenannten Armutsgefährdungsquote verweist nicht zwingend auf einen Anstieg der Armut, sondern auf eine gestiegene Einkommensungleichheit und ggf. eine unterdurchschnittliche Einkommensentwicklung. Nicht mehr und nicht weniger. Diese kann gepaart mit einer ungünstigen Kostentwicklung zweifelsohne problematisch sein, doch Kostenbelastungen werden durch Armutsgefährdungsquoten nicht abgebildet. Ein einzelner Indikator, der der Komplexität von Armut gerecht wird, ist nicht in Sicht. Daher soll künftig mit Hilfe einer überschaubaren Anzahl mehrerer armutsrelevanter Indikatoren berichtet werden.
Der kommunale Handlungsspielraum bei der Bekämpfung von Armutsursachen ist beschränkt. Kommunale Kernkompetenz ist die Bekämpfung von Armutsfolgen und die Ermöglichung von Teilhabe. Zentrale festzuhaltende Punkte sind:

- Armut ist vielschichtig und sollte daher auch differenziert durch mehrere Indikatoren dargestellt werden. Ein Blick nur auf die Armutsgefährundgsquote greift zu kurz.
- Armut und Armutsfolgen sind auch in Nürnberg zweifelsohne zu beobachten und begründen jede Anstrengung zur Prävention und Bekämpfung. Eine Einordnung stark gestiegener Armut greift vor dem Hintergrund positiver Entwicklungen von Transferleistungsbezügen und von Arbeitsmarktdaten allerdings zu kurz.
- Verfügbare Statistiken stoßen an Grenzen, wenn es darum geht neue und mitunter problematische Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu beschreiben.
- Der Nürnberger Ansatz, Teilhabechancen zu erhöhen ist richtig. Zentrale Punkte sind hier z. B. das Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut, der Nürnberg-Pass und das Verfahren der BuT-Leistungen. Gleichwohl gibt es Potenziale, noch konsequenter zu agieren.
- Auch der Ansatz einer „positiven Diskriminierung“ im Sinne einer gezielten Ausstattung von Einrichtungen in besonders betroffenen Stadtteilen, ist richtig.
- Es gibt vielfältigte und bewährte Beratungsangebote und Netzwerke, die jedoch mit Blick auf Wirkungen und Strukturen kontinuierlich zu reflektieren sind.
- Eine kritische Reflexion soll sich auch auf die Fragen beziehen, ob und wie Zielgruppen stärker unterstützt werden können, die keine Leistungen beziehen, jedoch faktisch unter Armutsfolgen (z. B. in Form von Teilhabeeinschränkungen) leiden. Das Arbeitsprogramm gegen Kinderarmut ist ein Positivbeispiel für einen solchen Ansatz.