

Beilage 1.1

zur Sitzung des Sozialausschusses am
25.07.2019

Sachverhalt

Entwicklung der Altersarmut in Nürnberg

Das Thema Altersarmut ist derzeit besonders kontrovers in der Diskussion und schwankt je nach Standpunkt und Interessenlage zwischen Skandalisierung, Verharmlosung und ernsthafter Problematisierung. Der vorliegende Bericht folgt der Zielsetzung, eine differenzierte Analyse vorzunehmen und knüpft an die Berichte im Stadtrat vom 11. April 2018 und im Jugendhilfeausschuss vom 19. April 2018 an. Eine solche Analyse soll Grundlage für eine sachliche Auseinandersetzung sein, in deren Verlauf Ursachen und Folgen von Armut im Alter in die allgemeine Armutsdiskussion eingeordnet und kommunale Handlungserfordernisse wie Handlungsspielräume ausgelotet werden.

Ursachen für Armut im Alter können im Bereich Bildung, Arbeit und auch in sozioökonomischen Faktoren zu finden sein. Die Folgen von Altersarmut zeigen sich in unterschiedlichem Maße in potenziellen Benachteiligungen und Unterversorgungen in verschiedenen Lebenslagen (materielle, soziale, gesundheitliche und kulturelle). Der Zusammenhang ist jedoch nicht deterministisch: Nicht alle von finanzieller Armut betroffenen älteren Menschen weisen automatisch Benachteiligungen in allen Lebenslagen auf. Gleichwohl steigt die Wahrscheinlichkeit für Einschränkungen. Armut hat vielfältige Gesichter und Dimensionen, die auch von subjektiven Empfindungen und der jeweils betrachteten gesellschaftlichen Gruppe abhängig und unterschiedlich sein können. Arme Ältere sind einem hohen Risiko ausgesetzt, dauerhaft arm zu bleiben, da sie nur wenige Möglichkeiten haben, etwas an ihrer Einkommenssituation zu ändern. Die Kommunen wiederum, die direkt mit den Armutsproblemen der Menschen konfrontiert sind, können die Einkommensarmut der Betroffenen nicht unmittelbar beeinflussen. Sie sind gefordert, Lösungen zu erarbeiten, wie auch bei Armutsbetroffenheit eine möglichst selbstbestimmte Lebensführung und Teilhabechancen im Gemeinwesen gewährleistet werden können. Der kommunale Handlungsspielraum im Bereich Armutsbekämpfung liegt vor allem im Bereich der Folgenabmilderung. Die Ermöglichung von Teilhabe ist kommunale Kernkompetenz. Es werden am Ende dieses Berichtes deshalb Ansätze für ein Nürnberger Programm Armut im Alter vorgestellt (Kapitel 4).

Im Mittelpunkt des Berichts (Kapitel 3) stehen **Befunde zur Armutsentwicklung** in Nürnberg, die nachfolgend kurz zusammengefasst werden.

Demografische Entwicklung: Aufgrund der demographischen Entwicklung mit einem doppelten Alterungseffekt (die Lebenserwartung steigt und die Gruppe der Älteren wird größer) spricht viel dafür, dass die Zahl der Menschen zunehmen wird, die im Alter armutsbedingte Einschränkungen erleben müssen. Eine wichtige Rolle bei der Diskussion um Armutsgefährdung kommt auch der Haushaltskonstellation im Alter zu. Aktuell leben Seniorinnen und Senioren besonders häufig in Einpersonenhaushalten.

Transferleistungsbezug: Die Entwicklung der Zahlen zur Grundsicherung im Alter zeigt für Nürnberg, dass die Zahl der Leistungsempfänger im Alter in den letzten Jahren zugenommen hat. Ende 2018 haben 7.094 Einwohner/innen im Alter von 65 Jahren und älter Leistungen der Grundsicherung bezogen. Das entspricht einem Anteil von 6,6 % der Altersgruppe. Die relative Betroffenheit unter Männern und Frauen ist nahezu gleich hoch. Ältere Männer weisen zuletzt mit 6,9 % eine etwas höhere Quote als Frauen mit 6,5 % auf. Die Aussage „Altersarmut ist weiblich“ greift insofern zu kurz und muss differenzierter betrachtet werden. Innerhalb der Gruppe der Leistungsbeziehenden ist die Betroffenheit in der Altersgruppe der 65 bis unter 75-Jährigen seit Jahren am höchsten und nimmt am stärksten zu. Im Großstadtvergleich liegt die Dichte der Leistungsberechtigten mit Grundsicherung im Alter in Nürnberg geringfügig über dem Mittelwert. Rund die Hälfte der Nürnberger Leistungsbeziehenden von Grundsicherung im Alter verfügen über die deutsche Staatsangehörigkeit. Bezogen auf die jeweilige Gesamtbevölkerung ist die Quote der

Leistungsberechtigten unter Nicht-Deutschen jedoch deutlich höher (26,2% gegenüber 3,8 % unter Deutschen). Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung und vor allem Jüngerer ist die Armutsbetroffenheit unter Älteren in Nürnberg deutlich niedriger. Im Rahmen dieses Vergleichs stellt Altersarmut somit aktuell nicht das drängendste soziale Problem dar, wird aber aufgrund der zu erwartenden Trends ein zunehmend akutes Problem werden.

Arbeitsmarkt: Der Nürnberger Arbeitsmarkt entwickelt sich seit Jahren positiv. Die Arbeitslosigkeit ist rückläufig und die Beschäftigungsquoten wachsen. Auch Ältere profitieren davon. Aussagen zur Entwicklung atypischer Beschäftigungsphänomene nach Altersgruppen sind jedoch nur eingeschränkt möglich. Es liegen Informationen zur Entwicklung der geringfügig entlohten Beschäftigung in Nürnberg vor. Auffallend ist dabei: Personen im Alter von 65 Jahren und mehr sind in Nürnberg die einzige Altersgruppe, bei denen die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung in den letzten Jahren zunimmt. Eine mögliche Erklärung kann hier sein, dass eine vergleichsweise niedrige Rente im Alter zunehmend durch geringfügige Beschäftigung ergänzt wird. Es liegen jedoch keine Informationen über die tatsächlichen Motivlagen in Nürnberg vor.

Exkurs Rentenprognosen: Die Frage der künftigen Rentenansprüche ist entscheidend für die Diskussion von Ausmaß und auch Prävention von Altersarmut. Vorausschätzungen für die Rentenentwicklung auf kommunaler Ebene liegen nur mit Einschränkungen vor. Das Armutsrisiko im Alter ist mit Blick auf künftige Renten besonders hoch für Personen mit geringer Bildung, für alleinstehende Frauen sowie für Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben.

Einkommen: Die Datenbasis für eine differenzierte Analyse der Einkommen auf kommunaler Ebene gerade nach Altersgruppen ist klein. Es ist lediglich eine Annäherung möglich. Die Analysen zeigen, dass sich mit Blick auf Einkommen und finanzielle Spielräume für die ältere Bevölkerung in Nürnberg bisher keine überdurchschnittliche Problemlage abzeichnet. Das bedeutet freilich nicht, dass es keinen Handlungsdruck gibt. Auch in Nürnberg gibt es Armut im Alter und somit auch eine anhaltende Notwendigkeit zum Handeln. Gleichwohl ist offenkundig eine Lesart nicht begründet, wonach die Altersarmut in Nürnberg ein exorbitantes Problem sei.

Exkurs Tafeln: Der Stab Armutsprävention und Inklusion des Amtes für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt hat anlässlich des vorliegenden Berichts eine kleine Befragung bei zwei Ausgabestellen der Nürnberger Tafel zum Nürnberg-Pass durchgeführt. Der Nürnberg-Pass ist unter den befragten älteren Tafelnutzerinnen und -nutzern recht weit verbreitet und wird auch von den meisten genutzt. Besonders häufig werden die Vergünstigungen beim VAG-Ticket genutzt, gleichwohl zeichnet sich die Erreichbarkeit von bzw. die Wege zu Angeboten als eine relevante Zugangshürde ab. Der stark eingeschränkte finanzielle Handlungsspielraum kommt bei einigen Befragten deutlich zum Ausdruck.

Wohnen: Die meisten Menschen leben bis ins hohe Alter in einer privaten Wohnung. Bevorzugt wird selbständiges Wohnen in vertrauter Umgebung mit der Sicherheit und der Möglichkeit, bei Hilfebedürftigkeit Hilfen nach eigener Auswahl zur Verfügung zu haben. Vorausberechnungen zur Entwicklung des künftigen Wohnungsmarktes für Ältere und einer möglichen „grauen Wohnungsnot“ sind notwendiger Weise stark von Annahmen abhängig. Zuverlässige Prognosen sind nicht möglich. Gleichwohl weisen auch in Nürnberg verschiedenen Entwicklungen darauf hin, dass die Entwicklung der Wohnkosten auch Ältere künftig stärker unter Druck setzen wird.

Gesundheit: Der Mehrzahl der Älteren geht es im Trend gesundheitlich gut und ältere Generationen werden im Vergleich zu Vorgängergenerationen immer gesünder. Gleichzeitig erhöht sich mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit für chronische Krankheiten und Mehrfacherkrankungen (Multimorbidität). Es besteht ein starker Zusammenhang zwischen sozialer Lage/Armut und dem Gesundheitszustand, mit Folgen für das Risiko, pflegebedürftig zu werden und früher zu sterben. Die Lebenserwartung von Personen mit niedrigem Einkommen ist lt. Studien deutlich geringer als die Lebenserwartung von Personen mit hohem Einkommen.

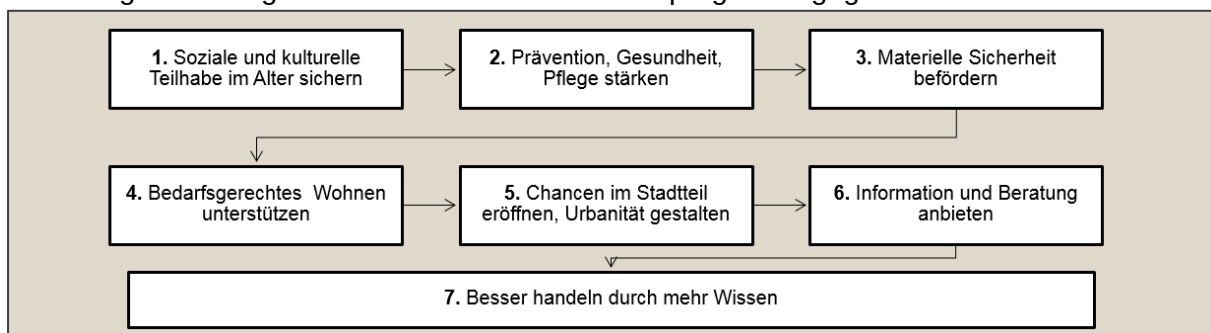
Armutsbekämpfung und Armutsprävention als kommunale Aufgaben

Die Antworten in Nürnberg zum Umgang mit Altersarmut erstrecken sich vor allem auf die Ermöglichung von sozialer und kultureller Teilhabe. Finanzielle Unterstützung sowie die Verbreitung von Wissen über bestehende Angebote und die Vernetzung der in dem Feld aktiven Akteure sind flankierende Maßnahmen hierzu. Die Ermöglichung von sozialer und kultureller Teilhabe für Seniorinnen und Senioren mit wenig Geld wird in Nürnberg über vielfältige Angebote und Maßnahmen befördert, die im Kapitel 4 eingehender beschrieben werden. Das zentrale Steuerungs- und Dialoginstrument der Nürnberger Armutsprävention ist der Nürnberg Pass. Neben dem vergünstigten Monatsticket sind besonders Kulturveranstaltungen und vergünstigte Mittagstische Angebote, die gerne von älteren Menschen in Anspruch genommen werden. Seniorennetzwerke leisten als sozialräumlicher Handlungsansatz strukturell und über diverse Angebote einen Beitrag zur Armutsbekämpfung und Teilhabe im Alter durch eine Vielzahl von bedarfsorientierten, kostengünstigen bzw. -losen, dezentralen, niedrigschwelligen Informations-, Beratungs-, Lotsen- und Vermittlungsangeboten. Daneben leisten das Nachbarschaftshaus Gostenhof, die Stadteilläden des Sozialamtes und der ehrenamtliche Besuchsdienst des Seniorenamtes einen Beitrag zur verbesserten Teilhabe älterer Menschen mit geringem Einkommen. Die Vermittlung von Wissen über bestehende Hilfsangebote (finanzielle Angebote, Angebote zur sozialen und kulturellen Teilhabe) über Vorträge des Sozialpädagogischen Fachdienstes, der Stadteilläden und über die Beratung in den Seniorennetzwerken ist ein weiterer Baustein bei dem Versuch, Altersarmut zu mildern. Monetäre Unterstützung steht in der Bekämpfung von Armut nicht im Vordergrund der Nürnberger Armutsprävention. Dennoch gibt es über die Spenden des Sozialpädagogischen Fachdienstes finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten in akuten Notsituationen.

Unter dem Titel „Teilhabe im Alter ermöglichen!“ werden abschließend Ziele, Handlungsfelder und Leitaktivitäten eines Nürnberger Arbeitsprogramms gegen Altersarmut entwickelt und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen vorgelegt. Das Arbeitsprogramm soll künftig dafür stehen, was im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales im Sinne der Armutsbekämpfung/-prävention für ältere Menschen auf kommunaler Ebene getan werden soll bzw. getan werden kann. Das Arbeitsprogramm soll von Armut betroffene und bedrohte Seniorinnen und Senioren in den Blick nehmen und auch deren familiäres Netzwerk bei der Bewältigung von Armutsfolgen und Krisensituationen unterstützen und begleiten.

Innerhalb der Handlungsfelder werden „Leit- bzw. Schwerpunktaktivitäten“ benannt, denen künftig eine besondere Aufmerksamkeit im Rahmen des Arbeitsprogramms zukommen soll. Sie markieren den Ausgangspunkt einer intensivierten Auseinandersetzung mit ausgewählten Schwerpunkten der kommunalen Armutsprävention und Armutsbekämpfung im Alter für die nächsten Jahre.

Abbildung: Handlungsfelder – Kommunales Arbeitsprogramm gegen Armut im Alter



Quelle: Eigene Darstellung

Die Gesamtumsetzung des Arbeitsprogramms wird künftig durch eine Planungs- und Steuerungsgruppe unter Federführung von SenA, unter Beteiligung von SHA und Ref. V, begleitet. In deren Verantwortungsbereich liegen folgende Aufgaben: Bedarfsanalysen, jährliche Zielplanungen, indikatorengestütztes Maßnahmenmonitoring, Evaluationen und Berichtswesen. Die Umsetzung und Detailplanung von Maßnahmen und Projekten erfolgt in Linienverantwortlichkeit der jeweiligen betroffenen Dienststellen.