

Sitzungsunterlagen

Sitzung des Sozialausschusses
25.07.2019

Inhaltsverzeichnis

Sitzungsdokumente	3
Tagesordnung -öffentlich-	3
Vorlagendokumente	4
TOP Ö 1 Entwicklung der Altersarmut in Nürnberg	4
Bericht SHA/029/2019	4
1_1 Sachverhalt Altersarmut_kurz_2019-07_04_endg SHA/029/2019	8
1_2 Bericht_Altersarmut_Langfassung_2019-07_04_endg SHA/029/2019	11
TOP Ö 2 Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Seniorinnen und Senioren	53
Bericht SHA/026/2019	53
2_1_Sachverhalt_Vergünstigte Fahrkarten für SeniorInnen SHA/026/2019	56
TOP Ö 2.1 Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Senior*innen	59
Antrag_Vergünstigte Fahrkarten Senioren-innen_Die Grünen SHA/027/2019	59
TOP Ö 3 Tagesaufenthalt und Übernachtungsmöglichkeit für alkoholranke Menschen	61
Bericht SHA/030/2019	61
3_01_Antrag_Bündis90_Grüne_Betreutes Aufenthaltsangebot alkohlranke Menschen SHA/030/2019	64
3_1_Sachverhalt_Betreutes Aufenthaltsangebot f alkoholranke Menschen_ SHA/030/2019	66
3_2_Anlage_Konzeptionelle Überlegungen zu einer zweiten Tageseinrichtung für Obdachlose in Nürnberg SHA/030/2019	71

TAGESORDNUNG

Sitzung

Sitzung des Sozialausschusses



Sitzungszeit

Donnerstag, 25.07.2019, 09:00 Uhr

Sitzungsort

Rathaus, Fünferplatz 2, Großer Sitzungssaal

TAGESORDNUNG

Öffentliche Sitzung

1. **Entwicklung der Altersarmut in Nürnberg**Bericht
SHA/029/2019

2. **Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Seniorinnen und Senioren**Bericht
SHA/026/2019
 hier: Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen vom 10.04.2019
 sowie Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen
 vom 10.04.2019

3. **Tagesaufenthalt und Übernachtungsmöglichkeit für alkoholranke Menschen**Bericht
SHA/030/2019

4. **Genehmigung der Niederschrift der Sitzung vom 04.04.2019**
 öffentlicher Teil

Beratung	Datum	Behandlung	Ziel
Sozialausschuss	25.07.2019	öffentlich	Bericht

Betreff:

Entwicklung der Altersarmut in Nürnberg

Anlagen:

- 1_1 Sachverhalt Altersarmut_kurz_2019-07_04_endg
- 1_2 Bericht_Altersarmut_Langfassung_2019-07_04_endg

Bericht:

Der vorliegende Bericht knüpft an die Berichte zum Thema Armut im Stadtrat vom 11. April 2018 und im Jugendhilfeausschuss vom 19. April 2018 an und verfolgt das Ziel einer differenzierten Analyse zum Thema Altersarmut in Nürnberg.

Diese 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.

Entsprechend ist auch der Bericht aufgebaut. Ausgehend von einer Reflexion zu Ursachen und Folgen von Altersarmut werden einschlägige Daten, soweit für die Stadt Nürnberg vorliegen sowie zentrale Befunde dargestellt. Im Anschluss werden die kommunalen Handlungsspielräume im Umgang mit Altersarmut sowie die in Nürnberg bestehenden Maßnahmen und Programme skizziert.

Abschließend werden unter dem Titel „Teilhabe im Alter ermöglichen!“ Ziele, Handlungsfelder und Leitaktivitäten eines Nürnberger Arbeitsprogramms gegen Altersarmut entwickelt und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen vorgelegt.

1. Finanzielle Auswirkungen:

- ☐ Noch offen, ob finanzielle Auswirkungen

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

(→ weiter bei 2.)

- ☒ Nein (→ weiter bei 2.)

- ☐ Ja

☐ Kosten noch nicht bekannt

☐ Kosten bekannt

Gesamtkosten

€

Folgekosten

€ pro Jahr

☐ dauerhaft ☐ nur für einen begrenzten Zeitraum

davon investiv

€

davon Sachkosten

€ pro Jahr

davon konsumtiv

€

davon Personalkosten

€ pro Jahr

Stehen Haushaltsmittel/Verpflichtungsermächtigungen ausreichend zur Verfügung?

(mit Ref. I/II / Stk - entsprechend der vereinbarten Haushaltsregelungen - abgestimmt, ansonsten Ref. I/II / Stk in Kenntnis gesetzt)

☐ Ja☐ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

2a. Auswirkungen auf den Stellenplan:☒ Nein (→ weiter bei 3.)☐ Ja☐ Deckung im Rahmen des bestehenden Stellenplans☐ Auswirkungen auf den Stellenplan im Umfang von Vollkraftstellen (Einbringung und Prüfung im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens)☐ Siehe gesonderte Darstellung im Sachverhalt**2b. Abstimmung mit DIP ist erfolgt** (Nur bei Auswirkungen auf den Stellenplan auszufüllen)☐ Ja☐ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

3. Diversity-Relevanz:☐ Nein☒ Ja

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

Diversity Relevanz ist im Gesamtbericht in unterschiedlichen Handlungsfeldern zielgruppenorientiert benannt und beschrieben

4. Abstimmung mit weiteren Geschäftsbereichen / Dienststellen:

☐ **RA** (verpflichtend bei Satzungen und Verordnungen)

☐☐☐

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.

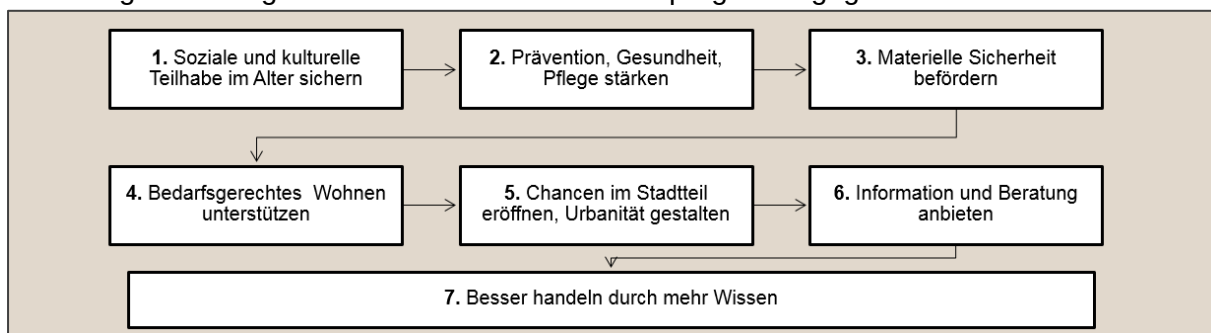
Armutsbekämpfung und Armutsprävention als kommunale Aufgaben

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.

Beilage 1.2
zur Sitzung des Sozialausschusses
am 25.07.2019

**Entwicklung der Altersarmut in Nürnberg
und Skizze eines „Nürnberger Arbeitsprogramms gegen Altersarmut“**

1. Einleitung

Alter ist per se keine durch soziale Risiken und Probleme gekennzeichnete oder bedrohte Lebenslage. Allerdings nimmt allein durch die demografische Entwicklung die Zahl älterer Menschen zu, die von diversen sozialen Risiken betroffen sind. Solche Risiken können beispielsweise aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit, diskontinuierlicher Erwerbsbiografien, eigener Migrationserfahrungen, spezifischer altersbedingter Erkrankungen (z.B. Demenz), Pflegebedürftigkeit oder auch Folgen einer zunehmenden Singularisierung bestehen.

Aus diesen Entwicklungen kann sich eine potenzielle Armutsbetroffenheit im Alter ergeben. Dies bezieht sich jedoch nicht nur auf die Einkommenssituation. Armut hat vielfältige Gesichter und Dimensionen, die auch von subjektiven Empfindungen und der jeweils betrachteten gesellschaftlichen Gruppe abhängig und unterschiedlich sein können.¹

Für Menschen, die von Armut betroffen sind, erhöht sich in vielerlei Hinsicht die Wahrscheinlichkeit, Benachteiligungen in verschiedenen Lebenslagen zu erfahren. Sie sind bspw. öfter krank, büßen an gesellschaftlicher Teilhabe ein und haben eine geringere Lebenserwartung als Menschen aus wohlhabenderen Haushalten.²

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 aber 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.

Vor diesem Hintergrund wird Altersarmut auch von der Nürnberger Stadtpolitik als ein wichtiges sozialpolitisches Thema gesehen. Dies hat nicht zuletzt die Diskussion im Rahmen des Armutsberichts im Stadtrat im April 2018 sowie die Diskussion um ein Seniorenpolitisches Gesamtkonzept für Nürnberg im Oktober 2018 im Sozialausschuss gezeigt. Im Seniorenpolitischen Gesamtkonzept wird das Thema Altersarmut als ein Gestaltungsfeld beschrieben, das für den Lebensverlauf der älteren Bevölkerung durch die damit verbundenen Herausforderungen zentral erscheint.

Im bundesdeutschen öffentlichen Diskurs wird die Frage kontrovers debattiert, inwiefern Altersarmut überhaupt ein akut drängendes Problem darstellt. Folgt man dem letzten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, dann stellt insbesondere im Vergleich zur Kinderarmut *„den maßgeblichen Kennziffern zufolge (...) Armut im Alter heutzutage für die große Mehrheit der Senioren kein drängendes Problem dar.“*³

Diese Aussage bleibt von verschiedenen Seiten nicht ohne Widerspruch, beispielsweise wird vom Paritätischen Wohlfahrtsverband die Auffassung vertreten, Altersarmut sei *„die am schnellsten wachsende Armutslage, sie betrifft einen besonders großen Teil der Bevölkerung und sie ist besonders schwerwiegend“*.⁴

Verfolgt man die veröffentlichte Meinung, so wird klar: Die öffentliche Debatte um Altersarmut schwankt je nach Standpunkt und Interessenlage zwischen Skandalisierung, ernsthafter

¹ Spannagel 2017, S. 80

² Schräpler et al. 2015

³ BMAS 2017, S. 111

⁴ DPWV 2019

Problematisierung und Verharmlosung. Es gibt aber auch Beiträge, die zur Versachlichung der Debatte beitragen.⁵

Der vorliegende Bericht knüpft an die Berichte im Stadtrat vom 11. April 2018 und im Jugendhilfeausschuss vom 19. April 2018 an⁶ und folgt der Zielsetzung, eine differenzierte Analyse vorzunehmen. 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.

Entsprechend ist auch der Bericht aufgebaut. Ausgehend von einer Reflexion zu Ursachen und Folgen von Altersarmut werden einschlägige, für die Stadt Nürnberg vorliegende Daten und zentrale Befunde dargestellt (in einzelnen Themenfelder liegen detaillierte kommunale Daten für einzelne Altersgruppen nicht vor). Im Anschluss werden die kommunalen Handlungsspielräume im Umgang mit Altersarmut dargestellt, sowie die in Nürnberg bestehenden Maßnahmen und Programme skizziert.

Abschließend werden unter dem Titel „Teilhabe im Alter ermöglichen!“ 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.

2. Ursachen und Folgen von Altersarmut

Unabhängig von der Frage, welche Zahlen hinzugezogen werden, um das Ausmaß von Armut deutlich zu machen, besteht zumindest Einigkeit darüber, dass Armut einen geringen finanziell-materiellen Handlungsspielraum bedeutet. Armut und somit auch Altersarmut ist jedoch mehr als „nur“ über wenig Geld zu verfügen. Vielmehr bedeutet es auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für eine Unterversorgung in verschiedenen Lebenslagen.⁷ Zugespitzt könnte man sagen: Wären monetäre Probleme von heute auf morgen gelöst, dann wären nicht-monetäre Armutsfolgen – nämlich mangelnde Teilhabe, Stigmatisierungen etc. – nicht auf Anhieb gleichermaßen gelöst.

Um zielgerichtet ansetzen und kommunale Handlungsspielräume bei Lösungsansätzen für eine sozialpolitische Problemstellung möglichst ausschöpfen zu können, ist eine Unterscheidung von Ursachenkomplexen und Folgewirkungen nötig.

Sowohl die möglichen Ursachen von (Alters)Armut als auch die potenziellen Folgen sind vielfältig. Im Mittelpunkt steht zunächst ein identifiziertes sozialpolitisches Problem, hier „Altersarmut“, verstanden als ein geringer finanziell-materieller Handlungsspielraum (vgl. Schema in Abbildung 1). Ursachen für Armut im Alter können im Bereich Bildung, Arbeit und auch in sozioökonomischen Faktoren zu finden sein. Analog zu vorliegenden Befunden für Armut im

⁵ vgl. etwa Cremer 2018, insbes, Kap.10 und 19

⁶ Im Nachgang zur Stadtratssitzung sind eine Reihe von Schwerpunktberichten erarbeitet worden, die spezifische Themen detailliert analysieren:

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration in Nürnberg mit Schwerpunkt auf nichteuropäische Asylherkunftsländer und EU-Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 1 / Oktober 2018

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Einpendler in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 2 / November 2018

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Einkommen in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 3 / Februar 2019

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Atypische Beschäftigung in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 4 / März 2019

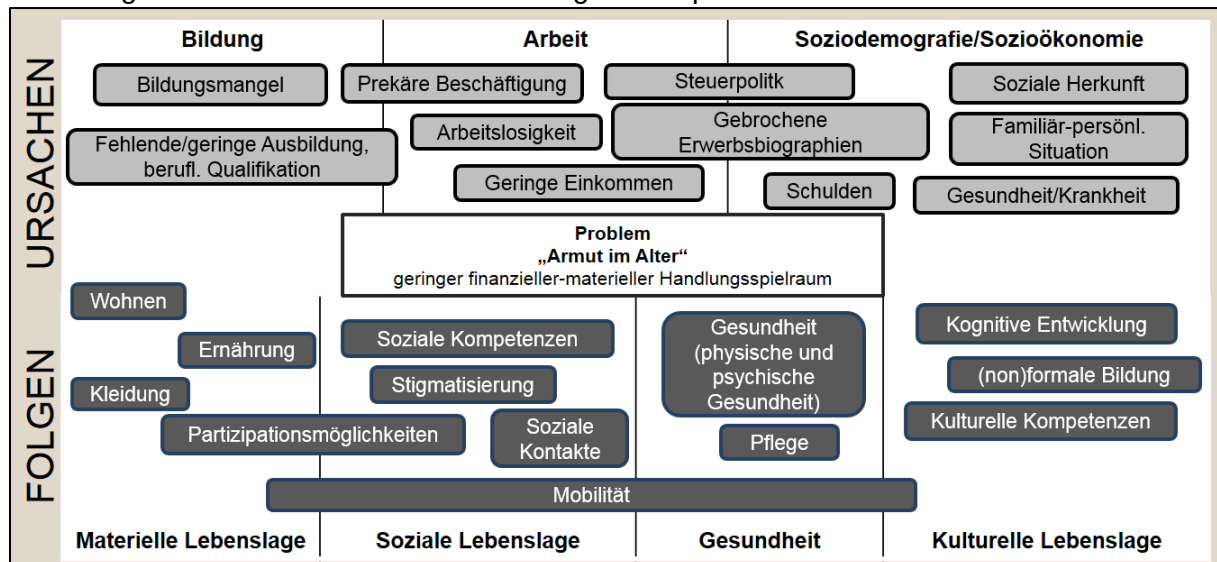
Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration in Nürnberg mit Schwerpunkt auf nichteuropäische Asylherkunftsländer und EU-Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten – II. Fokus „Berufsssegmente“, Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 5 / Juli 2019

⁷ Vgl. Bäcker/Schmitz 2013, S. 29

Kinder- und Jugendalter⁸ können wir davon ausgehen, dass sich die Folgen von Altersarmut in unterschiedlichem Maße in potenziellen Benachteiligungen und Unterversorgungen in verschiedenen Lebenslagen zeigen (materielle, soziale, gesundheitliche und kulturelle Lebenslage). Der Zusammenhang ist jedoch nicht deterministisch: Nicht alle von finanzieller Armut betroffenen älteren Menschen weisen automatisch Benachteiligungen in den verschiedenen Lebenslagen auf. Gleichwohl steigt die Wahrscheinlichkeit für Einschränkungen.⁹

Zu beachten ist des Weiteren, dass sowohl die Ursachen als auch die Folgen von Armut im Alter wechselseitig zusammenhängen und sich mitunter gegenseitig verstärken können.

Abbildung 1: Schema Problem-Ursache-Folgen-Komplex von Armut im Alter



Quelle: eigene Darstellung u. a. auf Grundlage von AWO 2012, Cremer 2016, Laubstein et al. 2016, Naegele 2015, Reinecke 2012, Voges et al. 2003, Spannagel 2017, Bäcker/Schmitz 2013

Um Probleme dauerhaft zu lösen, müssen die Ursachen von Altersarmut angegangen werden. Hier wird schnell deutlich, dass es zahlreiche stark ursächliche Faktoren gibt, bei denen die Kommune über wenige bis keine Handlungsspielräume verfügt. Zu nennen sind unter anderem gezahlte Löhne und Gehälter in der Wirtschaft, gebrochene Erwerbsbiographien, private Überschuldungen, persönliche Krisen (z. B. Scheidungen/Trennungen), Krankheitsfälle (z. B. Unfälle), soziale Herkunft, oder auch Steuerpolitik. Allerdings gibt es durchaus Ursachen, bei denen es zumindest gewissen Spielraum der Kommune gibt, wie bspw. Bildung, Qualifikation oder Arbeitslosigkeit in der Familie. Gleichwohl sind die ursächlichen Handlungsspielräume eher längerfristig zu sehen. So kann bspw. auch das langjährige Nürnberger Engagement rund um das Arbeitsprogramm gegen Kinder- und Jugendarmut auch als ein langfristiger Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut gesehen werden. Ursächliche Handlungsspielräume seitens der Kommune sind – wenn die Betroffenen bereits ein gewisses Alter erreicht haben – kaum mehr gegeben.

Großen Handlungsspielraum hat die Kommune dahingegen bei der Bekämpfung von Armutsfolgen im Alter. Hier liegt die kommunale Kernkompetenz, die in Abschnitt 4 ausführlicher aufgegriffen wird.

⁸ Vgl. dazu: Bericht im Jugendhilfeausschuss vom 19.04.2018

⁹ Vgl. Lampert 2009

3. Befunde zur Altersarmut

3.1 Soziodemografische Grunddaten

Nach der Statistik des Einwohnermeldeamtes lebten am 31.12.2018 insgesamt 535.746 Menschen in Nürnberg. Etwa jeder Fünfte von Ihnen war 65 Jahre und älter.

Seit 1995 ist die Bevölkerung in Nürnberg wie auch die Anzahl der älteren Menschen stetig gestiegen. Der Anteil der Seniorinnen und Senioren ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist seit 2010 leicht rückläufig. Während die Gesamtbevölkerung seit 2010 um 7,6 % gewachsen ist, ist die Bevölkerung ab 65 um 3,2 % gewachsen.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in Nürnberg: Gesamtbevölkerung und Seniorinnen und Senioren (jeweils Jahresende)

	Bevölkerung insgesamt	Bevölkerung 65 Jahre und älter	
	Anzahl	Anzahl	Anteil (%)
1995	486.069	87.813	18,1
2000	482.099	89.858	18,6
2005	492.152	99.648	20,2
2010	497.949	103.376	20,8
2013	513.339	105.202	20,5
2016	529.407	106.136	20,0
2017	532.194	106.401	20,0
2018	535.746	106.694	19,9

Quelle: Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth, eigene Berechnungen

Die Bevölkerungsvorausberechnungen des Amtes für Stadtforschung und Statistik zeigen, dass die Bevölkerung ab 65 Jahren in Zukunft deutlich stärker wachsen wird. Während die Gesamtbevölkerung von 2020 bis 2030 um ca. 1,2 % wachsen soll, wird die Bevölkerung ab 65 hingegen um ca. 11,3 % wachsen. Der Anteil der ab 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung soll 2030 bei knapp 23 % liegen. Die Bevölkerungszahl der Seniorinnen und Senioren wird sich auf ca. 122.500 belaufen. Dies sind damit über 15.000 zusätzliche Personen im Vergleich zu 2018.

Mit Blick auf die zu erwartende Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahlen spricht somit allein aus demographischen Gründen viel dafür, dass mit der allgemeinen Bevölkerungszunahme auch die Zahl der Menschen zunehmen wird, die im Alter armutsbedingte Einschränkungen erleben müssen. Wie hoch diese Zahl ausfallen wird und welchen Anteil an der Altersgruppe, lässt sich jedoch nicht zuverlässig prognostizieren (vgl. dazu auch Abschnitt 3.5).

Tabelle 2: Bevölkerungsvorausberechnung für Nürnberg: Gesamtbevölkerung und Seniorinnen und Senioren

	Bevölkerung insgesamt	Bevölkerung 65 Jahre und älter	
	Anzahl	Anzahl	Anteil an Gesamtbevölkerung (%)
2020	532.482	109.983	20,7
2025	536.288	115.745	21,6
2030	538.702	122.437	22,7

Quelle: Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth, eigene Berechnungen. Die Vorausberechnungen basieren auf dem 31.12.2017 und enthalten keine Flüchtlinge und Schutzsuchende. Daher sind sie geringfügig niedriger als die Bestandsdaten der Bevölkerung.

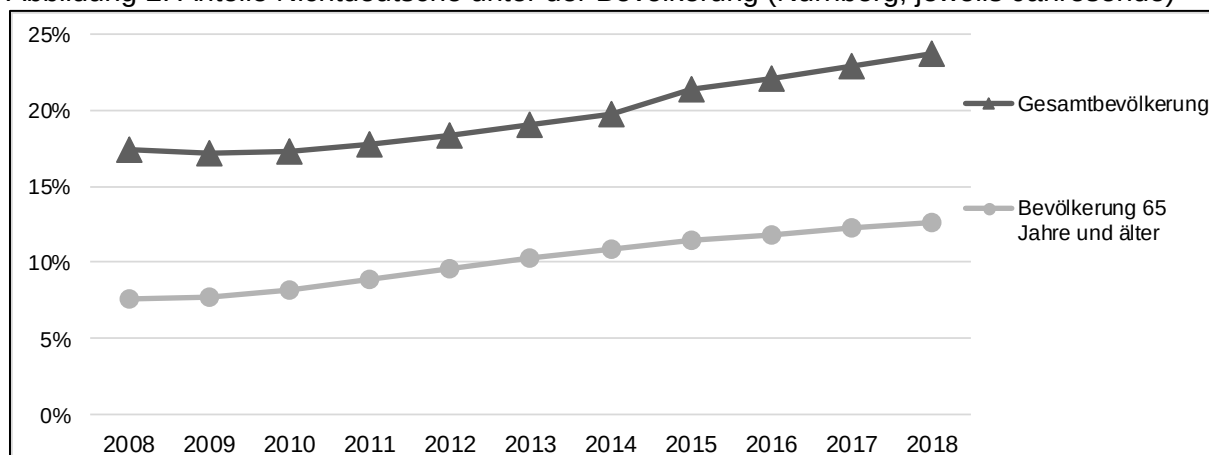
Bei der Analyse der Bevölkerungszahlen im Rahmen einer Armutsdebatte ist auch der Blick auf die Nationalität bzw. den Migrationshintergrund wichtig. Es ist aus diversen Studien hinlänglich bekannt, dass die Bevölkerung mit ausländischer Nationalität und mit Migrationshintergrund vielfach häufiger von Armutslagen betroffen ist als die deutsche Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.¹⁰ Dabei ist nicht die Nationalität oder der Migrationshintergrund an sich die Erklärung für das erhöhte Armutsrisiko, sondern die Integration in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt.¹¹ Ein Migrationshintergrund kann beispielsweise durch kürzere Versicherungszeiten in der deutschen Rentenversicherung zum Armutsrisiko im Alter werden.

¹⁰ vgl. Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2018, S. 248; Cremer 2018, S. 80f.; Cremer 2016, S. 37

¹¹ vgl. Cremer 2016, S. 37

Die Zahl der Bevölkerung ohne deutsche Staatsbürgerschaft im Alter ab 65 Jahren beläuft sich Ende 2018 auf knapp 13.500 gegenüber gut 7.700 Ende 2008. Das entspricht einer Zunahme um 73 %. Zum Vergleich: die Zahl der deutschen Bevölkerung in der Altersgruppe ist im selben Zeitraum geringfügig zurückgegangen (-2 %). Bisher ist der Ausländeranteil unter Seniorinnen und Senioren nach wie vor deutlich geringer als in der Gesamtbevölkerung. Allerdings ist dieser Anteil seit 2008 kontinuierlich von 7,5 % auf 12,6 % angestiegen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteile Nichtdeutsche unter der Bevölkerung (Nürnberg, jeweils Jahresende)



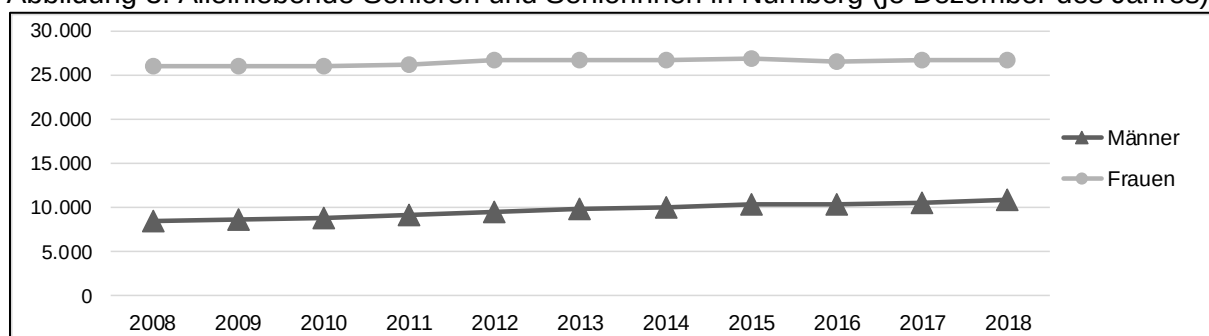
Quelle: Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth, eigene Berechnungen.

Der finanzielle Handlungsspielraum und damit auch das Armutsrisiko hängt auch maßgeblich von der privaten Haushaltskonstellation ab. Insofern ist gerade im Alter für Einpersonenhaushalte das Armutsrisiko erhöht. Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung konnte zeigen, dass das Altersarmutsrisiko für Menschen in Einpersonenhaushalten deutlich höher ist als für Menschen, die mit anderen zusammenleben.¹²

Insgesamt leben mehr Seniorinnen als Senioren in Einpersonenhaushalten mit Hauptwohnsitz in Nürnberg. 2018 waren dies 26.648 Frauen ab 65 Jahren gegenüber 10.790 Männern. Dies entspricht bei Frauen einem Anteil von 46 % an allen Frauen ab 65 Jahren, bei den Männern einem Anteil von 25 %. Während jedoch der Anteil der Einpersonenhaushalte der ab 65jährigen Frauen seit 2008 praktisch gleichgeblieben ist (variiert 2008 bis 2018 zwischen 45,7 und 46,4 %) ist der Anteil bei den Männern stetig gewachsen (Anstieg von 20,7 auf 25 %).

Abbildung 3 verdeutlicht dies. Ein Wachstum von 8.399 auf 10.790 bei Männern in den letzten 10 Jahren entspricht einem Wachstum von 28,5 %. Ein Wachstum von 25.892 auf 26.648 bei den Frauen entspricht hingegen nur einem Wachstum von 2,9 %.

Abbildung 3: Alleinlebende Senioren und Seniorinnen in Nürnberg (je Dezember des Jahres)



Quelle: Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth, eigene Berechnungen

Insgesamt leben Ende 2018 gut 37.400 Seniorinnen und Senioren in Einpersonenhaushalten¹³, was einem Anteil von 37,1 % in der Altersgruppe entspricht. Für die Gesamtbevölkerung

¹² Bertelsmann Stiftung 2015

¹³ in Privathaushalten mit Hauptwohnsitz in Nürnberg

beläuft sich dieser Anteil auf 26,5 %. Seniorinnen und Senioren leben somit überdurchschnittlich häufig in Einpersonenhaushalten.

Wie sich die Zahl der Einpersonenhaushalte im Alter künftig entwickeln wird, lässt sich schwerlich prognostizieren. Die gesellschaftliche Entwicklung spricht jedoch eher dafür, dass Einpersonenhaushalte eher zu- als abnehmen werden. Wenn gleichzeitig Rentenniveaus eher abnehmen, dann kann hier künftig der Druck auf ältere Menschen zunehmen. Andererseits kann die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit der letzten Jahre und Jahrzehnte durchaus dazu führen, dass gerade alleinlebende Frau im Alter häufiger als bisher eine auskömmliche(re) Rente erwirtschaften konnten.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Die Zahl der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter ist in den vergangenen stetig gewachsen, jedoch weniger stark als die Gesamtbevölkerung.
- ➔ Die Dynamik des Bevölkerungswachstums wird sich in den nächsten Jahren jedoch aller Voraussicht nach ändern. Es ist zu erwarten, dass die Gruppe der Seniorinnen und Senioren besonders stark wachsen wird.
- ➔ Allein aus demographischen Gründen spricht somit viel dafür, dass die Zahl (nicht unbedingt der Bevölkerungsanteil!) der Menschen zunehmen wird, die im Alter arbeitsbedingte 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.

3.2 Inanspruchnahme von Transferleistungen

Die Zahl zur Messung von Armut gibt es nicht. Stattdessen gibt es verschiedene Messkonzepte mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen. Verbreitet ist die Nutzung der Armutsgefährdungsquote, die auf der Grundlage von Befragungsdaten im Sinne eines Ressourcenansatzes die Frage der Einkommensungleichheit in den Mittelpunkt stellt. Eine kritische Einordnung dazu wurde im Bericht an den Stadtrat im April 2018 vorgenommen.¹⁴ Für die Gruppe der älteren Bevölkerung kommt hinzu, dass die zu Grunde liegenden Fallzahlen der einschlägigen Befragungen eine altersspezifische Auswertung von Armutsgefährdungsquoten nur eingeschränkt erlauben.

Für weitere differenzierte Messkonzepte wie einen Lebensstandardansatz¹⁵ und einen Lebenslagenansatz¹⁶ sind die methodischen Voraussetzungen zur Datenerhebung anspruchsvoll. Entsprechende Datensätze liegen in der Regel nur auf Ebene des Bundes und der Länder vor.

Ein armutsbezogenes Messkonzept, das auf regionaler/kommunaler Ebene verfügbar ist, ist im Sinne eines sogenannten *institutionellen Ansatzes* die Analyse des Bezugs von Transferleistungen. Die Analyse von Transferleistungsdaten, wie etwa der Mindestsicherungsquote stellen gerade für die kommunale Sozialberichterstattung wichtige Indikatoren dar, wohingegen die Armutsgefährdungsquote eher für die Landes- und Bundesebene geeignet sei.¹⁷ Auch der Arbeitskreis Armutsforschung, der Kritik an der Armutsgefährdungsquote zu entkräften versucht, betont den Vorzug der Mindestsicherungsquote als geeigneteren Indikator auf kommunaler Ebene:

¹⁴ Bericht im Stadtrat vom 11.04.2018: Entwicklung der Armutsgefährdung in Nürnberg

¹⁵ Mehrdimensionale Ausstattung bzw. Unterversorgung mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen. Fokus auf materielle Unterversorgung.

¹⁶ Mehrdimensionales Verständnis, bei dem Benachteiligungen nicht nur materiellen Lebensstandard umfassen, sondern auch immaterielle Ressourcen wie Bildung, Gesundheit und soziale Netzwerke.

¹⁷ Munz-König 2013, S. 131

„Insbesondere auf kommunaler Ebene, aber auch generell als Ergänzung zur relativen Einkommensarmut, ist es sinnvoll, in der Armutsberichterstattung ergänzend die Quote der Bezieher/innen von Grundsicherungsleistungen [...] zu betrachten (Mindestsicherungsquote). Diese gesetzlich festgelegte und verfassungsrechtlich überprüfbare „Armuts-grenze“ berücksichtigt insbesondere die individuell und regional sehr unterschiedlichen Wohnkosten der Haushalte, wodurch zumindest ein Teil der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten Berücksichtigung findet. [...] Außerdem ist dieser Indikator kleinräumig verfügbar, im Gegensatz zu den Einkommensdaten.“¹⁸

Ein Anspruch auf Transferleistungen besteht grundsätzlich dann, wenn Personen ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Dies kann u. a. begründet sein in zu niedrigem Einkommen, zu geringem Vermögen oder hohen Kosten der Unterkunft, so dass Wohnen einen hohen Anteil des verfügbaren Einkommens bindet. Ein hoher Anteil von Transferleistungsbeziehenden zeigt, dass die Einkommen in einer Stadt niedrig und/oder die Lebenshaltungskosten hoch sind.

Einen Maßstab bildet hier die Mindestsicherungsquote, zum Dezember 2018 errechnet sich für Nürnberg eine Quote von 9,9 Prozent. D. h. 9,9 Prozent der Einwohner in Nürnberg (Melderegister/Hauptwohnsitz) waren auf Transferleistungen (SGB XII außerhalb von Einrichtungen, SGB II und AsylbLG) zur Deckung ihres notwendigen Lebensunterhalts angewiesen. Betrachtet man hier nur die Personengruppe im Alter von 65 Jahren und älter errechnet sich noch eine Quote von 6,8 Prozent. Die Mindestsicherungsquote im Alter ist also niedriger als die Quote für die Gesamtbevölkerung (vgl. dazu auch die unten stehende Abbildung 6).

Bei der Altersgruppe ab 65 Jahren werden überwiegend Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII, Dez. 2018: 7.094 Leistungsberechtigte) bezogen. Nur wenige Personen dieser Altersgruppe beanspruchen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt oder des Asylbewerberleistungsgesetzes (123 LB, insges. knapp 2% der LB), ein Anspruch auf SGB II-Leistungen besteht lediglich bis zur Regelaltersgrenze (65 Jahre und 8 Monate).

Neben diesen Transferleistungsberechtigten erhalten in Nürnberg noch weitere 1,3 Prozent der Einwohner im Alter von über 65 Jahren einen Mietzuschuss im Rahmen des Wohngeldgesetzes (Dezember 2018: 1.396 Personen)

Eine vertiefende Betrachtung der Transferleistungen für Senioren sollte sich aber auf die Personen im Alter von 65 Jahren und älter mit Leistungen des 4. Kapitel SGB XII, kurz der Grundsicherung im Alter, beschränken. Personen in Einrichtungen (z. B. in Altenpflegeheimen) werden dabei nicht berücksichtigt.

Bei der Betrachtung der Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter bleiben Personen unberücksichtigt, welche zwar einen Anspruch auf Grundsicherung hätten, diesen aber aus verschiedenen Gründen (z.B. Unkenntnis über die Hilfeansprüche, Angst vor Stigmatisierung etc.) nicht geltend machen.

Eine Reihe von Untersuchungen bestätigen Dunkelziffern der Nichtinanspruchnahme in unterschiedlichem Umfang und ausdifferenziert zwischen einzelnen Leistungssystemen und sozialen Gruppen.¹⁹ Zahlen auf der kommunalen Ebene liegen dazu nicht vor.

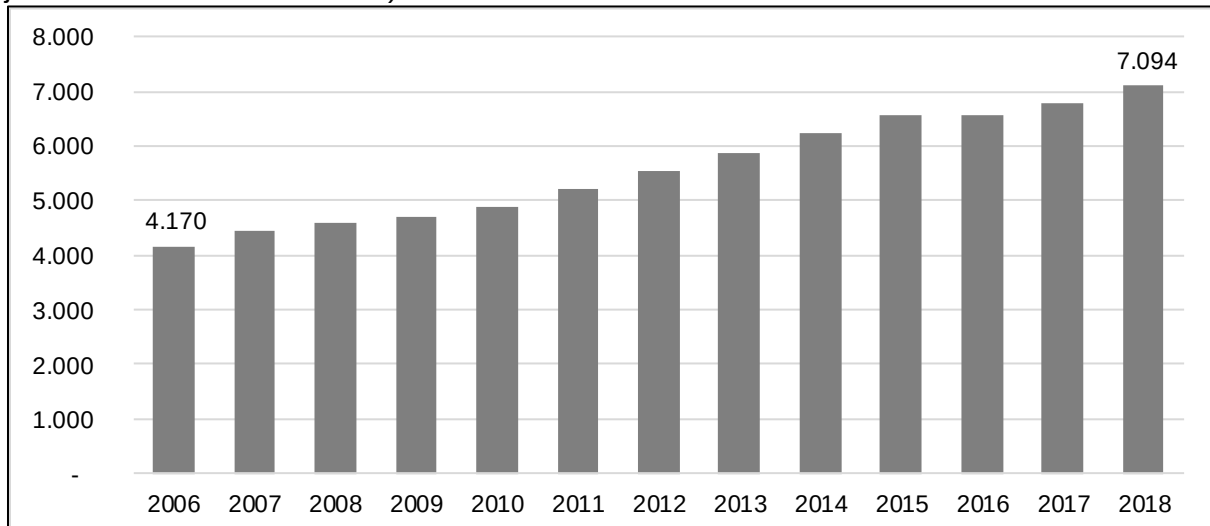
Die Zahl der Leistungsbeziehenden der Grundsicherung im Alter steigt seit Jahren kontinuierlich an, da immer häufiger auch das Renteneinkommen – über 80 Prozent der Leistungsbeziehenden verfügen über eine deutsche oder ausländische Rente (Dez. 2018) – nicht zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts ausreicht. Die abweichende Entwicklung in 2016 ist ausschließlich auf eine Anpassung im Bereich des Wohngelds zurückzuführen, durch die Personen mit geringen Leistungen aus dem Grundsicherungsbezug ausscheiden konnten. Die Zuständigkeitsverlagerung für Leistungsberechtigte mit gleichzeitigem Bezug von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (6. Kap. SGB XII) oder Hilfe zur Pflege (7.

¹⁸ Arbeitskreis Armutsforschung 2017, S. 154f.

¹⁹ Becker/ Hauser 2005, Bruckmeyer 2016, Geyer/Haan 2019

Kap. SGB XII) auf den Bezirk Mittelfranken in 2018 wurde ausgeblendet. Die entsprechenden Leistungsbeziehenden sind in den folgenden Darstellungen berücksichtigt. Abbildung 4 stellt die Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten im Alter von 65 Jahren und älter in Nürnberg im Zeitverlauf dar.

Abbildung 4: Leistungsbeziehende Grundsicherung im Alter (65 Jahre und älter, Nürnberg, jeweils Dezember des Jahres)



Quelle: SHA

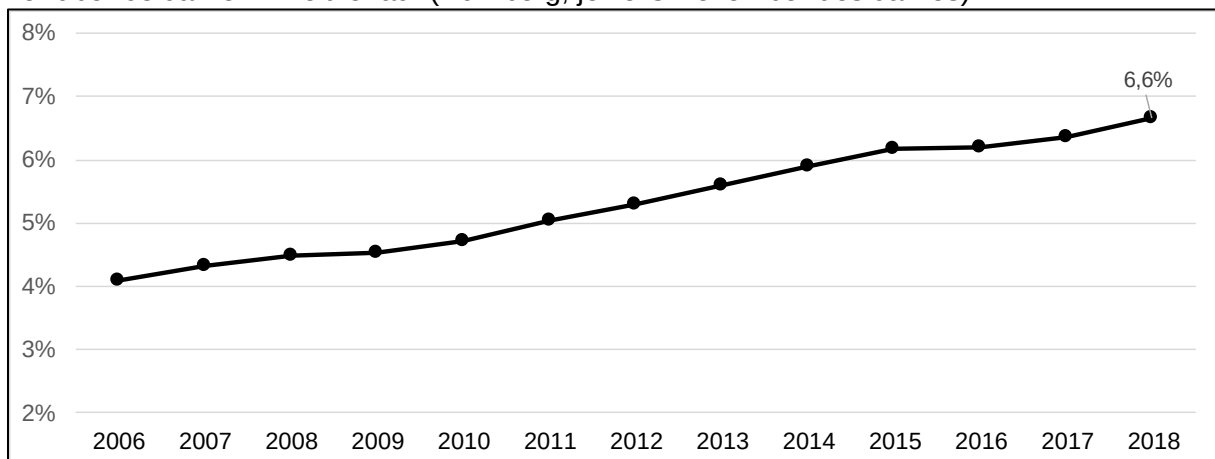
Wie auch bei anderen Transferleistungen gilt bei der Grundsicherung im Alter, dass Einkommen und Vermögen der Antragstellenden berücksichtigt werden. Zum Einkommen gehören zum Beispiel Renten, Erwerbseinkommen, Unterhaltszahlungen und Zinsen. Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern und Kinder bleiben unberücksichtigt, sofern bei diesen ein Jahreseinkommen von unter 100.000 € vorliegt. Diese Regelung soll verhindern, dass Sozialleistungen von älteren Personen nur deshalb nicht in Anspruch genommen werden, weil die Kinder zum Unterhalt herangezogen werden könnten.

Bei der Berechnung der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ wird der monatliche Bedarf im Sinne der Sozialhilfe den vorhandenen Einkünften und dem Vermögen gegenübergestellt. Ist das vorhandene Einkommen geringer als der Bedarf, kann monatlich eine Zahlung in Höhe des Unterschiedsbetrages geleistet werden.

Ende 2018 haben knapp 18 % der Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter ab 65 Jahren die volle Höhe der Leistungen (das heißt ohne Anrechnung von Einkommen) bezogen, was 1.266 Leistungsberechtigten entspricht. Damit hat sich dieser Anteil seit 2006 mehr als halbiert. Ende 2006 haben noch 39,5 % der Leistungsberechtigten die volle Höhe erhalten (1.649 Leistungsberechtigte). Ursächlich dafür sind bestimmte systemische Anpassungen, die die materielle Lage für einzelne Gruppen verändert haben. Ab dem Jahr 2007 wurde die Anrechnung der Auslandsrenten – vor allem bei den Kontingentflüchtlings aus den ehemaligen GUS-Staaten – aktiv betrieben. Darüber hinaus wurde ab 2005 (Einführung SGB II) für die SGB II-Kunden ein kleiner Pflichtbeitrag zur Rentenversicherung bezahlt, so dass sich innerhalb von ein paar Jahren auch für Menschen, die vorher keine Rentenbeiträge hatten, eine kleine Rente ergeben hat. Das betrifft auch weitgehend die Kontingentflüchtlinge.

Neben der Betrachtung der Zahl der Leistungsbeziehenden ist in einem nächsten Schritt die Analyse der Bezugsquote wichtig. Hier zeigt sich, dass auch die Quote der Leistungsberechtigten – als Anteil an der Gesamtbevölkerung der Altersgruppe – seit 2006 nahezu kontinuierlich angestiegen ist (siehe Abbildung 5).

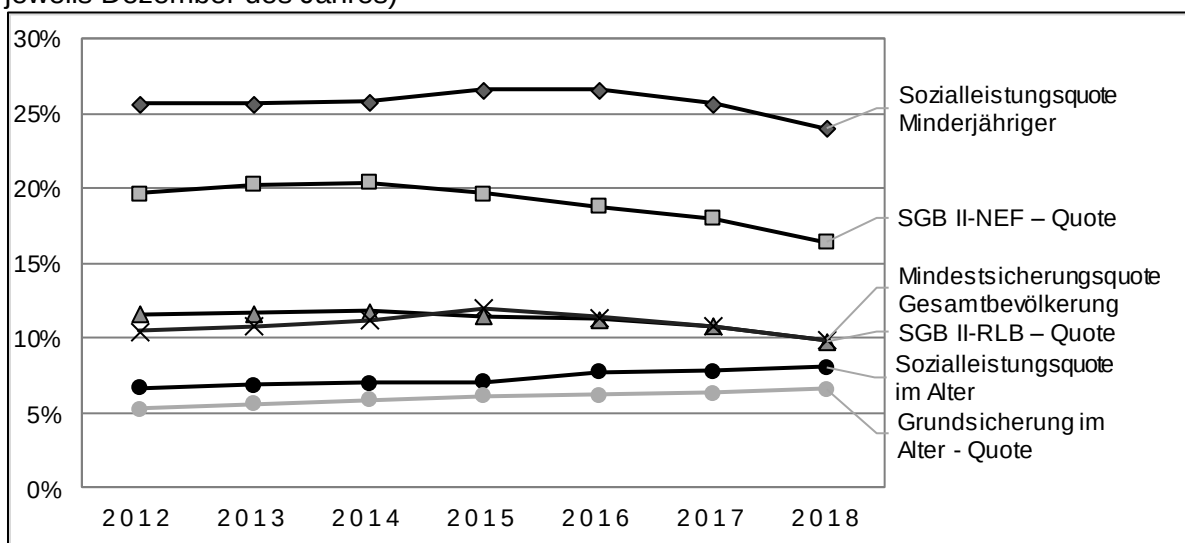
Abbildung 5: Quote der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter pro 100 Einwohner über 65 Jahre im Zeitverlauf (Nürnberg, jeweils Dezember des Jahres)



Quelle: SHA

Die anteilige Betroffenheit von Armut Älterer hat somit – gemessen am Bezug von Transferleistungen – in Nürnberg in den letzten Jahren zugenommen. Gleichzeitig verdeutlicht die nachfolgende Abbildung 6, dass die ältere Bevölkerung bisher seltener von Armut betroffen ist, als die Gesamtbevölkerung und vor allem Jüngere.

Abbildung 6: Entwicklung verschiedener Transferleistungsquoten im Zeitvergleich (Nürnberg, jeweils Dezember des Jahres)



Sozialleistungsquote Minderjähriger: Leistungen nach SGB II (Regelleistungsberechtigte), SGB XII (HLU), AsylbLG, Kinder in Haushalten mit Leistungsbezug nach dem Wohngeldgesetz (jeweils Personen unter 18 J.) bezogen auf Bevölkerung unter 18 J.

SGB II-NEF – Quote: nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II unter 15 J. auf die Bevölkerung im Alter von unter 15 J.. Aufgrund der Datenverfügbarkeit fließen in die Berechnung auch die wenigen NEFs ein, die 15 Jahre und älter sind. Dadurch werden die NEF-Quoten im Bereich der Nachkommastelle geringfügig überschätzt.

SGB II-RLB – Quote: Leistungsberechtigte nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie sonstige Leistungsberechtigte) bezogen auf Bevölkerung unter 65 Jahren

Mindestsicherungsquote Gesamtbevölkerung: Leistungen nach SGB II (Regelleistungsberechtigte), SGB XII (HLU, GSIAE), AsylbLG bezogen auf die Gesamtbevölkerung

Sozialleistungsquote im Alter: Leistungsberechtigte Grundsicherung im Alter, Leistungen nach SGB XII (HLU, GSIAE), AsylbLG, Personen in Haushalten mit Leistungsbezug nach d. Wohngeldgesetz (jeweils über 65 J.) bezogen auf Bevölkerung über 65 J.

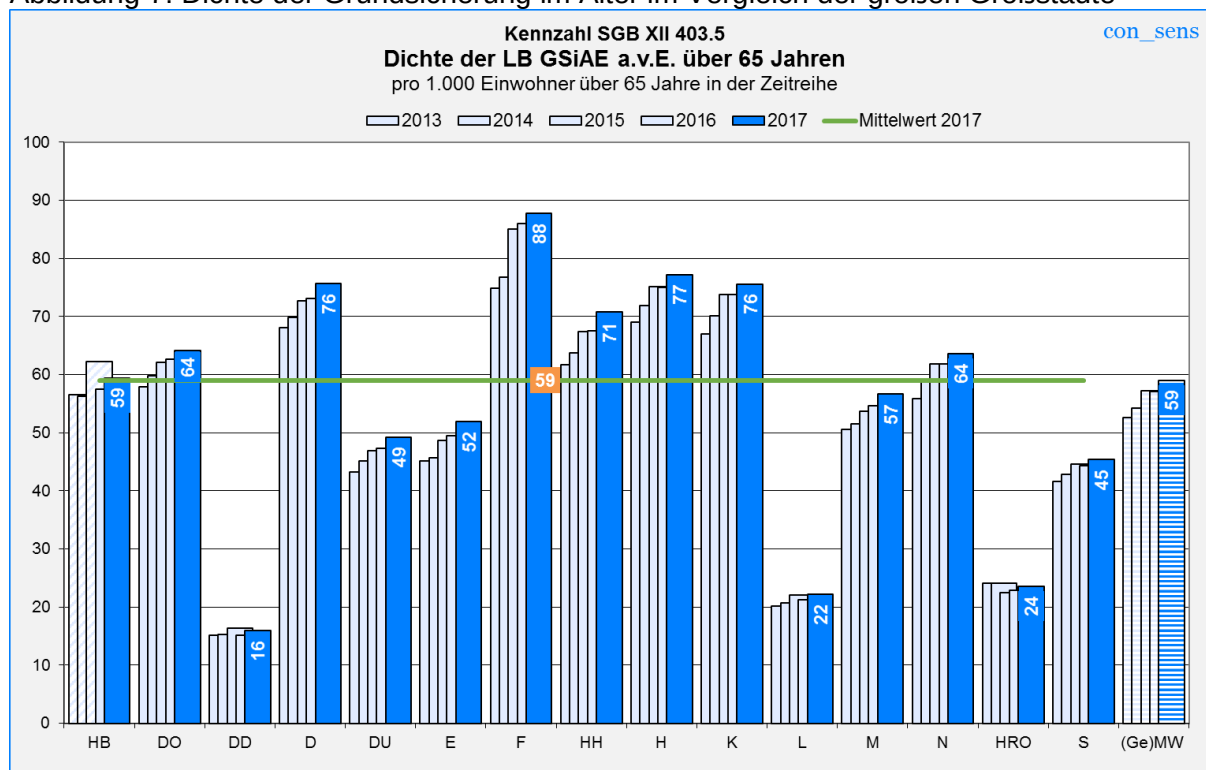
Grundsicherung im Alter – Quote: Leistungsberechtigte mit Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kap. SGB XII) im Alter von über 65 Jahren bezogen auf Bevölkerung über 65 Jahren

Quelle: SHA, Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Im Vergleich zu den 14 anderen großen Großstädten Deutschlands liegt Nürnberg bei der Häufigkeit des Bezugs von Grundsicherung im Alter geringfügig über dem Mittelwert (con_sens 2017, Daten für 2018 liegen noch nicht vor). Hierbei ist allerdings zu beachten,

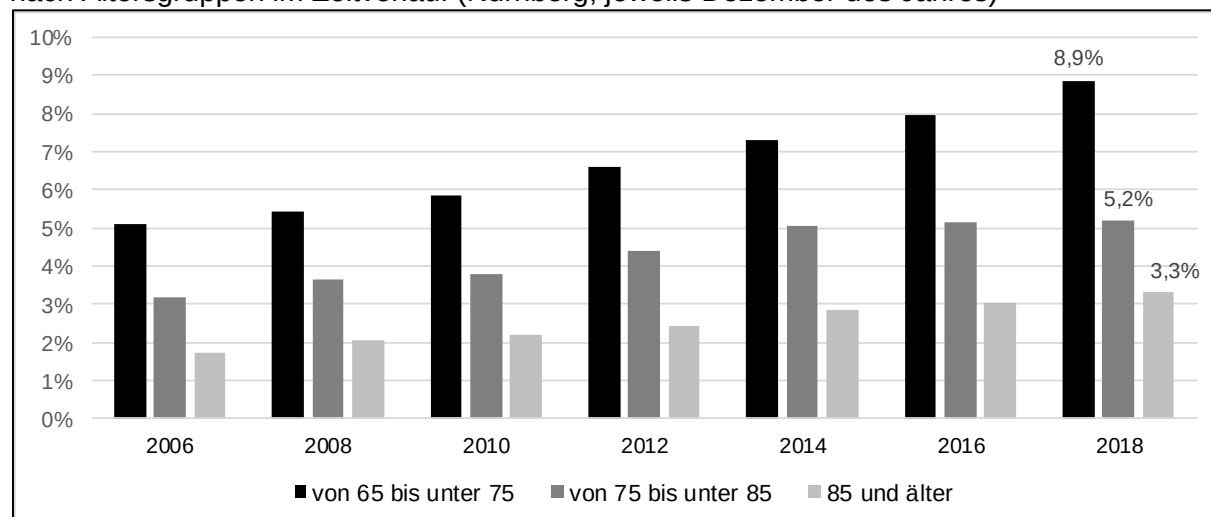
dass der Mittelwert stark durch die ostdeutschen Städte Dresden, Leipzig und Rostock beeinflusst wird. Auch hier zeigt der Vergleich in nahezu allen Städten einen stetigen Anstieg.

Abbildung 7: Dichte der Grundsicherung im Alter im Vergleich der großen Großstädte



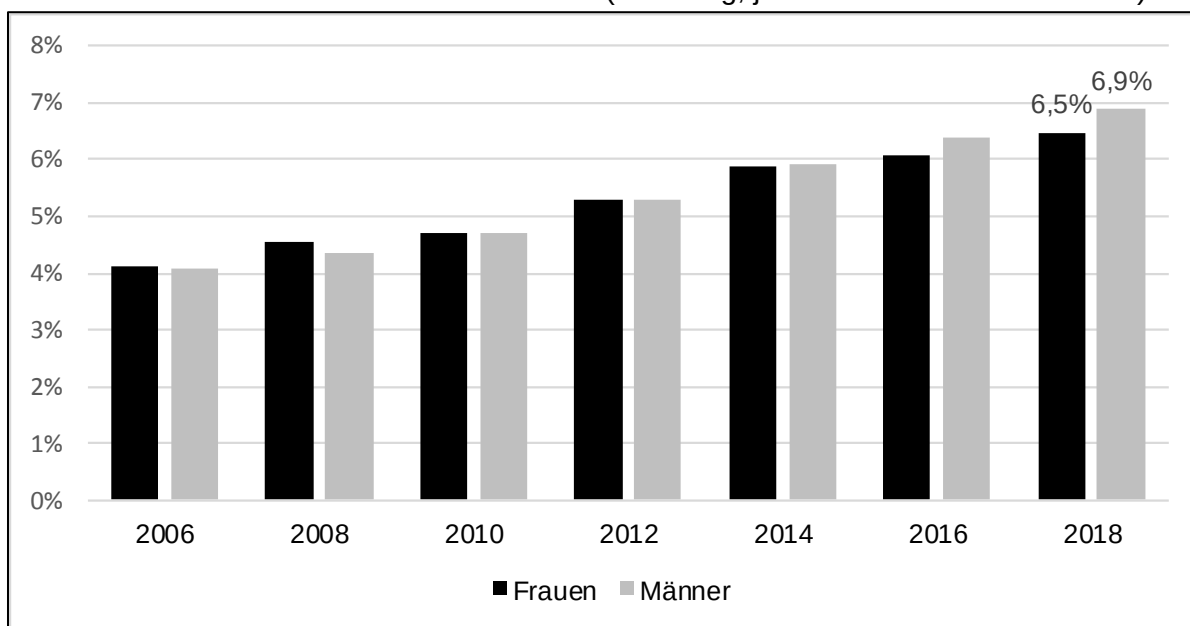
Dieser kontinuierliche Anstieg der Leistungsberechtigten wird auch in den einzelnen Altersgruppen sichtbar. Die Anteile der Leistungsberechtigten im Alter von 65 bis unter 75 Jahren im Jahr 2006 entspricht 2016 – 10 Jahre später – dem Anteil der Leistungsberechtigten im Alter von 75 bis unter 85 Jahren. Gleiches gilt auch für die Anteile der 75 bis unter 85-Jährigen im Jahr 2006. Die Leistungsberechtigten verbleiben somit weitgehend im Leistungsbezug, die Möglichkeiten aus eigener Kraft den Leistungsbezug zu beenden sind äußerst gering. Andererseits dürfte auch der Anteil an Personen vergleichsweise gering sein, der erst im höheren Lebensalter (über 70/75) erstmalig Grundsicherung in Anspruch nehmen muss (z.B. geringe Rente und Vermögen über Jahre aufgebraucht).

Abbildung 8: Quote der Leistungsberechtigten von Grundsicherung pro 100 Einwohner jeweils nach Altersgruppen im Zeitverlauf (Nürnberg, jeweils Dezember des Jahres)



Insgesamt bezogen im Dezember 2018 mehr Frauen (4.017) als Männer (3.077) Leistungen der Grundsicherung im Alter. Gleichwohl ist es verkürzt zu sagen, dass die Altersarmut vor allem weiblich sei. Im Vergleich mit entsprechenden Einwohnergruppen (Geschlecht/Alter) wird nämlich deutlich, dass seit 2016 anteilig mehr Männer als Frauen auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts angewiesen sind. Die geringeren Rentenansprüche aufgrund von Kinderbetreuung oder Teilzeit-Erwerbstätigkeit führen derzeit in Nürnberg zu keiner höheren Quote von Frauen im Leistungsbezug. Deutlich überlagert werden diese bekannten Ursachen für geringes Alterseinkommen von den Auswirkungen der Migration.

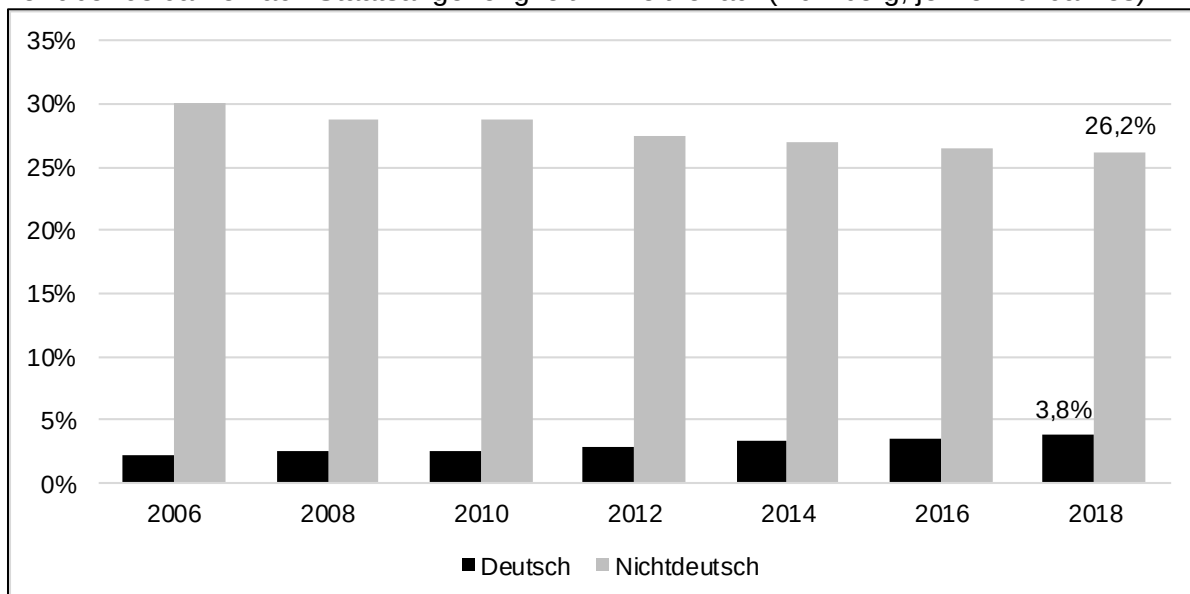
Abbildung 9: Quote der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter pro 100 Einwohner über 65 Jahre nach Geschlecht im Zeitverlauf (Nürnberg, jeweils Dezember des Jahres)



Quelle: SHA

Ältere Nürnbergerinnen und Nürnberger mit deutscher Staatsangehörigkeit beziehen deutlich seltener Leistungen der Grundsicherung im Alter als Einwohnerinnen und Einwohner mit ausländischer Staatsbürgerschaft (Abbildung 10). Gleichzeitig sind jedoch die Hälfte der Leistungsberechtigten in Nürnberg Deutsche (Abbildung 11).

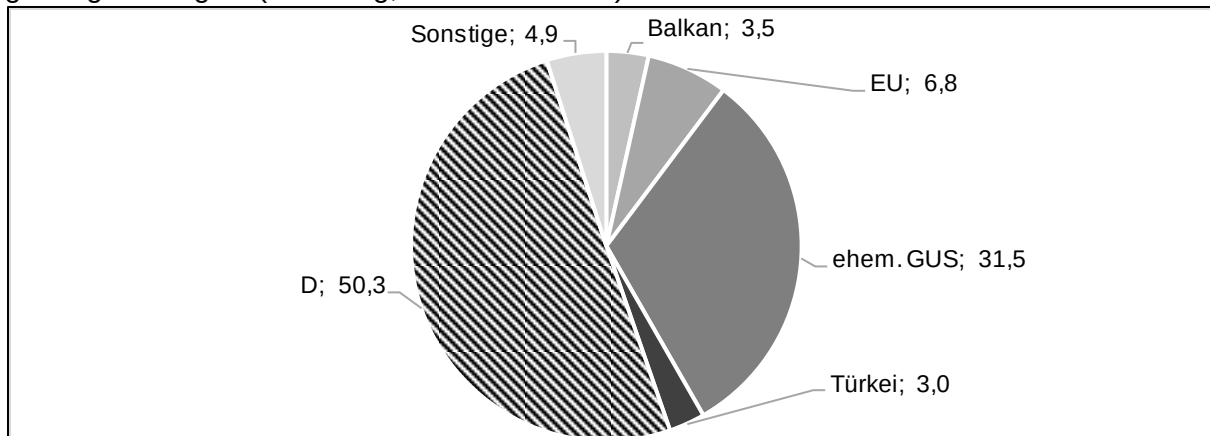
Abbildung 10: Quote der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter pro 100 Einwohner über 65 Jahre nach Staatsangehörigkeit im Zeitverlauf (Nürnberg, je Dez. d. Jahres)



Quelle: SHA

Der größte Anteil der ausländischen Leistungsberechtigten kommt aus den Staaten der ehemaligen GUS, hierbei insbesondere aus der Ukraine und der Russischen Föderation. Staatsangehörige aus den „klassischen Gastarbeiter-Ländern“ sind nur gering vertreten (Italien: 81 LB, Griechenland: 154 LB, Türkei: 203 LB). Zwar werden häufig auch Renten aus dem Ausland bezogen, die sind aber meist so gering, dass hiervon der notwendige Lebensunterhalt nicht vollständig bestritten werden kann.

Abbildung 11: Anteil der Leistungsberechtigten von Grundsicherung im Alter nach Staatsangehörigkeit/Region (Nürnberg, November 2018)



Quelle: SHA

Für viele Migranten ist nicht nur die Höhe des Erwerbseinkommens bzw. der Rentenversicherungsbeiträge, sondern vielmehr die Dauer der Beitragszahlungen entscheidend. Die aktuelle politische Rentendiskussion – nach 35 Beitragsjahren sollte die Altersrente auskömmlich sein – macht deutlich, dass die Erfüllung dieses Kriteriums für Migrantinnen und Migranten je nach Alter bei der Einreise und nach der (Dis)Kontinuität bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit strukturell von vorneherein erschwert sein kann.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Daten zum Transferleistungsbezug älterer Menschen sind wichtige kommunale Quellen für Armutsindikatoren. Weiterführende Messkonzepte kommen aus Gründen der Datenverfügbarkeit an Grenzen.
- ➔ 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 eine etwas höhere Quote (im Nachkommabereich) auf.
- ➔ 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.

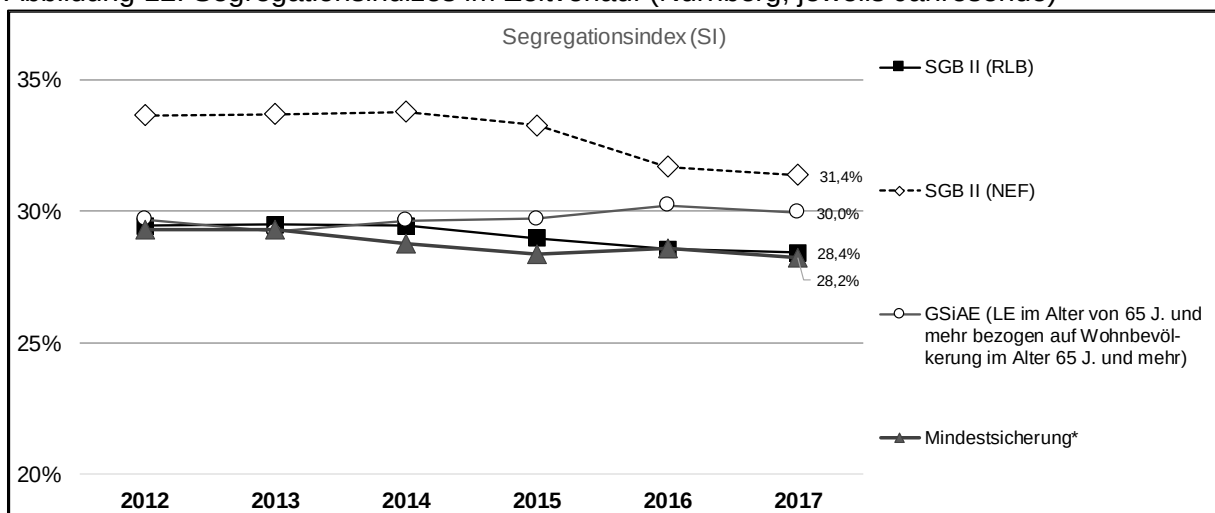
3.3 EXKURS: Segregation

Armutslagen können sich nicht nur nach Bevölkerungsgruppen, sondern auch nach Sozialräumen unterscheiden. Die Diskussion ist dann schnell bei Fragen potenzieller Segregation, verstanden als räumliche Trennung verschiedener Bevölkerungsgruppen. Die Wahl zur Messung von Segregation fällt hier auf den Segregationsindex (SI), wie ihn u. a. auch das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in einer Analyse vom Mai 2018 genutzt hat.²⁰ Der Segregationsindex gibt die Verteilung einer Gruppe (z.B. Transferleistungsempfänger) gegenüber der restlichen Bevölkerung an.²¹

Der Segregationsindex kann einen Wert zwischen 0 (gleichmäßige Verteilung) und 1 (vollständige Segregation) annehmen, bzw. bei einer Multiplikation mit 100 zwischen 0 und 100 Prozent. Der jeweilige Wert kann interpretiert werden als prozentualer Anteil der untersuchten Bevölkerungsgruppe (z.B. Transferleistungsempfänger), der in andere statistische Bezirke umziehen müsste, um eine Gleichverteilung über die gesamte Stadt zu erreichen. Je höher der Wert, desto ausgeprägter ist die Segregation.

Der Segregationsindex wird üblicherweise für SGB II-Bezug berechnet. Ergänzend zu den Regelleistungsberechtigten im SGB II wurde der Segregationsindex für Nürnberg auch für die Nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II, für die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen und für die Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung berechnet (Abbildung 12).

Abbildung 12: Segregationsindizes im Zeitverlauf (Nürnberg, jeweils Jahresende)



Erläuterungen: Grundlage sind die statistischen Bezirke Nürnbergs. RLB SGB II = Regelleistungsberechtigte im SGB II; NEF SGB II Nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II; GSiAE = Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung SGB XII; HLU = Hilfe zum Lebensunterhalt SGB XII. *Zu den Leistungen der Mindestsicherungen werden hier gezählt: SGB II (RLB), GSiAE - 4. Kapitel SGB XII a. v. E., HLU 3. Kapitel SGB XII - Leistungsberechtigte a. v. E., Leistungsempfänger AsylbLG
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelderegister; Amt für Statistik und Stadtforschung für Nürnberg und Fürth, SHA; eigene Berechnung

Bezogen auf die Regelleistungsberechtigten im SGB II und auch die Empfänger von Mindestsicherungsleistungen bewegt sich der Segregationsindex Ende 2017 bei ca. 28%. D. h. etwas mehr als ein Viertel der Leistungsempfänger müssten umziehen, um eine Gleichverteilung über das Stadtgebiet herzustellen. Damit bewegt sich Nürnberg im Vergleich mit 74 deutschen Städten im Mittelfeld der sozialen Segregation.²²

²⁰ Helbig/Jähnen 2018

²¹ Zu Berechnung des Segregationsindex siehe Anhang 1.

²² Helbig/Jähnen 2018, S. 30

Weiter fällt mit Blick auf Abbildung 12 auf:

- Die Segregation der Kinder und Jugendlichen (NEF) fällt in der Betrachtung mit geringem Abstand am höchsten aus, jedoch mit spürbar abnehmender Tendenz in den letzten Jahren. Im Übrigen zeichnet sich auch hier im Vergleich mit 74 deutschen Städten ab, dass sich Nürnberg im Mittelfeld bewegt.²³
- Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung werden nur die Leistungsberechtigten im Alter von 65 Jahren und mehr gezählt (das sind ca. $\frac{3}{4}$ aller Leistungsberechtigten) und auf die jeweilige Bevölkerung im Alter von 65 Jahren bezogen. Der so errechnete Indexwert liegt zwischen dem Wert für die Bezieher von Mindestsicherungsleistungen und dem der nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II.

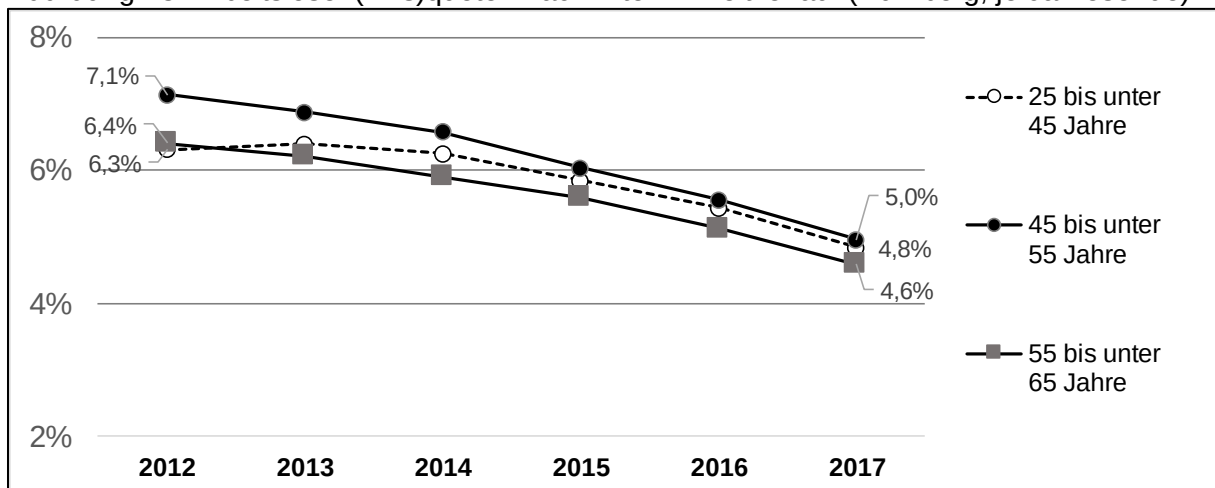
Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Die Segregationstendenzen in Nürnberg bewegen sich im Städtevergleich Mittelfeld. Sie sind recht stabil, mit leichter Tendenz zur Abnahme.
- ➔ Am größten ist die relative Abnahme bei Kindern und Jugendlichen, wobei sie dort im Vergleich auch nach wie vor am höchsten ist.

3.4 Arbeit und Beschäftigung

Arbeit ist der beste Schutz vor Armut – auch und gerade vor Altersarmut. Der Nürnberger Arbeitsmarkt entwickelt sich positiv. Seit 2013 ist die Arbeitslosenquote kontinuierlich rückläufig. Im Jahr 2018 belief sie sich im Jahresdurchschnitt auf 5,4 und war damit nahezu gleichauf mit dem Wert für Deutschland (5,2) und deutlich niedriger als der Durchschnitt der Großstädte (7,3).²⁴ Ein positiver Trend ist auch bei der Entwicklung älterer Arbeitsloser zu beobachten. Wurden in Nürnberg Ende 2012 noch 3.834 Personen im Alter von 55 Jahren und älter als arbeitslos gezählt, so waren es Ende 2018 insgesamt 2.981, was einer Abnahme von ca. 22% entspricht. Abbildung 13 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosen(hilfs)quote²⁵ verschiedener Altersgruppen in Nürnberg im Zeitvergleich.

Abbildung 13: Arbeitslosen(hilfs)quoten nach Alter im Zeitverlauf (Nürnberg, je Jahresende)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelderegister; Amt für Statistik und Stadtforschung für Nürnberg und Fürth; eigene Berechnung

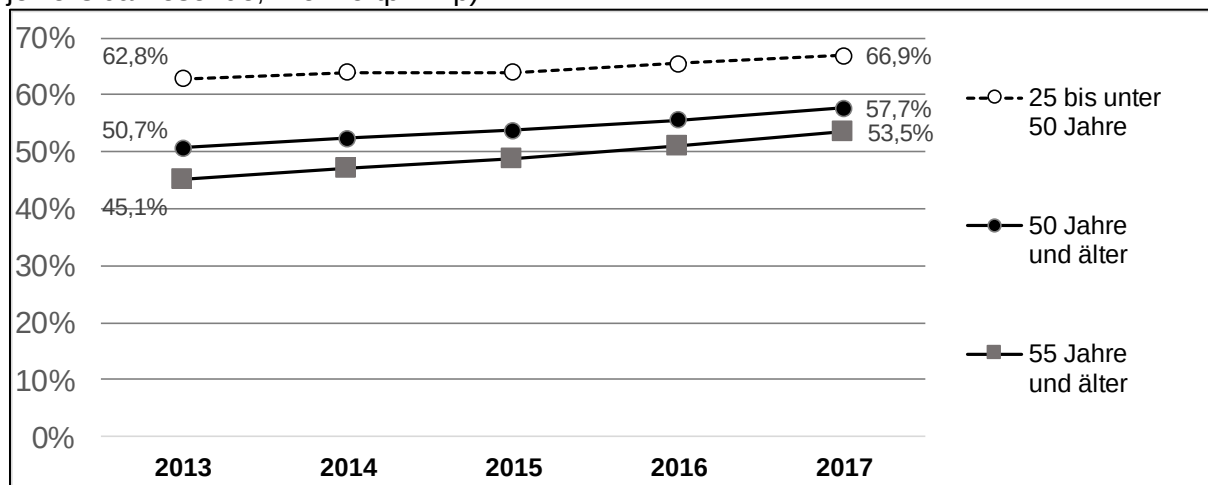
²³ Helbig/Jähnen 2018, S. 51

²⁴ Im Großstadtvergleich werden hier folgende Städte einbezogen: Hamburg, Bremen, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln, Dortmund, Frankfurt a. M., Stuttgart, München, Nürnberg, Berlin, Rostock, Dresden, Leipzig

²⁵ Altersspezifische Arbeitslosenquoten können nicht berechnet werden, da nötige Bezugsdaten nicht vorliegen (v. a. wer dem Arbeitsmarkt überhaupt zur Verfügung steht). Zur Annäherung ist es üblich, die Zahl der Arbeitslosen einer Altersgruppe auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der Altersgruppe zu beziehen. Diese Hilfsquoten fallen logischerweise niedriger aus, als die üblichen Arbeitslosenquoten. Sie können jedoch genutzt werden, um eine Dynamik der Arbeitsmarktentwicklung abzubilden.

Die relative Arbeitslosigkeit aller Altersgruppen – auch der älteren – ist seit Jahren rückläufig. Als „Spiegelbild“ dieser Entwicklung ist bei der Beschäftigungsquote²⁶ in Nürnberg eine Zunahme auch der älteren Beschäftigten zu erkennen (Abbildung 14). Zwar lag die Beschäftigungsquote der Einwohner im Alter von 55 bis unter 65 Jahren Ende 2017 mit knapp 54% unter denen der Einwohner im Alter von 50 bis unter 65 Jahren und der Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 50 Jahren, allerdings fällt die Zunahme der ältesten Beschäftigtengruppe mit einem Zuwachs von 8,4 Prozentpunkten seit Ende 2012 am größten aus. Dies entspricht einer Zunahme um 7.339 Personen auf 34.646 Beschäftigte im Alter von 55 Jahren und älter Ende 2017.

Abbildung 14: Beschäftigungsquoten ausgewählter Altersgruppen im Zeitverlauf (Nürnberg, jeweils Jahresende, Wohnortprinzip)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Einwohnermelderegister; Amt für Statistik und Stadtforschung für Nürnberg und Fürth; eigene Berechnung

Für die Vermeidung von Armutslagen im Alter ist die skizzierte Beschäftigungsentwicklung prinzipiell positiv. Gleichwohl sagen der Rückgang von Arbeitslosigkeit und die Zunahme von Beschäftigung noch nichts darüber aus, wie stark dabei gerade mit Blick auf zu erwartende Renten das Ausmaß (nicht) armutsfester Beschäftigung ist (vgl. dazu auch Abschnitt 3.5).

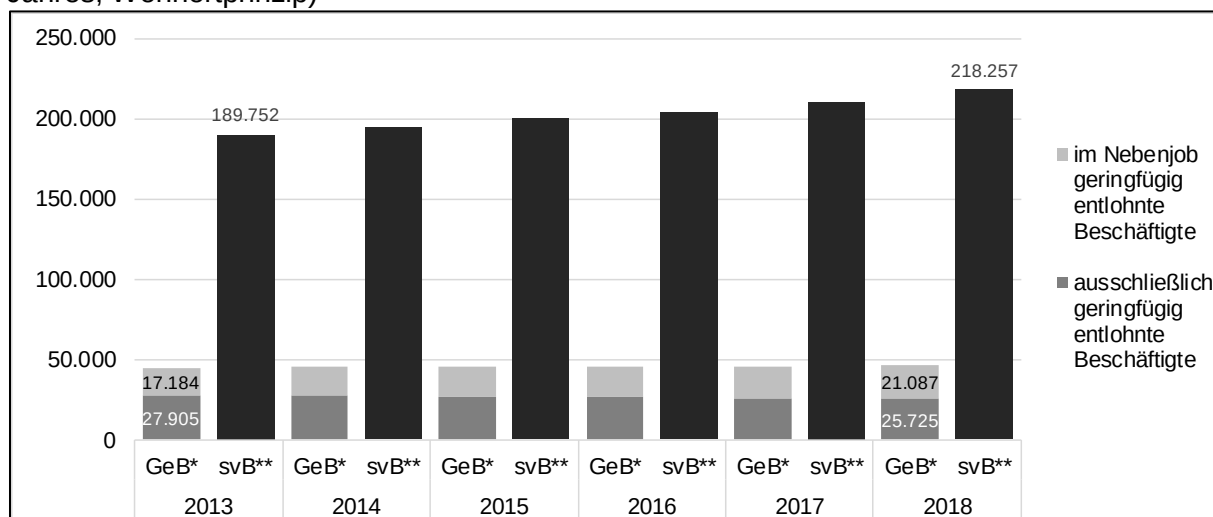
In diesem Zusammenhang fällt vielfach der Begriff „atypische Beschäftigung“, der in der Diskussion oft synonym mit „prekärer Beschäftigung“ verwendet wird. Tatsächlich nehmen mit einem möglichen Anstieg atypischer Beschäftigungsmerkmale Prekaritätsrisiken zu. Gleichwohl ist atypische Beschäftigung nicht zwingend mit prekärer Beschäftigung gleichzusetzen. Hier ist ein differenzierterer Blick nötig. Mit „atypischer Beschäftigung“ werden Abweichungen vom abhängig beschäftigten „Normalarbeitsverhältnis“ bezeichnet. Im Einzelnen gelten folgende Punkte als Merkmale atypischer Beschäftigung: a) befristete Beschäftigung, b) Teilzeitbeschäftigung (bis zu 20 Stunden pro Woche), c) Zeit-/ Leiharbeitsverhältnisse und d) geringfügige Beschäftigung. Zu den Punkten a) bis c) ist die örtliche Datenlage nach Altersgruppen stark eingeschränkt. Informationen liegen dagegen zur Entwicklung der geringfügig entlohnnten Beschäftigung nach Altersgruppen vor.

Die geringfügig entlohnte Beschäftigung ist durch die Meldung zur Sozialversicherung seit 1999 statistisch auswertbar. Mit dem 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Jahr 2003 wurde zwischen ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung und geringfügig entlohnter Beschäftigung im Nebenjob unterschieden. Seitdem waren bundesweit teilweise kräftige Zuwächse dieser Beschäftigungsformen zu beobachten. Das änderte

²⁶ Die Beschäftigungsquote ist definiert als der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort einer Altersgruppe, bezogen auf die Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe (bis max. 64 Jahre). Beamte, Selbständige und andere nicht sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige sind in der Kennzahl nicht berücksichtigt. Nichtsdestotrotz ist die Beschäftigungsquote ein Schlüsselindikator zur Beurteilung des Beschäftigungsstandes einer Region und ein wichtiger Hinweis auf Arbeitsmarktintegration.

sich 2015 mit Einführung des Mindestlohns, was zur Folge hatte, dass ein Teil der ausschließlich geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige (Teilzeit-)Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurde, da sie über der damaligen Verdienstgrenze von 450 € lagen. In der Folge ist somit ein leichter Rückgang der Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten.²⁷ Dieser Trend zeigt sich auch für Nürnberg. Während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Nürnberg in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen ist, ist die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohten Beschäftigten gesunken.

Abbildung 15: Entwicklung verschiedener Beschäftigungsformen in Nürnberg (jeweils Juni des Jahres, Wohnortprinzip)



* geringfügig entlohnte Beschäftigte **sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Analog zum Bundestrend ist im selben Beobachtungszeitraum die Zahl der geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnisse im Nebenjob auch in Nürnberg angestiegen.

Der Rückgang ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung als atypische Beschäftigungsform kann im Sinne einer Zurückdrängung potenziell prekärer Beschäftigung als Erfolg verbucht werden. Die Gründe für eine Zunahme im Nebenjob geringfügig entlohnter Beschäftigter sind differenzierter zu bewerten. Bundesweite Analysen weisen darauf hin, dass die Motivation tatsächlich vorrangig der Zuverdienst bei geringerem Einkommen ist. Beschäftigte mit Nebenjob, die im Hauptjob eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung ausüben, haben im Durchschnitt ein geringeres Monatseinkommen als alle sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten. Personen mit den niedrigsten Einkommen in der Hauptbeschäftigung haben die höchste Wahrscheinlichkeit für einen Nebenjob. Bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist die Kombination mit einem geringfügig entlohten Nebenjob bundesweit besonders bei Frauen, Ausländern, Teilzeitbeschäftigten sowie Jüngeren unter 25 Jahre verbreitet.²⁸ Insofern spricht einiges dafür, dass Beschäftigte, die im Nebenjob geringfügig entlohnt tätig sind, vielfach einer nicht auskömmlichen Hauptbeschäftigung nachgehen. Neben dieser Motivlage gibt es jedoch auch das sogenannte *Portfoliomotiv*. „Demzufolge geht es den Nebenjobbern mehr darum, den Hauptjob um Tätigkeiten zu ergänzen, die Spaß machen oder Prestige einbringen. Beispiele sind der Universitätsprofessor, der als Berater in Wirtschaft oder Politik tätig ist, oder aber der Fließbandarbeiter, der abends gegen Entgelt Konzerte mit der Band gibt.“²⁹ Damit soll lediglich deutlich werden, dass es im Einzelfall sehr unterschiedliche Motivlagen gibt.

²⁷ vgl. auch Bruckmeier/Lietzmann/Mühlhan/Stegmaier 2018

²⁸ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2018

²⁹ vgl. Klinger/Weber 2017, S. 1

Bei der Beobachtung der geringfügig entlohnt Beschäftigten mit Wohnort Nürnberg nach verschiedenen Altersgruppen können im Zeitverlauf folgende Beobachtungen festgehalten werden (vgl. detaillierter Anhang 2):

ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte:

- In allen Altersgruppen nehmen die Beschäftigtenzahlen im Beobachtungszeitraum ab, mit einer Ausnahme: Personen im Alter von 65 Jahren und älter.
- Wurden in dieser Altersgruppe Mitte 2013 noch 4.607 Beschäftigte gezählt, so waren es Mitte 2018 5.469. Dies entspricht einer prozentualen Zunahme von knapp 19% (Zum Vergleich: Die Gesamtbevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr ist im selben Zeitraum um ca. 1,4% gewachsen).
- Eine mögliche Erklärung kann hier durchaus sein, dass eine vergleichsweise niedrige Rente im Alter zunehmend durch geringfügige Beschäftigung ergänzt wird. Diese Erklärung ist durchaus plausibel, es liegen jedoch keine Informationen über die tatsächlichen Motivlagen in Nürnberg vor. Aktuelle Studien für das Bundesgebiet weisen jedoch darauf hin, dass für eine Erwerbstätigkeit nach Übergang in die Altersrente finanzielle Motive durchaus wichtig sind, soziale Motive jedoch überwiegen.³⁰

im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte:

- Die Zahlen der im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigten weisen ebenfalls bei der Altersgruppe der Beschäftigten im Alter 65 Jahren und mehr die höchste prozentuale Zuwachsrate auf (+104% von Juni 2013 bis Juni 2018). Allerdings ist zu beachten, dass es sich um vergleichsweise geringe Fallzahlen handelt (92 Personen im Juni 2013; 188 Personen im Juni 2018). Kleinere Schwankungen bei ohnehin geringeren Fallzahlen haben bekanntermaßen relativ große prozentuale Auswirkungen.
- Geringfügig entlohnte Beschäftigung im Nebenjob hat bei der Altersgruppe ab 65 Jahren naheliegenderweise keine größere Bedeutung, da hier in der Regel auf Grund von Rentenbezug keine Hauptbeschäftigung mehr vorliegt.
- Zu beobachten ist eher die Entwicklung der älteren Beschäftigten im Alter von 55 bis unter 65 Jahren. Hier ist von 2013 bis 2018 eine Zunahme um 893 Beschäftigte zu beobachten. Dies entspricht einer überdurchschnittlichen Zuwachsrate von ca. 45% (zum Vergleich: die prozentuale Zunahme der im Nebenjob geringfügig entlohten Beschäftigung über alle Altersgruppen hinweg beträgt knapp 23%).

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ 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 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 durchaus sein, dass eine vergleichsweise niedrige Rente im Alter zunehmend durch geringfügige Beschäftigung ergänzt wird. Diese Erklärung ist durchaus plausibel, es liegen jedoch keine Informationen über die tatsächlichen Motivlagen in Nürnberg vor.
 - Die Zunahme geringfügig entlohter Beschäftigung im Nebenjob ist unter älteren Beschäftigten im Alter von 55 bis unter 65 Jahren überdurchschnittlich hoch.

³⁰ Anger et al 2018

3.5 EXKURS: Rentenprognosen

Das Problem der Altersarmut wurde bisher überwiegend an das Sozialhilfesystem adressiert, denn die durchschnittlichen Rentenbezüge sind im Wesentlichen existenzsichernd.

Am 1. Juli 2017 betrug für Männer in der gesetzlichen Rentenversicherung die Höhe des durchschnittlichen monatlichen Rentenzahlbetrags für Versichertenrenten 1.083 Euro. Dieser Wert war in den neuen Ländern mit 1.151 Euro etwas höher als in den alten Ländern (1.067 Euro). Der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag für Versichertenrenten an Frauen lag am Stichtag bei 689 Euro. Mit einem Wert von 918 Euro lag dieser Zahlbetrag in den neuen Ländern - vor allem aufgrund der Unterschiede in den Erwerbsverläufen von Frauen in Ost und West - deutlich über dem der alten Länder von 628 Euro.³¹

Im derzeitigen Rentensystem in Deutschland haben Menschen, die langfristig im Niedriglohnsektor tätig sind, praktisch keine Chance auf eine existenzsichernde Rente. Dies stellt die Akzeptanz und die Legitimation des Rentensystems grundsätzlich in Frage. Nicht nur das Fehlen einer Mindestsicherung im Rentensystem ist dabei das Problem, sondern die fehlende Aufwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung.³²

Ein näherer Blick auf die von Altersarmut betroffenen Menschen zeigt, dass diese häufig keine oder zumindest keine langen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung aufweisen. Wenn Altersarmut über den Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter definiert wird, bezieht in Deutschland aktuell etwa ein Viertel aller von Altersarmut betroffenen Personen keine eigene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Rund ein Drittel der Grundsicherungsbezieher weist nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung keinerlei Erwerbszeiten auf, 70 Prozent waren im Verlauf ihres Erwerbslebens nicht oder weniger als 30 Jahre erwerbstätig.³³

Menschen mit langen Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen in aller Regel keine Leistungen der Grundsicherung im Alter. Von den aktuellen Bestandsrentnerinnen und -rentnern mit 35 und mehr Versicherungsjahren beziehen circa 99 Prozent keine ergänzende Grundsicherung. Insgesamt beziehen mehr als 97 Prozent aller Bezieher einer gesetzlichen Rente keine ergänzenden Leistungen der Grundsicherung.³⁴

Einer aktuellen Prognose über die Entwicklung von Armutsrisiken zufolge unterscheiden sich Gefährdungsrisiken stark nach Gruppen.³⁵ Über den in einer Bertelsmannstudie³⁶ betrachteten Zeitraum bis 2036 wird das Risiko besonders hoch geschätzt für Personen mit geringer Bildung, alleinstehende Frauen sowie für Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren oder die einen Migrationshintergrund haben. Prognosen bzw. Vorausschätzungen für die Rentenentwicklung auf kommunaler Ebene liegen nur mit Einschränkungen vor.

Eine Schlagzeile der Nürnberger Nachrichten zur erwarteten Situation in Nürnberg dazu lautete am 4. Dezember 2018: „*Jedem dritten Arbeitnehmer droht Altersarmut!*“ Grundlage dieser Einschätzung war eine vom Eduard Pestel Institut für Systemforschung durchgeführte Studie im Auftrag der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten. Damit würde der zu erwartende Anteil der Ende 2017 Beschäftigten, die nach 45 Jahren sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über eine Rente unterhalb des Grundsicherungsniveaus verfügen, in Nürnberg mit 36 % geringfügig höher liegen als in Bayern (34%) oder im Durchschnitt aller Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland (ebenfalls ca. 34%).³⁷ In absoluten Zahlen wären somit rund 123.000 Beschäftigte in Nürnberg nach 45 Berufsjahren von Altersarmut bedroht. Auch wenn sich für Nürnberg in dieser Betrachtung keine überdurchschnittlich hohe Problematik abzeichnet, so klingen diese Zahlen erst einmal dramatisch und zweifelsohne ist die Frage der künftigen Rentenansprüche wichtig für die Diskussion von Ausmaß und auch

³¹ BMAS 2019

³² Köhler-Rama 2019

³³ DRV 2019, S. 3

³⁴ ebd.

³⁵ DIW 2017

³⁶ Bertelsmann 2017

³⁷ Der niedrigste prognostizierte Anteil eines Landkreises/einer kreisfreien Stadt beträgt 22 %, der höchste knapp 53 %.

Prävention von Altersarmut. Gleichwohl handelt es sich hier nicht um eine Prognose im Sinne einer Voraussage einer künftigen Entwicklung. Bei der Interpretation der Zahlen sind folgende Punkte zu beachten:

- Die Berechnung ist eine Fortschreibung aktueller Beschäftigungsmuster unter sonst gleichen Umständen (*ceteris paribus*). Die korrekte Lesart lautet somit wie folgt: Von den Ende 2017 knapp 340.800 Beschäftigten in Nürnberg werden 36% nach 45 Jahren Einzahlungsdauer über eine Rente unterhalb der Grundsicherung für Singlehaushalte (Niveau 2017) verfügen – und zwar unter der Annahme, dass es in der Zeit keine Veränderungen bei Beschäftigungsumfang oder Qualifikationsniveau, keine Stellenwechsel, keine Lohnerhöhungen, keine Erhöhung der Grundsicherungsschwelle etc. gibt.
- Bei den zu Grunde gelegten Zahlen handelt es sich um Beschäftigtenzahlen nach dem Arbeitsortprinzip, d. h. gezählt werden die Beschäftigten, die in Nürnberg arbeiten, unabhängig davon wo sie wohnen. Damit werden jedoch eher Aussagen über die *Altersarmutsfestigkeit* des Nürnberger Arbeitsmarktes gemacht. Für eine Diskussion zu erwartender Altersarmut der Nürnbergerinnen und Nürnberger wären Beschäftigtenzahlen nach dem Wohnortprinzip die sinnvollere Größe. Nach diesem Prinzip werden alle Beschäftigten gezählt, die in Nürnberg wohnen, unabhängig davon wo sie arbeiten.³⁸ Bei der Nutzung von Daten nach dem Wohnortprinzip wäre die absolute Zahl der zu erwartenden Beschäftigten mit einer Rente unterhalb des Grundsicherungsniveaus niedriger, der Anteil jedoch höher.
- Es handelt sich bei den Berechnungen um Fortschreibungen individueller Einkommen. Damit wurde nicht berücksichtigt, dass faktisch das Haushaltseinkommen zählt.

Mit Blick auf die künftige Entwicklung bleibt das generelle Problem eines Aufeinandertreffens von tendenziell sinkenden Renten für Neurentner und steigenden Wohnkosten, wodurch das wirtschaftliche Auskommen im Alter perspektivisch stärker und Druck gerät. (siehe Kapitel 3.8)

Hinzu kommt, dass die „politische“ Garantie des Rentenniveaus bisher nur bis 2025 gilt. Das Rentenpaket 2018 sieht vor, das Rentenniveau bis zum Jahr 2025 bei mindestens 48 % zu halten. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch die betriebliche und die private Altersvorsorge wichtige Bestandteile der Altersvorsorge darstellen. Die Sicherung des Rentenniveaus über das Jahr 2025 hinaus stellt nichtsdestotrotz angesichts des demografischen Wandels und des Übergangs der sog. Baby-Boomer-Generation in die nachberufliche Phase eine große Herausforderung dar.³⁹

Aktuell hat die Diskussion über die Einführung einer Grundrente dazu geführt, dass in Deutschland über das Ziel der Armutsvermeidung mithilfe des Rentensystems wieder intensiver diskutiert wird. Durch die vorgeschlagene Grundrente⁴⁰ gerät das wichtigste Ziel des Rentensystems in den Fokus der rentenpolitischen Diskussion: die Armutsvermeidung.

Da die von Bundesarbeitsminister Heil vorgeschlagene Grundrente nicht vom Bezug der Grundsicherung abhängig sein soll, würden nach Schätzungen des BMAS rund 3 Mio. Versicherte davon profitieren – darunter mehr als 2 Mio. Frauen.

³⁸ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit ist es jedoch nachvollziehbar, dass hier Arbeitsort-Daten genutzt wurden, da die ebenfalls hinzugezogene Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte nur für die Beschäftigten am Arbeitsort vorliegt.

³⁹ Körber-Stiftung (2018)

⁴⁰ BMAS 2019 Eckpunktepapier Grundrente. Bei Vorliegen von 35 Beitragsjahren (Pflichtbeitragszeiten aus Beschäftigung, Kindererziehung und Pflege) sollen die erworbenen Entgeltpunkte so aufgewertet werden, dass z.B. eine Friseurin, die 40 Jahre lang in Vollzeit zum Mindestlohn gearbeitet hat, eine Monatsrente von 960 Euro erzielt (statt aktuell 512 Euro). Diese Grundrente wird ohne Bedürftigkeitsprüfung beim Rentenempfänger gewährt. Evtl. vorhandenes weiteres Einkommen (Partnereinkommen, Einkommen aus Vermietung und Verpachtung, zusätzliche Rentenbezüge) und Vermögen sollen also unberücksichtigt bleiben. Durch diese Grundrente sollen 3 bis 4 Millionen Rentenempfänger (aktuelle und künftige) finanziell bessergestellt werden. Mehrheitlich wird es sich um Frauen handeln. Profitieren können von dieser Aufwertung der Entgeltpunkte vor allem Niedriglohneempfänger und Teilzeitbeschäftigte, soweit sie Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet haben. Ergänzend soll es Verbesserungen durch die Einführung von Freibeträgen beim Wohngeld sowie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (SGB XII) geben. Damit soll sichergestellt werden, dass auch Rentnerinnen und Rentner, die trotz Grundrente noch hilfebedürftig sind (z.B. wegen hoher Wohnkosten in Ballungsgebieten), ein Einkommen erzielen, dass 10 Prozent über dem Grundsicherungsniveau liegt.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Die im Lebensverlauf erworbenen Rentenansprüche stellen einen wichtigen Schutz gegen Einkommensarmut im Alter dar. Von den aktuellen Bestandsrentnerinnen und -rentnern mit 35 und mehr Versicherungsjahren beziehen in Deutschland circa 99 Prozent keine ergänzende Grundsicherung.
- ➔ In Deutschland bezieht etwa ein Viertel aller von Altersarmut betroffenen Personen keine eigene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung.
- ➔ 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.
- ➔ 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.

3.6 Einkommen und wirtschaftliche Situation

Armut ist relativ und mehrdimensional. Der Blick auf Einkommen reicht nicht aus, ist aber zweifelsohne ein zentraler Bestandteil der Debatte um Armut und Armutsgefährdung. Die Erhebung von Einkommen gehört zu den komplizierteren Vorhaben von Statistik und empirischer Sozialforschung, deren Hürden hier voll zum Tragen kommen.⁴¹ Letztlich ist nicht mehr als eine (möglichst systematische) Annäherung an die Frage der Einkommensentwicklung möglich. Für die Nürnberger Gesamtbevölkerung gibt es hier gewisse Anhaltspunkte auf der Grundlage verschiedener Statistiken. Für eine Differenzierung nach Alter wird die Datenlage jedoch schwierig, da hier für Detailanalysen die Fallzahlen sowohl des Mikrozensus als auch der Wohnungs- und Haushaltserhebung „Leben in Nürnberg“ an Grenzen stoßen.

Eine umfangreiche Analyse der Einkommensentwicklung wurde im April 2018 im Stadtrat vorgestellt.⁴² An dieser Stelle sollen daher in für die Nürnberger Gesamtbevölkerung in aller Kürze einige aktualisierte Beobachtungen festgehalten werden:

- Im Großstadtvergleich liegt Nürnberg mit den Durchschnittseinkommen bei verschiedenen Datenquellen nahe am mittleren Wert der Großstädte. Allerdings ist die Entwicklung im Sinne relativer Einkommenszuwächse zuletzt spürbar unterdurchschnittlich. Das durchschnittliche monatliche Bruttoarbeitsentgelt Vollzeitbeschäftigter in Nürnberg betrug zum Jahresende 2017 3.285 Euro. Zum Vergleich: Der Mittelwert der deutschen großen Großstädte betrug Ende 2017 3.470 Euro.
- Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Blick auf die verfügbaren Einkommen, bei denen monetäre Sozialleistungen und sonstige Transfers zu den Markteinkommen hinzugefügt, andererseits Einkommen- und Vermögensteuern, Sozialbeiträge und sonstige laufende Transfers, die von den privaten Haushalten zu leisten sind abgezogen werden.
 - Nürnberg liegt in dieser Betrachtung von 2000 bis ca. 2012 erkennbar über dem Mittelwert der Großstädte. Danach liegt der Wert für Nürnberg praktisch gleichauf mit dem Mittelwert der Großstädte und dem Betrag für Deutschland.
 - Je Einwohner/in in Nürnberg beläuft sich das verfügbare Einkommen im Jahr 2016 auf durchschnittlich knapp 21.800 Euro.
 - Doch auch hier gilt, dass Nürnberg seit mehreren Jahren eine unterdurchschnittliche Zunahme der verfügbaren Einkommen zu verzeichnen hat.

⁴¹ Die Palette geht dabei von unterschiedlicher Periodizität der Datenquellen, unterschiedlichen Definitionen (z. B. von Einkommen selbst und auch von Haushalten), Erinnerungsproblemen der Befragten (v. a. bei unregelmäßigen bzw. einmaligen Transferzahlungen), Operationalisierungen und Interviewereffekten (vgl. Warner 2009, Bogner/Landrock 2015)

⁴² Bericht zur Entwicklung der Armutsgefährdung in Nürnberg, Sitzung des Stadtrats vom 11.04.2018.

- Mit dem Mikrozensus wird für Nürnberger Privathaushalte deutlich, dass prozentuale Verschiebungen von 2013 bis 2017 überschaubar sind und sich im Rahmen von bis zu 1,6 Prozentpunkten je Einkommensklasse bewegen. Veränderungen in diesem Umfang können noch als Zufallsschwankungen im Rahmen von Befragungen interpretiert werden.

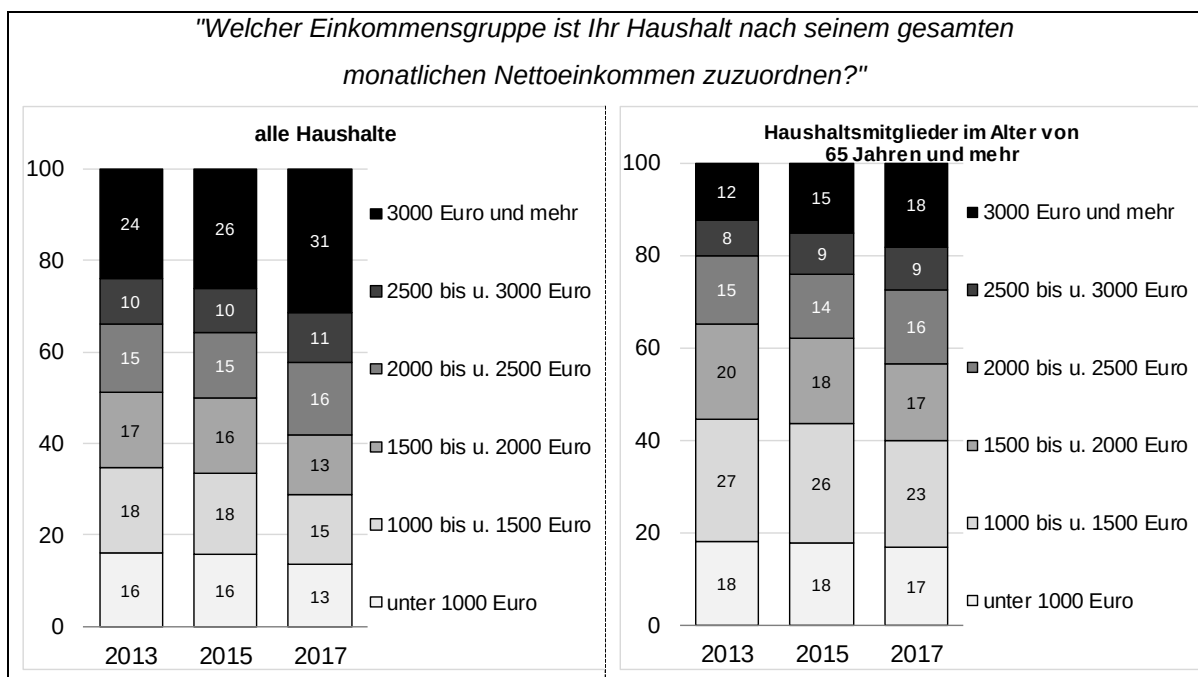
Einige Anhaltspunkte zu Einkommen und wirtschaftlicher Situation älterer Menschen liefert die städtische Wohnungs- und Haushaltserhebung.

Im Vergleich der Erhebungsjahre 2013, 2015 und 2017 zeigt sich, dass Haushalte mit Mitgliedern im Alter von 65 Jahren und mehr häufiger über Nettoeinkommen in den unteren Einkommensklassen verfügen und seltener in den höchsten Einkommensklassen zu finden sind (Abbildung 16). Zum einen ist dieser Befund grundsätzlich wenig überraschend, da die Rentenbezüge niedriger ausfallen als die Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Interessant ist beim näheren Hinsehen auch, dass sich bei den Älteren im Vergleich zu allen Haushalten deutliche Unterschiede nur an zwei Stellen abzeichnen:

- Die höchste Einkommensklasse ist bei Älteren – wie zu erwarten – deutlich seltener besetzt.
- Die zweitniedrigste Einkommensklasse (1.000 bis unter 1.500 Euro) ist unter den Älteren deutlich häufiger besetzt.

Bei allen anderen Einkommensklassen sind die Häufigkeiten praktisch gleichauf, bzw. nur geringfügig abweichend. Das gilt auch für die niedrigste Einkommensklasse. Substanzielle Einkommensverschlechterungen unter Älteren sind somit im Zeitverlauf nicht zu erkennen. Das heißt freilich nicht, dass das künftig so bleiben wird (siehe Kapitel 3.5).

Abbildung 16: Monatliche Nettoeinkommen (Nürnberg, 2013-2017)

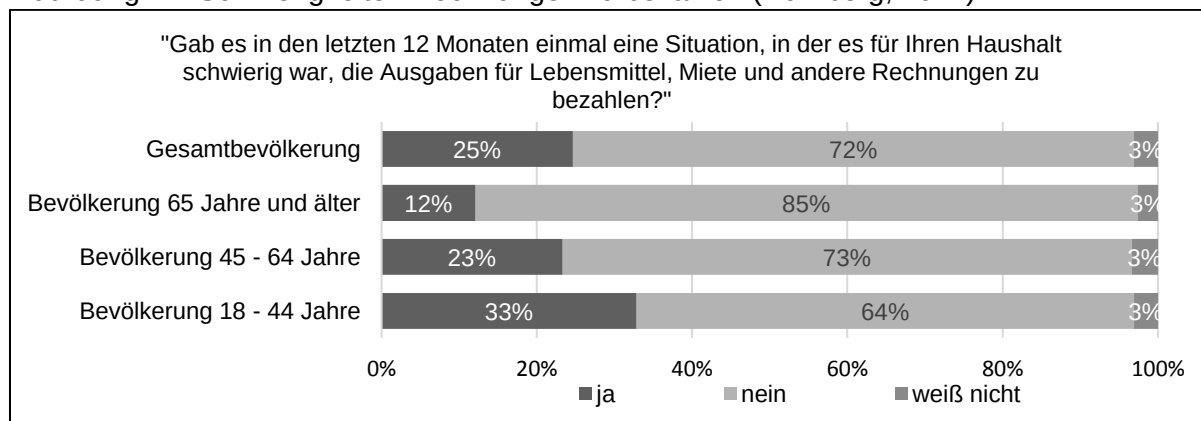


Anmerkungen: Bei einem Vergleich der Ergebnisse sollte immer die Haushaltsgröße berücksichtigt werden, da sie maßgeblichen Einfluss auf das Haushaltsnettoeinkommen hat. Durchschnittliche HH-Größen alle Haushalte: 2013-2017 je 1,9; 2017: 1,9 Durchschnittliche HH-Größen HH-Mitglieder 65 J. und mehr: 2013: 1,6; 2015-2017: 1,5
Quelle: Wohnungs- und Haushaltserhebung 2013/2015/2017, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

Neben der Einkommensverteilung gibt die Wohnungs- und Haushaltserhebung weitere Hinweise auf die wirtschaftliche Situation der Nürnberger Bürgerinnen und Bürger. So wurde bei der Erhebung 2017 auch finanzielle Schwierigkeiten sowie Reserven für Notfälle abgefragt (siehe Abbildung 17).

Unter den Seniorinnen und Senioren bejahten 12 % die Frage, ob es in den letzten 12 Monaten einmal eine Situation gab, in der es für den Haushalt schwierig war, die Ausgaben für Lebensmittel, Miete und andere Rechnung zu bezahlen. Unter der Gesamtbevölkerung beläuft sich dieser Anteil auf 25 %. Die ältere Bevölkerung ist damit nach eigenen Angaben aktuell seltener von finanziellen Schwierigkeiten betroffen als jüngere Bevölkerungsgruppen.

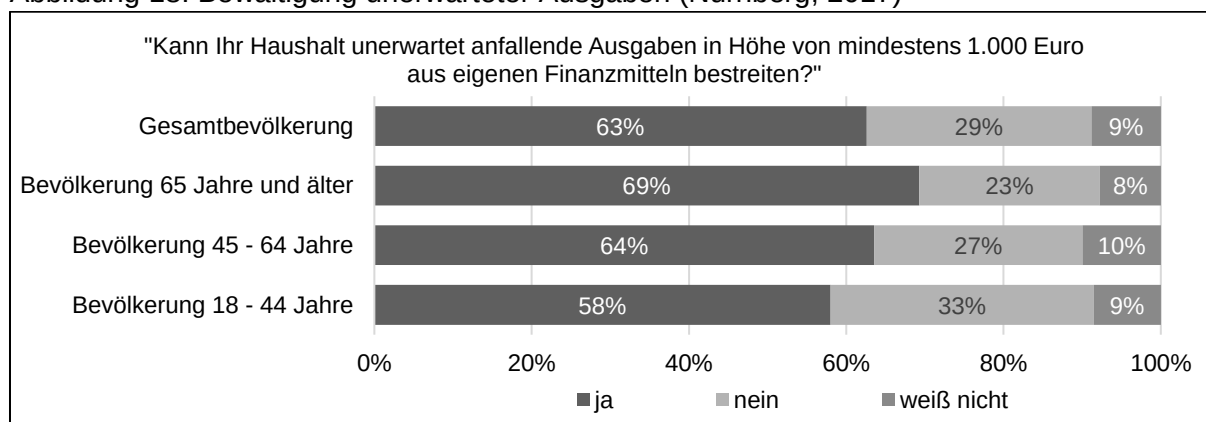
Abbildung 17: Schwierigkeiten Rechnungen zu bezahlen (Nürnberg, 2017)



Quelle: Wohnungs- und Haushaltserhebung 2017, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

Eine weitere Frage aus der Wohnungs- und Haushaltserhebung 2017 ermittelt finanzielle Reserven für Notfälle. Abbildung 18 zeigt, dass unter den Seniorinnen und Senioren knapp 70 % angeben unerwartete Ausgaben in der Höhe von mindestens 1.000 Euro bestreiten zu können. Dies ist im Vergleich mit den Vergleichsgruppen der höchste Anteil.

Abbildung 18: Bewältigung unerwarteter Ausgaben (Nürnberg, 2017)



Quelle: Wohnungs- und Haushaltserhebung 2017, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

Die Analysen zeigen somit, 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. Wenn gut 7.000 Personen im Alter von 65 Jahren und mehr Leistungen der Grundsicherung beziehen (vgl. Kapitel 3.2), dann zeigt allein diese Zahl, dass es auch in Nürnberg Armut im Alter gibt und dass es auch eine anhaltende Notwendigkeit zum Handeln gibt. Gleichwohl ist offenkundig eine Lesart nicht begründet, wonach die Altersarmut in Nürnberg ein exorbitantes Problem sei.

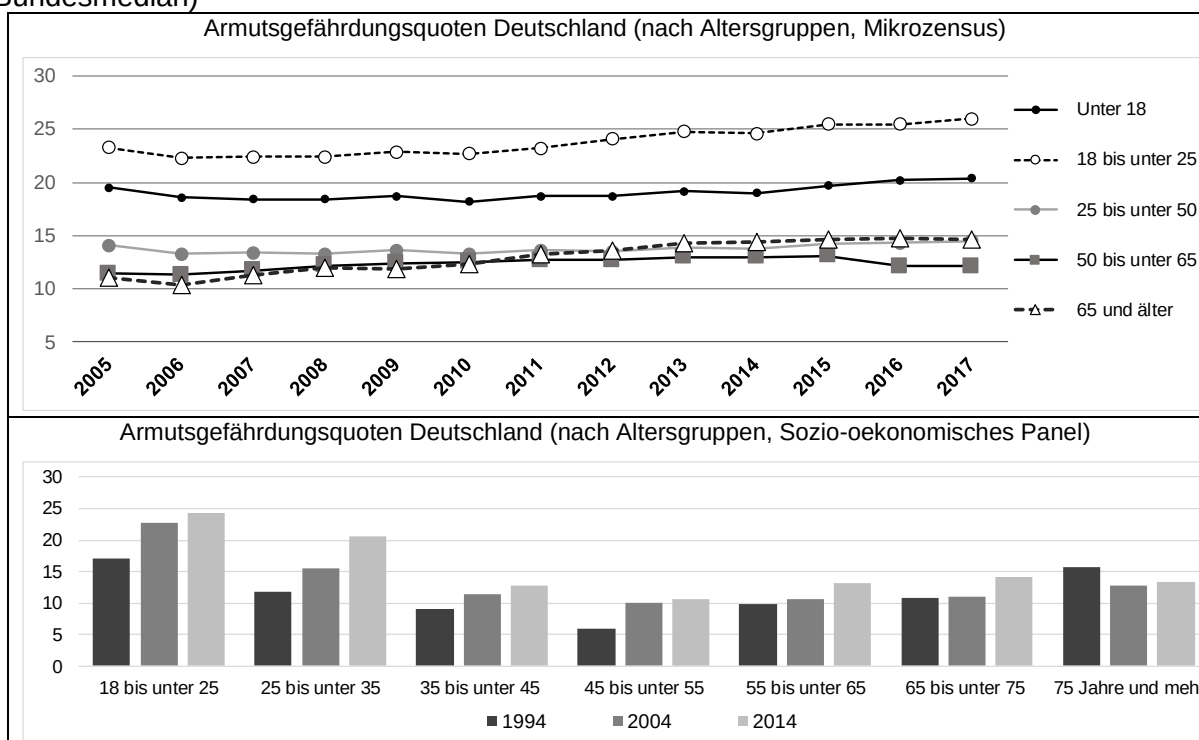
Ein vielfach genutzter Indikator in der Diskussion um (Einkommens-)Armut ist die Armutsgefährdungsquote. Eine kritische Einordnung zur Aussagekraft wurde im Zuge des Berichts im Stadtrat im April 2018 geliefert.⁴³ Hier sollen nur wenige zentrale Aspekte nochmals hervorgehoben werden. Die Armutsgefährdungsquote, die ebenfalls durch Befragungen gebildet

⁴³ Bericht zur Entwicklung der Armutsgefährdung in Nürnberg, Sitzung des Stadtrats vom 11.04.2018

wird, ist streng genommen eine Kennzahl zur Messung einer gewissen Form der Einkommensungleichheit. Damit hat sie in der Debatte zweifellos ihre Berechtigung, sie ist aber keine „Armutsquote“.⁴⁴ Ihr Vorteil ist, dass sie vergleichsweise leicht zu erheben ist, mit dem Blick auf laufende Einkommen einen armutsrelevanten Aspekt abbildet und dass über den Zeitverlauf Aussagen über Entwicklungen einzelner Bevölkerungsgruppen möglich sind. Sie ist somit geeignet, um Risikogruppen zu erkennen.⁴⁵ Allerdings gelten diese Vorteile vor allem für die Bundes- und Landesebene und weniger für regionale Auswertungen. So *„sollten nur deutliche Unterschiede zwischen den Armutsgefährdungsquoten verschiedener Regionen oder Bevölkerungsgruppen bzw. über einen längeren Zeitraum stabile Entwicklungen inhaltlich interpretiert werden. Für die kommunale Sozialberichterstattung kann die Armutsgefährdungsquote nicht herangezogen werden, da auch die Fallzahlen des Mikrozensus nicht ausreichen, um kleinräumige Auswertungen zu ermöglichen.“*⁴⁶ Verschärft wird diese „Fallzahlenproblematik“, wenn eine Differenzierung nach Altersgruppen vorgenommen wird. Die statistischen Zufallsschwankungen werden hier erhöht. Vor diesem Hintergrund wird hier auf eine nach Altersgruppen differenzierte Darstellung der Armutsgefährdungsquote für Nürnberg verzichtet.

Verschiedene Datenquellen für Deutschland zeigen, dass ältere Bevölkerungsgruppen im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen (bisher) eine geringere Armutsgefährdung vorweisen (Abbildung 19).

Abbildung 19: Armutsgefährdungsquoten Deutschland nach Altersgruppen (gemessen am Bundesmedian)



Datenquellen: Mikrozensus, Statistische Ämter des Bundes und der Länder; SOEPv32, Berechnungen des DIW Berlin, DIW Wochenbericht Nr. 4 2017, S. 80

⁴⁴ Vgl. Grabka/Goebel 2017, S. 78 (Fußnote 27); Schneider 2018, Cremer 2018, S. 72ff.

⁴⁵ Cremer 2018, S. 75

⁴⁶ Munz-König 2013, S. 124

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Armut ist mehrdimensional. Der Blick auf Einkommen ist hier eine von mehreren wichtigen Perspektiven für eine Armutsdebatte.
- ➔ 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.
- ➔ Die Armutsgefährdungsquote misst nicht Armut, sondern Einkommensungleichheit.
- ➔ Die Armutsgefährdungsquote basiert auf Haushaltsbefragungen. Die Nutzbarkeit dieser Daten auf der kommunalen Ebene gilt in der Literatur als eingeschränkt.

3.7 EXKURS: Hinweise auf Altersarmut durch Befragung von Tafelnutzerinnen und Tafelnutzern in Nürnberg

1993 wurde in Berlin die erste Tafel in Deutschland nach dem Vorbild der Tafeln in den USA gegründet. Die Nürnberger Tafel wurde durch die Initiative der Fürther Tafel ins Leben gerufen und am 18.12.2002 gegründet. Sie ist Mitglied im Bundesverband DEUTSCHE TAFEL e.V.

Die Helferinnen und Helfer der Nürnberger Tafel haben es sich zum Ziel gesetzt, gespendete Lebensmittel zu sammeln und an bedürftige Menschen zu verteilen. Dabei wird sie von zahlreichen Einzelhändlern, Unternehmen, kommunalen Einheiten und Privatpersonen unterstützt. Über die Kriterien der Vergabe eines Tafelausweises entscheiden die Tafeln selbst. Jede Person, die einen Tafelausweis beantragen will, wird gebeten einen Einkommensnachweis vorzulegen.

Die Tafel ist Mitglied im Nürnberger Netz gegen Armut, einem Kooperationsnetzwerk der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege und privater Institutionen, dessen Ziel in der Verbesserung der Lebenssituation von hilfebedürftigen Menschen in Nürnberg besteht.

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 durchgeführt.

Befragt werden konnten 29 Betroffene über 60 Jahre zu ihren Lebenssituationen und Einkommensverhältnissen sowie danach, ob und wofür sie den Nürnberg Pass hauptsächlich nutzen. Die Befragung dient dem Aufzeigen einiger qualitativer Aspekte und ist nicht repräsentativ. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Stabstelle im Sozialamt zusammen mit anderen eingeholten Rückmeldungen von Fachstellen auch zur kontinuierlichen Verbesserung des Leistungsspektrums des Nürnberg Passes, insbesondere hinsichtlich des Ausbaus für die Bedürfnislagen älterer Menschen.

Von 29 Befragten besitzen nur fünf Personen keinen Nürnberg-Pass.⁴⁷ Von den 24 Nürnberg-Pass Inhaberinnen und Inhabern geben nur drei an, den Nürnberg-Pass gar nicht zu nutzen. Am häufigsten nutzen die Befragten die Vergünstigungen beim VAG Ticket (19), beim Tiergarten (5) sowie bei Schwimmbädern (4) und Museen/Opernhaus (5).⁴⁸ Gerade die

⁴⁷ 17 Befragte sind Grundsicherungsempfänger SGB XII, die den Pass automatisch zugeschickt bekommen. Die restlichen Befragten beziehen Leistungen vom Jobcenter, erhalten Wohngeld oder Rente.

⁴⁸ Mehrfachnennungen waren möglich

Angaben zur intensiven Nutzung des VAG Tickets decken sich mit den Angaben einer 2018 durchgeführten Befragung bei den Ausgabestellen des Nürnberg-Passes durch das Sozialamt. Hier gaben 10 der 12 befragten Personen über 65 - die restlichen Personen waren jünger - an, die Vergünstigungen beim VAG Ticket zu nutzen.

10 der 29 aktuell Befragten Tafelnutzerinnen und -nutzer gaben an, dass ihr monatliches Einkommen nicht für regelmäßige, gesunde Mahlzeiten ausreicht. 15 können sich nach eigenen Angaben von dem monatlichen Einkommen keine winterfeste Kleidung kaufen und den meisten Befragten reicht das Geld nicht für Veranstaltungen, Ausflüge und Geschenke (20) oder notwendige Anschaffungen oder Reparaturen (19).

Die Frage nach der Nutzung verschiedener vergünstigter Angebote ergab, dass lediglich vier der Befragten „günstige Mittagstische“ nutzen, wohingegen sechs dieses Angebot nicht kennen und für zwei Personen die Anfahrt zu beschwerlich ist. Fünf Personen hatten kein Interesse an günstigen Mittagstischen.⁴⁹

Nur drei der Befragten besuchen Treffpunkte für Seniorinnen und Senioren, während weitere zwölf solche Angebote nicht nutzen, weil sie die Angebote nicht kennen (5), kein Interesse haben (6) oder die Angebote zu schwer zu erreichen sind (1).

Große Unkenntnis über ein Angebot herrscht offenbar beim Kulturticket: Vier Personen nutzen das Angebot. Neun der befragten Personen kennen das Kulturticket gar nicht, sieben haben kein Interesse an dem Angebot, vier Personen ist der Weg zu beschwerlich und drei Personen sei das Angebot noch zu teuer. Auch hier zeigt sich, dass die Vermittlung von Informationen offenbar ein Dauerthema ist. Das Kulturticket, dass zumindest einigen Befragten „zu teuer“ sei, ist ein kostenloses Angebot.

21 Personen gaben an, dass sie sich einen Besuch in einem Café oder einer Gaststätte nicht leisten können. In den Gesprächen mit den Befragten wurde aber deutlich, dass sich die Mehrheit dies wünscht.

Das Wichtigste zusammengefasst:

Die klein angelegte Befragung liefert einige konkrete Hinweise einer kleineren Zahl von Befragten, die sich in ein Gesamtbild fügen:

- ➔ 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.
- ➔ Die Information über Angebote und Nutzungsbedingungen ist und bleibt eine Daueraufgabe. So zeigen sich auch unter den Befragten, dass einige Angebote nicht bekannt sind (z.B. günstige Mittagstische) und/oder die Nutzungsbedingungen falsch einschätzen (z.B. Kulturticket).
- ➔ Der stark eingeschränkte finanzielle Handlungsspielraum kommt bei einigen Befragten deutlich zum Ausdruck.

3.8 Wohnen

Die meisten Menschen leben bis ins hohe Alter in einer privaten Wohnung. Daten für das Jahr 2015 zeigen für Deutschland:⁵⁰ Knapp 97 Prozent der über 65-Jährigen leben im eigenen Haushalt. Lediglich 3,2 Prozent leben in einer Gemeinschaftsunterkunft wie einem Alten- oder Pflegeheim. Mit zunehmendem Alter wächst dieser Anteil zwar, doch lebt die Mehrheit

⁴⁹ Aufgrund sprachlicher Verständigungsprobleme gaben manche Befragte bei einigen Fragen keine Antwort.

⁵⁰ vgl. Hoffman et al. 2017, S. 4

weiterhin im privaten Umfeld. Von den Hochaltrigen (80 Jahre und älter) leben 9,0 Prozent in einer Gemeinschaftsunterkunft. Anders formuliert: Über 90 Prozent der Bevölkerung im Alter von 80 Jahren und mehr lebt im eigenen Haushalt.

Selbst bei Pflegebedürftigkeit bleibt für die Mehrzahl von ihnen die eigene Wohnung der zentrale Lebensort. Dazu kommt, dass Ältere viel Zeit in der Wohnung verbringen, viel mehr als jüngere Menschen, die ihr Wohnumfeld für Alltagsaktivitäten häufig für längere Zeit verlassen. Mit steigendem Alter und zunehmenden Gesundheitsproblemen tendieren ältere Menschen dazu, ihren Aktionsradius zu reduzieren und sich mehr in der Wohnung und dem unmittelbaren Wohnumfeld aufzuhalten. Gleichzeitig steigt ihre Vulnerabilität gegenüber Mängeln in der Wohnung und der Wohnumgebung. Die Wohnung mit ihrem Wohnumfeld bestimmt daher für Ältere zu einem wesentlichen Teil, wie selbstbestimmt sie altern.

Wohnung ist nicht nur Wohnort, sondern auch Fixpunkt des eigenen sozialen Netzwerks im Quartier. Die meisten Wohnungen sind nicht altengerecht (barrierefrei bzw. barrierearm). Im Rahmen der Wohnungs- und Haushaltsbefragung 2015 wurde die Frage aufgeworfen „Wie barrierearm ist Nürnberg?“ Die Untersuchung des Statistikamtes zeigte, dass nicht bekannt ist, wie viele Wohnungen in Nürnberg nach der DIN-Norm als barrierefrei einzustufen sind. *„Entsprechend ist auch nicht bekannt, wie viele Nürnbergerinnen und Nürnberger barrierefrei wohnen. Erst recht gibt es nur vage Vorstellungen darüber, wie groß der Bedarf in Zukunft sein wird.“*⁵¹

In einer aktuellen Untersuchung hat das Amt für Stadtforschung und Statistik die Neubauten von 2014 bis 2017 untersucht. Von 2014 bis 2017 wurden 2.305 barrierefreie (nach Art. 48 BayBO) Wohnungen genehmigt und 1.454 fertiggestellt. Der Anteil der genehmigten und fertiggestellten barrierefreien Wohnungen an allen Neubauwohnungen hat sich damit seit 2014 auf knapp 30 % eingependelt.⁵²

Es gibt nicht *die* Wohnform für die alten Menschen – auch hier ist Vielfalt die Devise. Die veränderte Erwartungshaltung der Seniorinnen und Senioren hat zu einer Vielfalt an Wohnformen geführt, denen eines gemeinsam ist: Das Heim als vollinstitutionalisierte Wohnform wird als „letzte Möglichkeit“ gesehen. Dies betrifft nicht nur das Pflegeheim, auch wenn der Bedarf an Pflegeplätzen durch den demografischen Wandel in Zukunft steigen wird, sondern auch das traditionelle Altenheim mit Vollversorgung. Bevorzugt wird selbständiges Wohnen in vertrauter Umgebung mit der Sicherheit und der Möglichkeit, bei Hilfebedürftigkeit Hilfen nach eigener Auswahl zur Verfügung zu haben und nicht den Kindern zur Last zu fallen. Daraus erklärt sich der zeitweilige Boom beim Betreuten Wohnen.

In der aktuellen politischen Debatte wird das Thema Wohnen bzw. die Forderung nach bezahlbarem Wohnraum als neue soziale Frage diskutiert, da steigende Mieten für viele Bezieher von kleinen und mittleren Einkommen zu einem potentiellen Armutsrisiko werden könnten.

13 % der in Deutschland lebenden Personen fühlten sich 2017 nach eigener Einschätzung durch ihre monatlichen Wohnkosten wirtschaftlich stark belastet. Unter der von Armut betroffenen Bevölkerung traf das auf 24 % zu.⁵³ Rund 15 % der Bevölkerung in Deutschland lebten 2017 in Haushalten, die durch Wohnkosten überbelastet waren, das heißt, sie mussten mehr als 40 % ihres verfügbaren Nettoeinkommens (abzüglich Wohnungsbeihilfen) für Wohnen ausgeben. In der Altersgruppe 65+ beträgt der Anteil sogar 20 Prozent. Die jeweiligen Werte sind seit 2010 mit Schwankungen im Rahmen von ein bis zwei Prozentpunkten recht stabil.⁵⁴

Eine altersgerechte und bezahlbare Wohnung zu finden bzw. zu behalten könnte demnach auch für viele Ältere, gerade auch der kommenden, geburtenstarken Jahrgänge - zum Prob-

⁵¹ Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Nürnberg 2016

⁵² Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Nürnberg 2018

⁵³ Statistisches Bundesamt 2018

⁵⁴ Eurostat 2019

lem werden. Die Wohnsituation für Senioren wird sich, so das Ergebnis einer aktuellen Untersuchung des Pestel-Instituts in Hannover, in den kommenden Jahren bundesweit dramatisch verschlechtern. Immer mehr Ältere drohen vom Wohnungsmarkt „abgekoppelt“ zu werden. Grund sei ein viel zu geringer Bestand an altersgerechten und bezahlbaren Wohnungen in Deutschland.⁵⁵ Es wird vor einer „*grauen Wohnungsnot*“ gewarnt.⁵⁶

Auch wenn detaillierte kommunale Daten für einzelne Altersgruppen nicht vorliegen: Das Aufeinandertreffen von tendenziell sinkenden Renten für Neurentner und gleichzeitig steigenden Wohnkosten ist eine Entwicklung, die das wirtschaftliche Auskommen im Alter perspektivisch stärker unter Druck setzt (vgl. Abschnitt 3.5).

Insofern sind die aktuellen und künftigen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt in eine Trendfolgenabschätzung einzubeziehen.

Für den Nürnberger Wohnungsmarkt zeichnen sich folgende Entwicklungen ab:

- Es gibt eine vermehrte Nachfrage nach Wohnungen, weil die Stadt Nürnberg eine wachsende Stadt ist. Ein großer Teil der Nachfrage richtet sich nach preiswerten Wohnungen.
- Die Zahl der preiswerten Wohnungen auf dem Markt nimmt eher ab als zu.
- Die mittleren Mietpreise in Nürnberg sind auf Durchschnittsniveau der Großstädte, jedoch mit einer überdurchschnittlichen prozentualen Zunahme in den letzten Jahren. Die Wohnkostenbelastung hat zugenommen.⁵⁷

Darüber hinaus geben verschiedenen Daten Hinweise auf die Entwicklung der Wohnkosten in Nürnberg (Auswahl):

- Der mittlere Quadratmeterpreis der Angebotsmieten für Immobilien in Nürnberg liegt laut Städteranking von IW Consult 2018 mit 9,70 Euro je m² auf Durchschnittsniveau der Großstädte (9,66 Euro).⁵⁸ Die Zunahme zwischen 2013 und 2018 ist mit +29 % allerdings über dem Durchschnitt der betrachteten Großstädte von +24 %. Höher ist die prozentuale Zunahme in Berlin, München und Stuttgart.⁵⁹
- Auch bei der Frage, wie viel Prozent des Einkommens in verschiedenen Städten und Regionen für Wohnkosten aufgewendet werden müssen (EIMX Erschwinglichkeitsindex), rangiert Nürnberg im Mittelfeld. Der Wert beläuft sich 2018 auf 24,6 % und liegt knapp über dem Durchschnittswert der Großstädte in Höhe von 23,3 %. Allerdings ist die prozentuale Zunahme der Belastung des Einkommens (Nettokaltmieten) von 2014 bis 2018 in Nürnberg überdurchschnittlich gestiegen (+38 % ggü. 27 % im Mittel). Damit nimmt Nürnberg bei der prozentualen Entwicklung des Indexwertes den Spitzenplatz ein.
- Außerdem können als Hinweis auf Kostenentwicklung beim Wohnen die Kosten der Unterkunft für Grundsicherungsberechtigte ab 65 Jahren herangezogen werden. Diese sind im Zeitraum von 2012 bis 2018 von 308 Euro auf 353 Euro gestiegen. Dies bedeutet zunächst höhere Ausgaben für die Kostenträger, gibt aber zudem einen Hinweis auf die Kostenentwicklung im Segment der „preiswerten“ Wohnungen und bestätigt die Entwicklung, dass Wohnen auch für die Gruppe der Älteren zunehmend teurer wird. Als „preiswerte“ Wohnung werden alle Wohnungen verstanden, die innerhalb der

⁵⁵ Günther 2018, S. 23: „Die Berechnungen geben selbstverständlich nur Tendenzen wieder und dementsprechend handelt es sich bei den ausgewiesenen Werten um zu erwartende Größenordnungen, wenn gegenüber dem heutigen Stand (...) keine gravierenden Veränderungen eintreten.“

⁵⁶ NN 15.01.2019

⁵⁷ IW Consult: <https://www.iwconsult.de/leistungen-themen/branchen-und-regionen/staedteranking-2018/>

⁵⁸ Vergleichsgröße für die hier aufbereiteten Daten von IW Consult sind folgende Städte: Berlin, Bremen, Dortmund, Dresden, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Frankfurt a. M., Hamburg, Köln, Leipzig, München, Nürnberg, Stuttgart. Der Mietspiegel Nürnberg hingegen wird auf Grundlage der WoHaus-Daten ermittelt. Damit handelt es sich um eine vollständig andere Datenquelle, die für den hier angestrebten Städtevergleich naheliegender Weise nicht nutzbar ist.

⁵⁹ Datengrundlage sind die durchschnittlichen Nettokalt-Bestandsmieten aus dem dritten Quartal, die bei ImmobilienScout24 angeboten wurden. Sozialwohnungen werden insofern berücksichtigt, wenn Sie bei ImmobilienScout24 gelistet sind.

Richtwerte nach dem SGB II und dem SGB XII für die jeweilige Wohnungsgröße liegen.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ 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.
 - Die mittleren Mietpreise in Nürnberg liegen im Großstadtvergleich auf Durchschnittsniveau, jedoch mit einer überdurchschnittlichen prozentualen Zunahme in den letzten Jahren.
 - Die prozentuale Zunahme der Belastung des Einkommens durch Wohnkosten war von 2014 bis 2018 in Nürnberg überdurchschnittlich. Ein knappes Viertel des Einkommens muss für Wohnzwecke aufgebracht werden.
- ➔ Das Aufeinandertreffen von tendenziell sinkenden Renten für Neurentner und gleichzeitig steigenden Wohnkosten ist eine Entwicklung, die das wirtschaftliche Auskommen im Alter perspektivisch stärker unter Druck setzt

3.9 Gesundheit

Mit zunehmendem Alter spielt die Aufrechterhaltung der Gesundheit nicht nur für das Wohlbefinden oder für persönliche Aktivitäten eine bedeutende Rolle, sondern auch für die gesellschaftliche Teilhabe. Gute Gesundheit umfasst dabei nicht nur die Abwesenheit von Krankheit, sondern mehrere Dimensionen. Die Weltgesundheitsorganisation WHO definiert Gesundheit „als Zustand des vollkommenen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht als bloße Abwesenheit von Krankheit oder Gebrechen“ (WHO 1946).

Empirische Studien zeigen: Der Mehrzahl der Älteren geht es gesundheitlich gut und ältere Generationen werden immer gesünder (im Vergleich zu Vorgängergenerationen). Auch präventives Verhalten setzt sich allgemein durch (vgl. Generali-Altersstudien, Deutscher Alterssurvey in Generali 2017 und Mahne et al. 2017).

Dennoch treten mit dem Alter verschiedene Beschwerden und Krankheitsbilder häufiger auf (Befunde für Deutschland):⁶⁰

- Die Zahl der Senioren, die unter mehreren Erkrankungen gleichzeitig leiden (Multimorbidität), steigt an; im Alter von 80 bis 85 Jahren sind 65 % der Frauen und 53 % der Männer betroffen.
- Zu den häufigsten Krankheitsbildern zählen Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Muskel-Skelett-Erkrankungen, Diabetes mellitus, Krebserkrankungen, Depressionen und Demenz; rund ein Drittel der Älteren musste innerhalb eines Jahres verletzungsbedingt zum Arzt – häufig aufgrund eines Sturzes.
- Funktionale Einschränkungen bei Alltagstätigkeiten sind vor allem ab einem Alter von 80 Jahren festzustellen.

⁶⁰ Vgl. dazu StMGP 2017

„Die sozialepidemiologische Forschung und die Gesundheitsberichterstattung haben inzwischen überzeugend belegt, dass Personen mit niedrigem im Vergleich zu denjenigen mit höherem sozioökonomischen Status von vielen Krankheiten, Beschwerden und Funktionseinschränkungen verstärkt betroffen sind und zu einem größeren Anteil vorzeitig sterben. Als Gründe hierfür werden unter anderem stärkere Belastungen am Arbeitsplatz, in der Wohnumgebung und im familiären und sozialen Umfeld diskutiert.“⁶¹

Die Lebenserwartung von Personen mit niedrigem Einkommen ist deutlich geringer als die Lebenserwartung von Personen mit hohem Einkommen, die Differenz beträgt bei Frauen 8,4 Jahre und bei Männern 10,8 Jahre.⁶²

Aktuelle Studien verweisen im bundesdeutschen Vergleich ebenfalls darauf, dass ein Zusammenhang zwischen sozialer Lage/Armut und dem Gesundheitszustand besteht.⁶³ Der Zusammenhang zwischen der Einkommenssituation und dem Gesundheitszustand der Menschen lässt sich nach dem AOK-Report bis ins hohe Alter belegen. Dies gilt in besonderem Maße für Männer. Soweit sie nur über eine Rente von maximal 800 Euro im Monat verfügen, tritt bei ihnen im Schnitt bereits mit 74 Jahren Pflegebedürftigkeit ein, bei der mittleren Einkommensgruppe (bis 1.600 Euro) mit 77 Jahren und bei höheren Einkommen im Schnitt erst mit 81. Ähnliche Zusammenhänge lassen sich bei Demenz feststellen.⁶⁴

Die aus dem Jahr 2010 vorliegenden Daten, die im Zuge der Gesundheitsberichterstattung erhoben wurden, stellen auf kommunaler Ebene einen Zusammenhang von Gesundheit und Einkommen für die Nürnberger Gesamtbevölkerung her. Grundlage bilden Daten der Wohnungs- und Haushaltserhebung 2006 zur subjektiven Gesundheit.⁶⁵ Aktuellere Daten lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung nicht vor.

Für die Nürnberger Gesamtbevölkerung zeigte sich hier ein Zusammenhang zwischen dem selbst eingeschätzten Gesundheitszustand und dem Haushaltsnettoeinkommen. Der Anteil derer, die ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut einschätzten war größer in jenen Gruppen, die ein höheres Einkommen aufwiesen.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ 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 deutlich geringer als die Lebenserwartung von Personen mit hohem Einkommen.
- ➔ Zahlen aus der Wohnungs- und Haushaltserhebung zeigen für Nürnberg, dass der Anteil derer, die ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut einschätzten geringfügig größer in jenen Gruppen war, die ein höheres Einkommen aufwiesen.

⁶¹ Lampert 2018

⁶² Lampert/Kroll 2014

⁶³ AOK Hamburg Rheinland 2019, Robert Koch Institut 2005

⁶⁴ AOK Hamburg Rheinland 2019. Allerdings ist die Beschreibung eines solchen Zusammenhangs für Ältere aufgrund von Fallzahlenproblemen in Befragungen, zum Beispiel durch eine Unterrepräsentation in Gesamtbevölkerungsstudien für bestimmte Altersgruppen wie Ältere schwieriger darzustellen als für die Gesamtbevölkerung. Andere Studien zeigen diesen Zusammenhang im Alter nicht so stark ausgeprägt (Robert Koch Institut 2005)

⁶⁵ Stadt Nürnberg Gesundheitsamt 2010

4. Maßnahmen und Programme in Nürnberg

4.1 Kommunale Handlungsspielräume

In Abschnitt 2 wurde zwischen Armutsursachen und –folgen unterschieden. Dabei wurde bereits herausgearbeitet, dass der kommunale Handlungsspielraum bei der Bekämpfung zentraler Armutsursachen eingeschränkt ist. Das betrifft vor allem Armut von Menschen im höheren Alter, da hier ursächlich kaum mehr gehandelt werden kann, wenn es z.B. darum geht, gebrochene Erwerbsbiographien auszugleichen und die Einkommens- bzw. Rentenhöhe aktiv zu gestalten.⁶⁶ Hoch ist der kommunale Spielraum dagegen bei der Bekämpfung von Armutsfolgen. Die Ermöglichung von Teilhabe ist kommunale Kernkompetenz.

Die Kommune als die den Menschen nächste politische Ebene steht besonders in der Verantwortung, von Armut Betroffenen Teilhabe zu ermöglichen. Die Kommune ...

- informiert umfassend über rechtliche Leistungsansprüche;
- schafft Teilhabeangebote, die nichts oder wenig kosten;
- bringt Angebotsinformationen zu Betroffenen und den Akteuren;
- kümmert sich um die Vernetzung der Akteure;
- akquiriert und gibt Mittel für Projekte;
- unterstützt monetär, um Zugänge zu ermöglichen

Der Ansatz, Armutsprävention (im Sinne von Ursachenbekämpfung) und Armutsbekämpfung (im Sinne von Folgenbekämpfung) miteinander lebenslaufbegleitend zu verzahnen, erscheint auch vor dem Hintergrund von Altersarmut notwendig. Ein eingeschränkter kommunaler Handlungsspielraum auf der ursächlichen Seite soll zum einen erst recht ein intensives Engagement bei den Ursachen begründen, bei denen Kommune Einfluss hat. Dazu gehört mit Blick auf Armut im Alter auch ein anhaltendes Engagement der Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut, um in einem längerfristigen Ansatz alles zu tun, um Armut möglichst frühzeitig zu vermeiden und abzumildern. Des Weiteren soll der skizzierte kommunale Handlungsspielraum Triebfeder sein, das vielseitige kommunale Engagement auf der Folgenseite weiterzuentwickeln, damit eine negative Beeinflussung von Teilhabechancen von Menschen im Alter durch Armutslagen möglichst verhindert wird.

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ Der kommunale Handlungsspielraum im Bereich Armutsprävention und Armutsbekämpfung liegt vor allem im Bereich der Folgenabmilderung.
- ➔ Die Ermöglichung von Teilhabe ist kommunale Kernkompetenz.

4.2 Antworten in Nürnberg zum Umgang mit Armut

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.

Auch wenn die Nürnberger Armutsprävention seit vielen Jahren einen starken Fokus auf die Bedürfnisse und Gefährdungen von Heranwachsenden hat, so gibt es auch zur Unterstützung älterer Menschen seit langem unterschiedlichste Aktivitäten.

a) Soziale und kulturelle Teilhabe

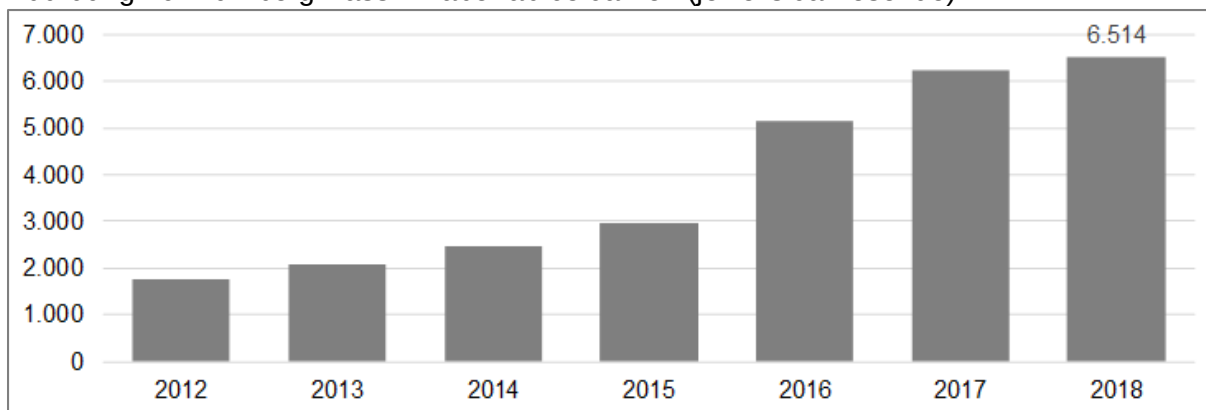
Der **Nürnberg Pass** ist das zentrale Steuerungs- und Dialoginstrument der Nürnberger Armutsprävention. Er ist angesiedelt im Stab Armutsprävention und Inklusion des Amtes für Existenzsicherung und soziale Integration – Sozialamt Nürnberg. Die Angebote des Nürnberg Passes beziehen sich nicht auf eine bestimmte Altersgruppe, sondern sollen allen Menschen mit

⁶⁶ Bäcker/Schmitz 2013, S. 29

geringem Einkommen zu Gute kommen. Als Angebote, die von älteren Menschen besonders gerne in Anspruch genommen werden sind hervorzuheben: vergünstigtes VAG Monatsticket, Apotheken Rabatt⁶⁷, vergünstigte Mittagstische⁶⁸, Kulturangebote über das Kulturticket⁶⁹.

Alle GrundsicherungsempfängerInnen in Nürnberg bekommen den Nürnberg Pass automatisch zugeschickt. Circa 13 % der Nürnberg-Pass Inhaberinnen und Inhaber sind über 65 Jahre (Stand Dezember 2018). Dies entspricht 6.514 Personen ab 65 Jahren. Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der älteren Nürnberg-Pass-Inhaberinnen und Inhaber im Zeitverlauf.

Abbildung 20: Nürnberg-Pass-Inhaber ab 65 Jahren (jeweils Jahresende)



Quelle: SHA

Trotz der vielfältigen und wirksamen Angebote des Nürnberg Passes, gibt es insbesondere bei den Aktivitäten und Angeboten für ältere Menschen noch Verbesserungspotential. Dazu gehören Wünsche nach vergünstigten VAG-Einzeltickets, einer Überarbeitung des Flyers des Nürnberg Passes (ältere Menschen ansprechen, bessere Lesbarkeit), speziellen Sportangeboten, Vergünstigungen bei Kleidung bis hin zur Neuauflage und Überarbeitung des Schnäppchenführers „Gut & Günstig“. Die Ausweitung von Sportangeboten für Seniorinnen und Senioren und die Überarbeitung des Flyers für ältere Menschen sollen ein erster Schritt zur Erweiterung der seniorengerechten Angebote des Nürnberg Passes sein.

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, niedrighschwelligen Informations-, Beratungs-, Lotsen- und Vermittlungsangeboten. Der sozialräumliche Handlungsansatz der Seniorennetzwerke⁷⁰ wurde zwar nicht explizit als Instrument zur Armutsbekämpfung im Alter entwickelt, sie leisten hier jedoch sowohl auf der Angebotsebene als auch auf struktureller Ebene einen Beitrag.

Neben den Seniorennetzwerken werden mit der kommunalen Förderung der Träger der freien Wohlfahrtspflege durch **quartiersbezogene Trägerbudgets** ebenfalls u.a. Strukturen gestärkt, die zur Armutsbekämpfung im Alter beitragen.⁷¹ Auch die geförderten rund 145 Seniorenclubs in unterschiedlicher Trägerschaft bieten kostenfrei und wohnungsnah Gelegenheiten für soziale Teilhabe.

Des Weiteren leisten das Nachbarschaftshaus Gostenhof, die Stadtteilläden des Sozialamtes und der ehrenamtliche Besuchsdienst des Seniorenamtes einen Beitrag zur verbesserten Teilhabe älterer Menschen mit geringem Einkommen.

⁶⁷ Bei 17 kooperierenden Apotheken gibt es zwischen 10 und 20% Rabatt auf nicht verschreibungspflichtige Medikamente, die die Kasse nicht bezahlt („grüne Rezepte“).

⁶⁸ Bayerisches Rotes Kreuz Seniorentreff, Mehrgenerationenhaus Nürnberg Schweinau, Mittagstisch St. Ludwig, Sigena-Treff Nordostbahnhof, 3.50 Euro für ein Mittagessen

⁶⁹ 3.500 Euro pro Jahr von SHA/2-1 und 3.000 von KuF, Begleitperson darf kostenlos mit rein, unabhängig davon, ob diese den Nürnberg Pass besitzt oder nicht

⁷⁰ s. SozA am 26.04.2018

⁷¹ So werden daraus u.a. Maßnahmen gefördert, die die soziale Teilhabe in offenen Stadtteilcafés und Treffs, die Teilhabe an kostengünstigen bildungs-, gesundheits- und kulturorientierten Kursen und Veranstaltungen in Begegnungsstätten oder an Mittagstischen und Frühstückstreffen ermöglichen.

b) Verbreitung von Wissen und Informationen über Hilfen

Im Rahmen der Leistungsbeantragung beim Sozialamt wird über die vielfachen ergänzenden Hilfen und unterstützenden Angebote beraten und informiert. Die Vermittlung von Wissen über bestehende Hilfsangebote (finanzielle Angebote, Angebote zur sozialen und kulturellen Teilhabe) – als ein weiterer Baustein bei dem Versuch, Altersarmut zu mildern – wird darüber hinaus auch über Vorträge des Sozialpädagogischen Fachdienst, der Stadtteilläden und über die Beratung in den Seniorennetzwerken geleistet.

Die Betreuungsstelle der Stadt Nürnberg bietet monatliche Informationsveranstaltungen rund um die Gesetzliche Betreuung nach dem BtG an, die vor allem von älteren Bürgerinnen und Bürgern nachgefragt werden. Außerdem bietet sie individuelle Beratungen an.

Im Nürnberger „Netz gegen Armut“ erfolgt ein regelmäßiger Austausch der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege und privater Initiativen über neue Leistungen/Projekte aber auch über neueste sozioökonomische Entwicklung und damit eventuell einhergehende neue Bedarfe. Mitunter entstehen aus diesem Kreis auch gemeinsame Handlungen gegen Armut.

c) Monetäre Unterstützung

Der Bezug von Leistungen der Grundsicherung stellt die zentrale Säule der monetären Unterstützung im Alter dar. Daneben gibt es jedoch auch noch weitere Möglichkeiten, von denen nicht nur, aber auch ältere Betroffene profitieren.

- Spenden des SFD: Dem Sozialpädagogischen Fachdienst von SHA stehen einige Spendentöpfe zur Verfügung (bspw. NN-Weihnachtsaktion „Freude für alle“ oder Sigmund-Schuckert-Stiftung), die der SFD zur Überwindung besonders schwieriger Lebenslagen von Nürnberger Bürgerinnen und Bürgern verwenden kann. Dies kann den Erhalt von Wohnraum ebenso betreffen wie Ausgaben für gesundheitliche Notwendigkeiten.
- Im Rahmen des kostenlosen Energiesparprojektes ESP von SHA werden jährlich rund 500 Beratungen in Nürnberger Haushalten von professionellen Energieberatern zum Einsparen von Strom- und Heizkosten abgehalten. Das ESP richtet sich an Empfänger von Sozialleistungen und Geringverdienende.

d) Sonstiges

- Menschen mit Behinderung haben ein überdurchschnittlich hohes Risiko arm zu werden und die meisten Behinderungen werden im Laufe des Lebens und mit zunehmendem Alter erworben. Da in Nürnberg im Zuge der Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention derzeit unter Beteiligung von Verbänden/Vereinen und Zivilgesellschaft angelegter Prozess im Gang ist, der den Abbau von Barrieren in Nürnberg hin zu einer inklusiven Stadtgesellschaft zum Ziel hat, sei an dieser Stelle nur kurz darauf verwiesen. Erste Prozessergebnisse wurden am 23. Mai. 2019 auf der Inklusionskonferenz vorgestellt.
- Kooperation zwischen dem SFD und dem Sozialdienst der Kliniken bei Entlassungen aus dem Krankenhaus: Der Sozialdienst kontaktiert nach subjektiver Einschätzung den SFD bei der Entlassung von Personen, die von Armut betroffen sein könnten. SFD tätigt daraufhin Hausbesuch, installiert ggf. Pflegedienst, besorgt Medikamente etc.
- In Kooperation des Seniorenamtes mit der NorisArbeit gGmbH (NOA) wurden im Nürnberger Süden Angebote für die Unterstützung des selbstständigen Wohnens in der eigenen Häuslichkeit für Ältere aufgebaut. Diese umfassen einen Anlauf- und Kontaktpunkt, Beratungsangebote, Angebote zur sozialen Teilhabe und Gesundheitsförderung sowie ergänzende Dienstleistungen und Alltagsbegleiter für Senioren. Durch die Gestaltung der Angebote werden vor allem Ältere mit geringen finanziellen Mitteln angesprochen.
- Das NürnbergStift bietet als öffentlicher Träger der Wohlfahrtspflege im Besonderen Pflegearrangements für Zielgruppen an, die von anderen Trägern nicht oder nur sehr zurückhaltend betreut werden, wie z.B. Menschen mit Behinderung, Menschen aus der

Obdachlosigkeit bzw. aus Obdachlosenheimen, dementiell erkrankte Personen und geronto-psychiatrisch veränderte Personengruppen (Depression, Suchtabhängigkeit).

Das Wichtigste zusammengefasst:

- ➔ 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.

4.3 „Teilhabe im Alter ermöglichen!“ – Skizze eines Nürnberger Arbeitsprogramms gegen Armut im Alter

Die skizzierten Befunde haben gezeigt, dass Armut im Alter in Nürnberg differenziert zu betrachten ist. Es handelt sich nicht um das exorbitante Problem, als dass es möglicherweise auf den ersten Blick erscheint. So gibt es einerseits innerhalb der Gruppe der Älteren unterschiedliche Betroffenheiten und zum anderen sind andere Altersgruppen (gerade Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene) nach wie vor deutlich häufiger betroffen. Allerdings kann es nicht darum gehen, Betroffenheit im Alter mit dem Hinweis darauf abzuschwächen, dass es noch stärker betroffene Gruppen gibt. Vielmehr gibt es Gründe, die auch in der aktuellen Situation ein stärkeres Engagement im Kampf gegen Armut im Alter begründen:

- Unabhängig von Anteilen: Wenn Ende 2018 gut 7.000 Menschen im Alter von 65 Jahren und mehr Leistungen der Grundsicherung im Alter beziehen, dann verweist allein diese Zahl auf einen Handlungsbedarf.
- Gerade für ältere Menschen wird in der fachlichen Diskussion von einer vergleichsweise hohen Dunkelziffer ausgegangen – auch wenn kommunale Zahlen dazu nicht vorliegen. Das heißt: Relativ viele ältere Betroffene nutzen ihre Rechtsansprüche nicht.⁷²
- Alle bekannten Studien und Vorausberechnungen gehen davon aus, dass die Gemengelage von sinkendem Rentenniveau, unterdurchschnittlichen Einkommensentwicklungen, Migrationsbewegungen und auch vermehrt gebrochenen Erwerbsbiografien die Zahl ärmerer Menschen im Alter mittel- bis langfristig zunehmen wird. (vgl. Abschnitt 3.5)
- Betroffene Ältere haben kaum oder keine Chancen mehr, durch eigene Einkünfte den Kern des Problems – geringer finanzieller Handlungsspielraum – zu beheben.

Die verschiedenen Aktivitäten, die im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales im Sinne der Armutsbekämpfung/-prävention für ältere Menschen auf kommunaler Ebene erbracht werden, sollen künftig in einem kommunalen Arbeitsprogramm gegen Armut im Alter gebündelt werden. Dies umfasst sowohl die Regelstrukturen⁷³ als auch zusätzliche Aktivitäten, Maßnahmen und Angebote, die wir als Kommune planen, initiieren, selbst durchführen oder von externen Partnern in unserem Auftrag durchführen lassen.

Für das Arbeitsprogramm sind folgende Prämissen handlungsleitend:

- Das Arbeitsprogramm soll von Armut betroffene und bedrohte Seniorinnen und Senioren in den Blick nehmen.

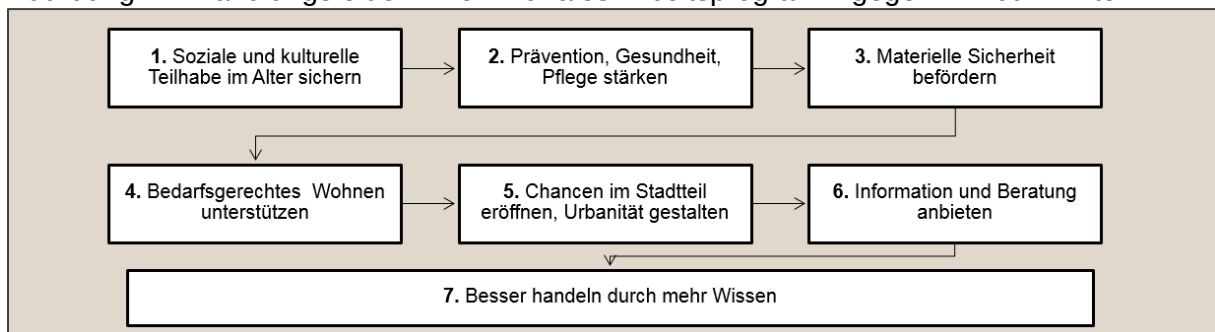
⁷² vgl. Geyer/Haas 2019; Bruckmeier 2016

⁷³ Die sind im Bereich des Sozialamts bspw. der sozialpädagogische Fachdienst, Betreuungsstelle, Nürnberg Pass, Stadtteilläden und im Bereich des Seniorenamtes dezentrale Anlaufstellen in den Quartieren der Seniorennetzwerke.

- Neben den älteren Menschen sollen auch deren familiäres Netzwerk bei der Bewältigung von Armutsfolgen und Krisensituationen unterstützt und begleitet werden.
- Bei einer Unterscheidung zwischen Ursachen- und Folgenbekämpfung sollen die Handlungsspielräume der Kommune gezielt genutzt werden. Als Kommune arbeiten wir vorrangig an den Folgen der Armut; nur begrenzt an den Ursachen! Unser vorrangiges Ziel ist es, Teilhabechancen und Verwirklichungsoptionen trotz Armut zu eröffnen.
- Die Vernetzung der Aktivitäten im Geschäftsbereich und seiner Partner soll intensiviert werden und – wo sinnvoll – neue Kooperationen aufgebaut werden.
- Es soll eine systematische Information und Kommunikation zum Arbeitsprogramm sowie die Sensibilisierung zu Armutsfragen im Alter aufgebaut werden.

Das kommunale „*Arbeitsprogramms gegen Armut Alter – Teilhabe im Alter ermöglichen!*“ besteht aus sieben Handlungsfeldern, wie sie in Abbildung 21 zusammengefasst werden.

Abbildung 21: Handlungsfelder – Kommunales Arbeitsprogramm gegen Armut im Alter



Quelle: Eigene Darstellung

Die einzelnen Handlungsfelder werden nachfolgend kurz skizziert.

➔ Handlungsfelder

Beim Zuschnitt der Handlungsfelder wurden die vier Lebenslagendimensionen (materielle, soziale, kulturelle und gesundheitliche Lebenslage) berücksichtigt und der Fokus auf den Handlungsspielraum im Geschäftsbereich Jugend, Familie und Soziales gerichtet. Gleichwohl hört das Arbeitsprogramm dort nicht auf. Bei der Prävention und Bekämpfung von Armutslagen im Alter sind auch andere Geschäftsbereiche in vielfacher Hinsicht aktiv. An verschiedenen Stellen gibt es dazu langjährige und bewährte Kooperationen. Das Arbeitsprogramm soll auch ein Anlass sein, vor allem mit dem Kulturreferat und dem Referat für Umwelt und Gesundheit in einen Austausch zum Thema zu treten, bestehende Kooperationen zu intensivieren und neue Kooperationen auszuloten.

Ähnlich wie beim Arbeitsprogramm gegen Kinder- und Jugendarmut soll es hier nicht darum gehen, eine reine Aktivitätensammlung zu betreiben. Stattdessen sollen innerhalb der Handlungsfelder sogenannte „Leit- bzw. Schwerpunktaktivitäten“ benannt werden, denen künftig eine besondere Aufmerksamkeit im Rahmen des Arbeitsprogramms zukommen soll. Diese „Leit- bzw. Schwerpunktaktivitäten“ sollen einen besonderen Beitrag im Sinne ihrer Wirkungspotenziale, Reichweite und Innovation ausweisen. Sie markieren in diesem Sinne den Ausgangspunkt einer intensivierten Auseinandersetzung mit ausgewählten Schwerpunkten der kommunalen Armutsprävention und Armutsbekämpfung im Alter für die nächsten Jahre. Dabei muss es sich nicht zwingend um neue Aktivitäten und weitere Leuchtturmprojekte handeln.

▪ Handlungsfeld 1 „Soziale und kulturelle Teilhabe im Alter sichern“

Die Wahrscheinlichkeit von Benachteiligungen in der „soziale Lebenslage“ und der „kulturelle Lebenslage“ nimmt durch Armutsphänomene zu. Insofern sind soziale und kulturelle

Teilhabe wesentliche mögliche Wirkungsbereiche von Armutsfolgen – auch im Alter. In diesen Bereichen hat kommunales Handeln vergleichsweise großen Spielraum. Die Ermöglichung von Teilhabe ist kommunale Kernkompetenz.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Steigerung der Reichweite und Inanspruchnahme des Nürnberg Passes durch ältere Menschen	- Über 1.100 Personen über 65 Jahre besitzen trotz Berechtigung keinen Nürnberg Pass (Stand Dez. 2018). Die Berechtigung ergibt sich daraus, dass sie einem Haushalt leben, der im Wohngeldbezug steht. 340 dieser Personen leben jedoch dauerhaft in Heimen und besitzen eine hohe Pflegestufe, Eine Inanspruchnahme des Nürnberg Passes ist daher nicht zu erwarten. - Die restlichen 750 Personen sollen über gezielte Bewerbung zur Beantragung und Inanspruchnahme des Nürnberg Passes motiviert werden (z.B. Wohngeldstelle informiert auch bei Folgeanträgen über Nürnberg-Pass). Dazu gehört auch, die kritische Reflexion und ggf. Überarbeitung der Informationswege zu Nutzungsmöglichkeiten (u. a. Überarbeitung des Flyers hinsichtlich direkter Ansprache ältere Menschen, bessere Lesbarkeit etc.).
Erweiterung der seniorengerechten Angebote des Nürnberg Passes	- Die Angebote des Nürnberg Passes werden seniorengerechter ausgebaut und stärker an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst. - Neue Sportangebote für Seniorinnen und Senioren sowie der Ausbau der Mittagstische sind mögliche Maßnahmen. Hierfür müssen Kooperationspartner gewonnen und gegebenenfalls Gelder akquiriert werden.
BuT-Paket für Seniorinnen und Senioren	- Über Teilhabe-Gutscheine kann die Unterstützung bedürftiger Seniorinnen und Senioren wohnortnah, bedarfsgerecht und einzelfallbezogen erfolgen. Eine gezielte Verteilung ist beispielsweise durch die Koordinatorinnen und Koordinatoren, den SFD oder andere Akteure möglich, die unmittelbaren Kontakt zur angesprochenen Zielgruppe haben. Da die Älteren die „Teilhabe-Gutscheine“ für verschiedene Angebote einlösen können, wird außerdem deren Selbstbestimmtheit gestärkt

▪ Handlungsfeld 2 „Prävention, Gesundheit, Pflege stärken“

Die Erhaltung von Gesundheit und die Bewältigung von Pflegeaufgaben gewinnen im Alter unabhängig von Armutslagen an Bedeutung. Gleichwohl ist bekannt, dass mit Armut auch die Wahrscheinlichkeit von gesundheitlichen Problemen zunimmt. Insofern liegt hier bei älteren Menschen in Armutslagen ein erhöhter Handlungsdruck vor.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Schaffung von gesundheitsfördernden Angeboten	- In Zusammenarbeit mit den Gesundheitskoordinatoren des Gesundheitsamtes sollten gezielt gesundheitsfördernde Angebote für ältere Menschen geschaffen und verstetigt werden.

▪ Handlungsfeld 3 „Materielle Sicherheit befördern“

Die Erwirtschaftung eigener auskömmlicher Einkommen ist der zentrale Punkt zur Vermeidung monetärer Armut. Wenn im Alter monetäre Armutsprobleme auftreten, so bestehen jedoch wenig bis keine Möglichkeiten mehr, diese noch durch eigene Einkommen auszugleichen. Was jedoch möglich ist, ist die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume zumindest ein wenig auszuweiten und (unter Umständen) wenig bekannte Rechtsansprüche zur finanziellen Unterstützung auszuschöpfen.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Zugangswege zu Leistungen barriere- und stigmatisierungsfrei gestalten	- Informationsangebote über Leistungen werden kontinuierlich von allen beteiligten Stellen ausgebaut. Betroffene sollen über den gesamten Leistungsumfang informiert sein, Ängste und möglicherweise auch Missverständnisse (z.B. Unterhaltspflicht von Kindern gegenüber Eltern) sollen abgebaut werden. - Die Wohngeldstelle informiert bspw. auch beim Zweitantrag über den Nürnberg Pass. - Verständlichkeit und Lesbarkeit von Formularen wird vorangetrieben. - Gründe für versteckte/verschämte Armut werden kontinuierlich eruiert (Rückmeldung von Fachkräften, eigene Befragungen, vergebene Studien etc.) und bestmöglich beseitigt - Bekanntheitsgrad vom EnergieSparProjekt wird hinsichtlich der Zielgruppe erweitert.

▪ **Handlungsfeld 4** „Bedarfsgerechtes Wohnen unterstützen“

Bezahlbares Wohnen ist für alle Altersgruppen wichtig und eine zentrale Anforderung in der materiellen Lebenslage. Hinzu kommt im Alter, dass die Einkommensanteile, die für Wohnen aufgewendet werden in der Regel steigen und dass sich auch aus gesundheitlichen Gründen die Anforderungen an die eigene Wohnsituation ändern. Naheliegender Weise ist auch hier der Druck für ärmere Bevölkerungsteile besonders hoch.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Wohnungsanpassungsberatung ausbauen	- Wohnberatung unterstützt Menschen, die eigene Häuslichkeit an die veränderten Bedürfnisse im Alter anzupassen und so ihre Selbständigkeit und Selbstbestimmung in der eigenen Wohnung so lange wie möglich zu erhalten. Ziel ist es, eine adressaten- und bedarfsgerechte Ansprache zu verbessern und auszuweiten.
Dezentrale Begleitdienste intensivieren	- Stadtteilservices sind unentgeltliche Besuchs- und Begleitdienste für hilfebedürftige ältere und mit Einschränkungen lebende Menschen. Sie setzen da an, wo bei Pflegekassen und anderen öffentlichen Stellen finanzielle Hilfen nicht vorgesehen sind und die Betroffenen entsprechende Dienste aufgrund zu niedriger Einkünfte nicht bezahlen können.
Weiterentwicklung unterstützender Angebote für in der eigenen Häuslichkeit lebende Senioren	- Die bisherigen Angebote zur Unterstützung von Senioren in der eigenen Häuslichkeit der NorisArbeit gGmbH werden weiterentwickelt und weitere Stadtgebiete mit einbezogen.

▪ **Handlungsfeld 5** „Chancen im Stadtteil eröffnen, Urbanität gestalten“

Armut und Armutsfolgen werden vor allem im Stadtteil sichtbar (Stichwort „räumliche Armutschere“). Entsprechend verfolgen viele Angebote und Aktivitäten des Arbeitsprogramms gegen Armut im Alter einen sozialraumorientierten Ansatz. In diesem Handlungsfeld soll es nicht um eine bloße Addition möglichst vieler dieser Einzelmaßnahmen gehen, vielmehr sollen förderliche Strukturen benannt und eine Abstimmung der armutspräventiven Maßnahmen im Sinne eines sozialräumlichen Konzeptes forciert werden.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Erstellung von Stadtteilkonzepten	- Unter Federführung der Regiestelle Sozialraumentwicklung und der Stadtteilkoordinationen wird die Förderstruktur im Stadtteil entlang des biografischen Verlaufs beschrieben: Es

Aktivitäten	Erläuterung
	geht darum, Lücken zu erkennen und Schwerpunkte – auch für Ältere – zu setzen.
Auf- und Ausbau struktureller Rahmenbedingungen für soziale Teilhabe	- Es werden kleinräumige soziale Treffpunkte im Wohnviertel ausgebaut bzw. bei Bedarf neue Treffpunkte beim Aufbau unterstützt. Des Weiteren werden die Seniorennetzwerke gestärkt und ausgebaut.

▪ **Handlungsfeld 6** „Information und Beratung anbieten“

Informationen und Beratungen zu den verschiedenen Unterstützungsleistungen sind seit jeher zentrale Aufgaben aller Dienststellen. Gleichwohl müssen auch die Angebote im Lichte einer „Armutssensibilisierung“ laufend reflektiert werden. Außerdem kommt gerade hier auch die Ausweitung der Zielgruppenorientierung ins Spiel. Sicherlich sind und bleiben die Seniorinnen und Seniorinnen selbst eine zentrale Zielgruppe. Auch und gerade im Zusammenhang mit Armutsfragen kommen jedoch auch Angehörige ins Spiel, wenn es beispielsweise darum geht, über Leistungsansprüche und Hilfeleistungen zu informieren. So können auch mögliche (unnötige) finanzielle Belastungen vermieden werden, die unter Umständen die finanzielle Situation der Angehörigen in Schieflage zu bringen drohen.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
(Pflege)beratung dezentral organisieren	- Im Pflegestützpunkt Nürnberg erhalten pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen neutrale, umfassende und kostenfreie Beratung zu allen Fragen rund um die Pflege und zu Hilfen im Alter. Die Angebote sollen wohnortnah durch dezentrale Anlaufstelle zur Verfügung stehen. Dies soll u.a. mit zielgruppenorientierter Schwerpunktsetzung erfolgen.
Informationsoffensive „Günstige Angebote“	- Zugangswege zu Informationen über günstige Angebote sollen durch gezielte Maßnahmen verbessert werden. Dafür werden zwei Dimensionen berücksichtigt, die der Akteure und die der Senioren. Mit Hilfe von Datenbanken können Multiplikatoren eine schnelle und aktuelle Übersicht über „günstige“ Angebote im Quartier abrufen und diese dann bedarfsgerecht an Senioren vermitteln. Des Weiteren sollen bestehende Übersichten aktualisiert und gegebenenfalls speziell an die Bedürfnisse von Senioren angepasst werden.

▪ **Handlungsfeld 7** „Besser handeln durch mehr Wissen“

Eine Sensibilisierung zu Armut und Armutsfolgen ist eine Daueraufgabe, die sich an verschiedene Zielgruppen richtet. Zu nennen sind hier sowohl die Öffentlichkeit, die professionelle und/oder ehrenamtliche Fachöffentlichkeit, Politik und Verwaltung. Städtische Armutskonferenzen, Fachtage, Pressearbeit, Ausschussberichte oder auch Fortbildungsveranstaltungen sind vielseitiger Ausdruck der bisherigen Anstrengungen, die zweifelsohne weiterzuführen sind. Die Zielgruppenorientierung der Aktivitäten und auch die Aktivitäten selbst sollen jedoch intensiviert werden. Dadurch werden sowohl eine Versachlichung der Diskussion als auch ein gemeinsames Ringen um Lösungen und Ansätze rund um das Thema Armut im Alter verstärkt.

Geplante Leit-/Schwerpunktaktivitäten innerhalb des Geschäftsbereichs Ref. V:

Aktivitäten	Erläuterung
Statistik-Monitoring	Entwicklung eines Sets statistischer Armutsindikatoren zur Beobachtung von Entwicklungen und Sondierung von Handlungsbedarfen. Die Ergebnisse sollen alle zwei Jahre im Sozialausschuss vorgestellt und diskutiert werden. Zu Detailfragen oder neuen Entwicklungen, die im Rahmen verfügbarer Daten nur eingeschränkt abgebildet werden können, wird bei Bedarf die Beauftragung von Studien geprüft.
Informations- und Vortragsangebote	Verbesserung der stadtweiten Beratungs- und Unterstützungsstruktur durch Informations- und Veranstaltungsangebote (z. B. Input-Vortrag zur Armutsdiskussion bei Kooperationspartnern)
Dialog/Projekte mit Berufsschulen, Fachakademien, Hochschulen	Beratungs- und Unterstützungsangebote, (z. B. Vortrag zur Armutsdiskussion an Nürnberger Hochschulen im sozialen Bereich)

Für den Katalog der skizzierten Schwerpunktaktivitäten wird im Jahresverlauf 2019 sukzessive eine Umsetzungsplanung konkretisiert. Einige Aktivitäten laufen ohnehin bereits seit längerem, andere werden jedoch mehr oder weniger neu justiert.

Die vielseitigen weiteren Maßnahmen, die bisher bereits Teil der Arbeit des Seniorenamts und des Sozialamts sind, hier jedoch nicht als „Leitaktivitäten“ auftauchen, laufen selbstverständlich in bewährter Form weiter.

→ Künftige Planung und Steuerung des Arbeitsprogramms

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.

Ein indikatorengestütztes Maßnahmenmonitoring soll künftig eine wirkungsorientierte Programmplanung und Steuerung systematisch unterstützen. Das setzt voraus, dass stärker als bisher Ziele operationalisiert und Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung festgelegt sind, in der Programmumsetzung eine entsprechende Dokumentation bzw. Erhebung der dafür relevanten Informationen sichergestellt wird und diese auch Steuerungs- wie auch Evaluationszwecken systematisch zugeführt werden. Dabei soll es nicht darum gehen, alle Maßnahmen und Projekte im Rahmen des Arbeitsprogramms einer exakten Wirkungsmessung zu unterziehen. Das ist sowohl methodisch als auch vom Aufwand her nicht leistbar. Wichtig erscheint jedoch eine kontinuierliche Annäherung an die Wirkungen zentraler Schwerpunktaktivitäten, um diese im Sinne einer bedarfsgerechten Angebots- und Maßnahmenplanung auch weiterentwickeln zu können. Dieser Umstand soll durch den Begriff der *Wirkungsorientierung* zum Ausdruck kommen. Dabei geht es nicht darum, so viele Informationen und Wirkungsbelege wie möglich zu erfassen, sondern so viele wie nötig und praktikabel. Der Einstieg in den Aufbau eines indikatorengestütztes Maßnahmenmonitorings soll deshalb zunächst einmal ausgehend von den skizzierten Leit- bzw. Schwerpunktaktivitäten erfolgen.

Anhang

Anhang 1 [zu Kap. 3.3]: Formel zur Berechnung des Segrationsindex

$$SI = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k \left| \frac{a_i}{A} - \frac{b_i - a_i}{B - A} \right|$$

*i*1, *i*2, ..., *k*: Anzahl der Raumeinheiten (statistische Bezirke)
a_i: Leistungsbezieher der jeweiligen Sozialleistung in *i*-ter Raumeinheit
A: Leistungsbezieher der jeweiligen Sozialleistung in Gesamtstadt
b_i: Bevölkerung in *i*-ter Raumeinheit
B: Bevölkerung in Gesamtstadt

Quelle: Helbig/Jähnen (2018), S. 19f.

Anhang 2 [zu Kap. 3.4]: Ausschließlich und im Nebenjob geringfügig entlohnt Beschäftigte (GeB) am Wohnort Nürnberg nach ausgewählten Merkmalen (jeweils Juni des Jahres)

Beschäftigungsart	Merkmale	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausschließlich GeB	Insgesamt	27.905	27.960	27.095	26.580	25.928	25.725
	unter 25 Jahre	6.416	6.334	6.144	5.932	5.854	6.155
	25 bis unter 55 Jahre	12.481	12.459	11.776	11.323	10.663	10.108
	55 bis unter 65 Jahre	4.401	4.271	4.261	4.238	4.095	3.993
	65 Jahre und älter	4.607	4.896	4.914	5.087	5.315	5.469
	dar. bis zur Regelsaltersgrenze	134	216	253	335	344	380
im Nebenjob GeB	Insgesamt	17.184	17.712	18.265	19.086	20.064	21.087
	unter 25 Jahre	1.982	2.018	2.008	2.103	2.169	2.359
	25 bis unter 55 Jahre	13.133	13.452	13.886	14.461	15.134	15.670
	55 bis unter 65 Jahre	1.977	2.140	2.251	2.383	2.617	2.870
	65 Jahre und älter	92	102	120	139	144	188
	dar. bis zur Regelsaltersgrenze	11	14	21	31	22	36

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Nürnberg (2016): Wie barrierearm ist Nürnberg? Monatsbericht für Mai 2016 vom 24.8.2016 (M462), Nürnberg

Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Nürnberg (2018): Barrierefreiheit und Wohnungsbau in Nürnberg, Monatsbericht für Juni 2018 vom 10.08.2018 (M486), Nürnberg

Anger, Silke/Trahms, Annette/Westermeier, Christian (2018): Erwerbstätigkeit nach dem Übergang in Altersrente. Soziale Motive überwiegen, aber auch Geld ist wichtig. IAB-Kurzbericht 24/2018, Nürnberg

Arbeitskreis Armutsforschung (2017): Erklärung zum Armutsbegriff. In: Soziale Sicherheit 4/2017, S. 151-155

AWO (2012): „Von alleine wächst sich nichts aus ...“ Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Berlin

AOK Hamburg Rheinland (2019): Gesundheitsreport 2019

Bäcker, Gerhard/Schmitz, Jutta (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, Claudia/Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden, S. 25-53

Becker, Irene und R. Hauser. (2005). Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin: Edition Sigma.

Bertelsmann Stiftung (2015): Demographie konkret – Altersarmut in Deutschland, Regionale Verteilung und Erklärungsansätze. Gütersloh

Bertelsmann Stiftung (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036 – Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien. Gütersloh

Bogner, Kathrin/Landrock, Uta (2015): Antworttendenzen in standardisierten Umfragen. Mannheim

Bruckmeier Kerstin (2016): Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen – Ausmaß und Ursachen. Vortrag auf der gemeinsamen Tagung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V.: „Bezug von Grundsicherung im Alter: Bestandsaufnahme, Ursachen, Entwicklungsperspektiven“ Berlin, 4. März 2016

Bruckmeier, Kerstin/Lietzmann, Torsten/Mühlhan, Jannek/Stegmaier, Jens (2018): Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung. IAB-Stellungnahme 16/2018. Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung (2018): Arbeitsmarkt kompakt – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit geringfügig entlohntem Nebenjob. Nürnberg

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Rentenversicherungsbericht 2018. Berlin

Böhnke, Petra/Dittman, Jörg/Goebel, Jan (Hrsg.) (2018): Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen. Verlag Barbara Budrich. Opladen & Toronto

Cremer, Georg (2016): Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn

Cremer, Georg (2018): Deutschland ist gerechter, als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V. (2019): Altersarmut wirksam bekämpfen - Stellungnahme des Paritätischen zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 6. Mai 2019

Deutsche Rentenversicherung Bund (2019). Stellungnahme: Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales am 6. Mai 2019 – „Altersarmut von Rentnern“

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 2017: Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politikszenerarien. Gütersloh

Eurostat (2019): Quote der Überbelastung durch Wohnkosten nach Alter, Geschlecht und Armutsgefährdung - EU-SILC Erhebung. https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/-/ILC_LVHO07A (abgerufen am 22.05.2019)

Geyer, Johannes/Haan, Peter (2019): Empirie der Mindestsicherung: wer wird erreicht und wer nicht? Vortrag auf der FNA Jahrestagung 2019 „Mindestsicherungselemente in der Alterssicherung 31.01.2019

Grabka, Markus M./Goebel, Jan (2017): Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit. In: DIW Wochenbericht 4/2017, S. 71-82. Berlin

Günther, Matthias (2018): Wohnen der Altersgruppe 65plus. Untersuchung des Pestel-Instituts im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB Discussion Paper P 2018-001. Berlin

Hoffmann, Elke/Romeu Gordo, Laura/Nowossadeck, Sonja/Simonson, Julia/Tesch-Römer, Clemens (2017): Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland. DZA-Fact Sheet. Berlin

Klinger, Sabine/Weber, Enzo (2017): Immer mehr Menschen haben einen Nebenjob. IAB-Kurzbericht 22/2017. Nürnberg

Köhler-Rama, Tim (2019): Zur Debatte um die Grundrente - Ist die Kritik berechtigt? In: Soziale Sicherheit, 4/2019, S. 166 -170

Körper-Stiftung (Hrsg.) (2018): Die Babyboomer gehen in Rente. Was das für die Kommunen bedeutet. Erstellt vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Hamburg

Lampert, Thomas/Kroll, Lars E. (2014): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung. In GBE kompakt, 5(2) S. 1-5

Lampert, Thomas (2009): Soziale Ungleichheit und Gesundheit im höheren Lebensalter. In: Böhm, Karin/ Tesch-Römer, Clemens /Ziese, Thomas (Hrsg.): Gesundheit und Krankheit im Alter. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. S. 121–133. Berlin

Lampert, Thomas/Kroll, Lars E./Kuntz, Benjamin/Hoebel, Jens (2018): Gesundheitliche Ungleichheit in Deutschland und im internationalen Vergleich: Zeitliche Entwicklungen und Trends. In: Journal of Health Monitoring 2018 3(51).

Laubstein, Claudia/Holz, Gerda/Seddig, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Gütersloh

Munz-König, Eva (2013): Armutsgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote: Zwei Indikatoren zur Messung monetärer Armut. In: Sozialer Fortschritt 5/2013, S. 123-131

Naegele, Gerhard (2015): „Wie können Kommunen Altersarmut vorbeugen und mit den Folgen von Altersarmut umgehen?“ (Online verfügbar: <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28627/Wie+k%C3%B6nnen+Kommunen+Altersarmut+vorbegen.pdf/7b73ec88-5324-463b-ab8c-325420a099c4>, Zugriff am 11.03.2019)

Nürnberger Nachrichten, „Wohin mit uns, wenn die Miete zu teuer wird?“ 15.01.2019, S. 17

Reinecke, Frank (2012): Dimensionen der Altersarmut in Deutschland – Ein Erklärungsmodell basierend auf dem Befähigungsansatz nach Martha C. Nussbaum. Lüneburg

Robert Koch Institut (2005): Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit – Expertise des Robert Koch- Instituts zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin

Schneider, Hilmar (2018): Armut wird falsch gemessen. In: WirtschaftsWoche 4, S. 61

Schräpler, Jörg-Peter/Seifert, Wolfgang/Mann, Holger/Langness, Anja (2015): Altersarmut in Deutschland - regionale Verteilung und Erklärungsansätze, in: Analysen und Konzepte, URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen> (abgerufen: 13.05.2019)

Spannagel, Dorothee (2017): Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status – Armut und Teilhabe. In: Diehl, Elke (Hrsg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Bundeszentrale für politische Bildung, S. 77-102. Bonn

Stadt Nürnberg Gesundheitsamt (2010): Fortschreibung der Basisdaten zum Gesundheitszustand der Nürnberger Bevölkerung. Nürnberg

Statistisches Bundesamt (2018): Leben in Europa, EU-SILC, online verfügbar: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/eu-silc-armut.html> (abgerufen am 22.05.2019)

Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) (2018): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn

StMGP (2017): Gesundheit im Alter, Bericht zur Seniorengesundheit in Bayern, München Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege 11/2017

Voges, Wolfgang/Jürgens, Olaf/Mauer, Andreas/Meyer, Eike (2003): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. Bremen

Warner, Uwe (2009): Die Messung von Einkommen in der international vergleichenden Umfrageforschung. Mannheim

Ausschussberichte und Analysen

Bericht im Jugendhilfeausschuss vom 19.04.2018: Weiterentwicklung des Arbeitsprogramms gegen Kinderarmut in Nürnberg zum „Nürnberger Arbeitsprogramm gegen Kinder- und Jugendarmut. Soziale Integration und Teilhabe ermöglichen!“

Bericht im Stadtrat vom 11.04.2018: Entwicklung der Armutsgefährdung in Nürnberg

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration in Nürnberg mit Schwerpunkt auf nichteuropäische Asylherkunftsländer und EU-Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 1 / Oktober 2018

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Einpendler in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 2 / November 2018

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Einkommen in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 3 / Februar 2019

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Atypische Beschäftigung in Nürnberg. Monitoring „Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 4 / März 2019

Stadt Nürnberg/Referat für Jugend, Familie und Soziales: Die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration in Nürnberg mit Schwerpunkt auf nichteuropäische Asylherkunftsländer und EU-Zuwanderung aus osteuropäischen Staaten – II. Fokus „Berufssgemenne“, Monitoring "Armut und Armutsgefährdung in Nürnberg“, Nr. 5 / Juli 2019



Beratung	Datum	Behandlung	Ziel
Sozialausschuss	25.07.2019	öffentlich	Bericht

Betreff:

**Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Seniorinnen und Senioren
hier: Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen vom 10.04.2019**

Anlagen:

2_1_Sachverhalt_Vergünstigte Fahrkarten für SeniorInnen

Bericht:

Die Fraktion Bündnis 90/die Grünen beantragt einen Bericht über die Altersarmut in Nürnberg, über die Nutzung der Nürnberg-Pass-Monatskarte und über die Kostenfolgen einer verbilligten Vierer-Streifenkarte für Seniorinnen und Senioren. Das Thema Altersarmut wird in TOP 1 behandelt, Nutzung und Kostenfolgen einer VAG-Ermäßigung finden sich in der Sachverhaltsdarstellung.

1. Finanzielle Auswirkungen:

- ☐ Noch offen, ob finanzielle Auswirkungen

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

(→ weiter bei 2.)

- ☒ Nein (→ weiter bei 2.)

- ☐ Ja

☐ Kosten noch nicht bekannt

☐ Kosten bekannt

Gesamtkosten

€

Folgekosten

€ pro Jahr

☐ dauerhaft ☐ nur für einen begrenzten Zeitraum

davon investiv

€

davon Sachkosten

€ pro Jahr

davon konsumtiv

€

davon Personalkosten

€ pro Jahr

Stehen Haushaltsmittel/Verpflichtungsermächtigungen ausreichend zur Verfügung?
(mit Ref. I/II / Stk - entsprechend der vereinbarten Haushaltsregelungen - abgestimmt,
ansonsten Ref. I/II / Stk in Kenntnis gesetzt)

- ☐ Ja
☐ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

2a. Auswirkungen auf den Stellenplan:

- ☒ Nein (→ weiter bei 3.)
☐ Ja
☐ Deckung im Rahmen des bestehenden Stellenplans
☐ Auswirkungen auf den Stellenplan im Umfang von Vollkraftstellen (Einbringung
und Prüfung im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens)
☐ Siehe gesonderte Darstellung im Sachverhalt

2b. Abstimmung mit DIP ist erfolgt (Nur bei Auswirkungen auf den Stellenplan auszufüllen)

- ☐ Ja
☒ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

3. Diversity-Relevanz:

- ☐ Nein
☒ Ja

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

Vergünstigte VAG-Tarife fördern die Teilhabe von finanziell schlechter
gestellten Personengruppen.

4. Abstimmung mit weiteren Geschäftsbereichen / Dienststellen:

- ☐ **RA** (verpflichtend bei Satzungen und Verordnungen)
☐
☐
☐

Beilage: 2.1
zur Sitzung des Sozialausschusses am
25.07.2019

Sachverhaltsdarstellung

Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Seniorinnen und Senioren

hier: Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen vom 10.04.2019

1. Antrag der Fraktion Bündnis 90/die Grünen: 4er-Streifenkarte vergünstigt für Seniorinnen und Senioren

Im o.g. Antrag wird unter Bezug auf das Statistische Bundesamt und das DIW für Nürnberg eine Zahl von ca. 22.000 von Altersarmut betroffenen Personen über 65 Jahren angenommen.

Für diese Zielgruppe wird vorgeschlagen, zur Förderung der Mobilität zu prüfen, ob seitens der VAG für das Stadtgebiet Nürnberg die 4er-Streifenkarte zum Preis der Streifenkarte für Kinder angeboten werden kann.

Konkret wird beantragt,

1. über die tatsächliche Altersarmut in Nürnberg zu berichten,
2. darüber zu berichten, wie viele Seniorinnen und Senioren im Besitz eines Nürnberg-Passes sind und wie viele im Besitz der vergünstigten Nürnberg-Pass-Monatskarte,
3. die Kostenfolgen einer verbilligten 4er-Streifenkarte zu berechnen, jeweils mit und ohne Bedürftigkeitsprüfung.

2. Altersarmut in Nürnberg

Zur Frage der Ausprägung und Dimension von Altersarmut in der Stadt Nürnberg wird auf die ausführliche Vorlage unter TOP 1 in der heutigen Sitzung verwiesen, so dass dieses Thema hier nicht noch einmal behandelt werden muss.

Es ist aber festzustellen, dass die Ableitung der Größenordnung der Altersarmut im Antrag nach differenzierter Betrachtung nicht aufrecht erhalten werden kann. Es gibt gut 7.000 Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung über 65 Jahren in Nürnberg, allerdings mit steigender Tendenz.

3. Nürnberg-Pass-Nutzerinnen und –Nutzer über 65 Jahren und Nachfrage nach vergünstigten VAG-Tickets

3.1 Nürnberg-Pass „flächendeckend“ für Seniorinnen und Senioren

Zum Stand Dezember 2018 hatten 6514 Personen über 65 Jahren den Nürnberg-Pass. Das ist nahezu eine vollständige „Versorgung“ der Zielgruppe der Grundsicherungsempfänger mit dem Nürnberg-Pass.

Sie wird von der Verwaltung dadurch sichergestellt, dass die Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung ohne Antragstellung automatisch einen Nürnberg-Pass zugesandt bekommen.

Die vorhandene Differenz zwischen den Grundsicherungszahlen und den Nürnberg-Pass-Zahlen ergibt sich technisch aus dem Zeitversatz der Stichtage.

3.2 Nutzung der Nürnberg-Pass-Monatskarte

In der Nürnberg-Pass-Datenbank gibt es leider keine Auswertungsmöglichkeit der Nutzung des Nürnberg-Pass-Monatstickets, weil nur die Ausgabedaten festgehalten werden können, aber keine Nutzungsdaten.

Auch über die Daten der VAG lässt sich die Nutzung nicht altersspezifisch auswerten: Beim Kauf der Monatswertmarke am Automaten wird zwar die Nürnberg-Pass-Nummer eingegeben, aber sie erlaubt keine Rückschlüsse auf das Lebensalter.

Eine mögliche Auswertung der Daten bezüglich Alter und Nutzung der Monatswertmarke wäre nur mit einem enormen zusätzlichen Aufwand möglich. Es müssten ca. 190.000 Nürnberg-Pass-Nummern (= Zahl der jährlich verkauften Monatswertmarken) von der VAG erfasst werden und der IT des Sozialamtes zur Verfügung gestellt werden. Anschließend müssten aufgrund dieser Daten die Nürnberg-Pass-Nutzerinnen und -Nutzer herausgefunden werden und in einem weiteren Auswertungsprozess die über 65-jährigen Personen errechnet werden. Für diese Auswertung stehen keine Ressourcen zur Verfügung.

Eine näherungsweise Einschätzung der Nachfrage nach dem Nürnberg-Pass-Ticket erreicht man, wenn man von einer Gleichverteilung der Nürnberg-Pass-Ticket-Nutzung über alle erwachsenen Altersklassen ausgeht.

Dann ergibt sich Folgendes:

190.000 Wertmarken/Jahr ./ 37.000 erwachsene Nürnberg-Pass-Besitzer = Erwerb von durchschnittlich 5,14 Wertmarken pro Person und Jahr.

7.000 N-Pass-Besitzer über 65 Jahren x 5,14 = ca. 36.000 Monatswertmarken pro Jahr oder ca. 3.000 Monatswertmarken pro Monat.

Es handelt sich nur um eine näherungsweise Einschätzung der möglichen Größenordnung der Nachfrage. Die Nachfrage nach der im Antrag vorgeschlagenen verbilligten 4er-Streifen-Karte lässt sich nicht einmal näherungsweise einschätzen.

4. Schaffung einer verbilligten 4er-Streifenkarte für Senioren zum Kindertarif

Die 4er-Streifenkarte für Kinder kostet aktuell 5,50 Euro, die 4er-Streifenkarte für Erwachsene kostet 11,- Euro.

Im Antrag wird eine Berechnung der Kostenfolgen der Einführung der 4er-Streifenkarte für über 65jährige zum Kindertarif erbeten, und zwar jeweils mit und ohne Bedürftigkeitsprüfung.

Die Bedürftigkeitsprüfung ist mit dem Besitz des Nürnberg-Passes erfolgt, d.h. der Nutzer eines verbilligten Tickets müsste bei einer Fahrscheinkontrolle Ticket und Nürnberg-Pass vorzeigen.

Die Variante ohne Bedürftigkeitsprüfung würde bedeuten, dass jede Person über 65 Jahren den Anspruch auf die vergünstigte Streifenkarte hat.

Für beide Varianten lässt sich nicht annähernd die Nachfrage einschätzen.

Eine Berechnung mit den – freilich gegriffenen – möglicherweise 3.000 Nutzern der Monatswertmarke im Monat würde folgendes Ergebnis haben:

3.000 x 5,50 Euro Differenz zwischen Kinder- und Erwachsenenkarte = 16.500,- Euro Mindereinnahmen pro Monat oder 198.000,- Euro Mindereinnahmen pro Jahr für die VAG.

Bei einem Seniorenticket ohne Bedürftigkeitsprüfung ist davon auszugehen, dass wesentlich mehr über 65-Jährige dieses Angebot nutzen würden. Würden nur 25.000 Personen einmal pro Monat ein verbilligtes Ticket nutzen, würde das zu einem Einnahmeausfall bei der VAG von 1.650.000 Euro pro Jahr führen.

5. Verpflichtung zum Ausgleich der Mindereinnahmen durch die Stadt

Die Stadt Nürnberg wäre verpflichtet, bei Einführung einer vergünstigten Senioren-Streifenkarte der VAG den Ausgleich für die dadurch entstehenden Mindereinnahmen zu zahlen.

Diese Verpflichtung ergibt sich aus der EU-Richtlinie 1370/2007, wonach der Verkehrsträger die Kosten für Vergünstigungen nicht übernehmen darf, weil er dafür nicht zuständig ist. Zuständig für eine solche freiwillige Leistung wäre die Stadt Nürnberg, und sie wäre deshalb zum vollständigen Ausgleich verpflichtet.

Das vorhandene Nürnberg-Pass-Ticket gab es schon vor der Einführung der EU-Richtlinie und es genießt insoweit Bestandsschutz.

Die Verwaltung sieht derzeit keinen Ansatzpunkt, die Einführung einer verbilligten 4er-Streifenkarte für Personen über 65 Jahren weiter zu verfolgen. Das damit verbundene Haushaltsrisiko ist nicht einschätzbar.

Nürnberg, im Juni 2019
Amt für Existenzsicherung und
soziale Integration – Sozialamt

Hinweis zur Beschaffung der Monatswertmarke:

<https://www.nuernberg.de/imperia/md/sozialamt/dokumente/nuernberg-pass-wertmarkenkauf-2016-02.pdf>

Information zur aktuellen Regelung (aus der Vorlage zum SoA vom 27.07.2017):

„Die bisherige Regelung der verbilligten Monatsmarke stammt noch aus der Zeit vor Gründung des VGN im September 1987. Es wurde einvernehmlich in das Tarifsystem des VGN übernommen und genießt deshalb „Bestandsschutz“ bei *unveränderten* Bedingungen. Ein Gutachten von RA wies klar auf diese Tatsache hin.“

FRAKTION B' 90/DIE GRÜNEN, RATHAUSPLATZ 2, 90403 NÜRNBERG

An den Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg
Dr. Ulrich Maly
Rathaus

90403 Nürnberg

Soz A

OBERBÜRGERMEISTER		
10. APR. 2019		
I	1	3
II	2	4
Zur Stellungnahme		Zur Stellungnahme
Zur Stellungnahme		Zur Stellungnahme

M

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Stadtratsfraktion Nürnberg**

Rathausplatz 2
90403 Nürnberg

Tel: (0911) 231-5091
Fax: (0911) 231-2930
gruene@stadt.nuernberg.de

Bus: Linie 36, 46, 47 (Rathaus)
U-Bahn: Linie 1 (Lorenzkirche)

Nürnberg, 10.04.2019

Altersarmut: Vergünstigte Fahrkarten für Senior*innen

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

das Thema Altersarmut ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Während viele Rentner*innen dies bereits hautnah spüren, blicken andere ängstlich in die Zukunft.

Laut Statistischem Bundesamt waren im vergangenen Jahr 14,4 Prozent der über 65-Jährigen arm. Bei den Rentnern waren sogar 15,6 Prozent von Armut betroffen. Für Johannes Geyer, Sozialexperte vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), stellt dies ein großes Problem dar: "Wer am Ende des Lebens arm ist, kann selbst an seiner Situation nicht mehr viel ändern. Und selbst wenn die Quote bei den Älteren im Vergleich zu Alleinerziehenden nicht mal halb so hoch ist, bedeutet es trotzdem, dass da jemand nicht mehr um die Runden kommt."

Ein weiteres Problem: Die Zahl der armen Alten steigt. 2006 waren 10,3 Prozent der Rentner von Armut betroffen, heute sind es bereits 15,6 Prozent. Das ist eine Steigerung von 51 Prozent. Dabei haben besonders Frauen und Witwen mit Altersarmut zu kämpfen, da sie schlechter abgesichert sind und oftmals älter als Männer werden. Hinzu kommen lange Baby- und Erziehungspausen, die sich auf die Rente auswirken. In Westdeutschland liegt die Armutsquote bei Rentnerinnen bei 16,9 Prozent. Im Vergleich: In Ostdeutschland sind es 13,4 Prozent. Dies liegt daran, dass Frauen dort nach der Geburt für gewöhnlich wieder schneller ins Arbeitsleben zurückkehren.

Auch in Nürnberg sind viele Senior*innen von Altersarmut betroffen. Bezieht man die oben genannten 15,6 Prozent auf die rund 140.000 Senior*innen, die in Nürnberg wohnhaft sind, leben davon circa 22.000 in Altersarmut. Eine Folge der Armut ist eine geringere gesellschaftliche Teilhabe und eine eingeschränkte Mobilität.

Auch wenn es für Nürnberg-Pass-Besitzer*innen eine günstige Monatskarte von 32,40 Euro gibt, stellt diese für Senior*innen oftmals keine Alternative dar. Denn für viele von ihnen lohnt sich auch diese Option nicht, da sie nur wenige Fahrten unternehmen (teilweise nur einmal pro

Woche). Die Möglichkeit, stattdessen eine 4er-Streifenkarte zu kaufen, nehmen viele nicht wahr, da der Preis von 11 Euro oftmals zu hoch ist.

Wir stellen deshalb zur Behandlung im zuständigen Ausschuss folgenden **Antrag**:

1. Die Verwaltung berichtet über die Zahlen der tatsächlich von Armut betroffenen Senior*innen.
2. Wie viele Senior*innen sind Nürnberg-Pass Besitzer*innen, wie viele haben eine entsprechende Monatskarte?
3. Die Verwaltung berechnet: Wie wirkt sich die Einführung eines 4-Fahrten-Seniorentickets für Menschen über 65 Jahre in der Preiskategorie eines entsprechenden Kindertickets aus – alternativ mit und ohne Bedürftigkeitsprüfung?

Mit freundlichen Grüßen



Elke Leo
Stadträtin



Andrea Friedel
Stadträtin

Beratung	Datum	Behandlung	Ziel
Sozialausschuss	25.07.2019	öffentlich	Bericht

Betreff:

Tagesaufenthalt und Übernachtungsmöglichkeit für alkoholranke Menschen

Anlagen:

3_01_Antrag_Bündis90_Grüne_Betreutes Aufenthaltsangebot alkohlranke Menschen
3_1_Sachverhalt_Betreutes Aufenthaltsangebot f alkoholranke Menschen_
3_2_Anlage_Konzeptionelle Überlegungen zu einer zweiten Tageseinrichtung für Obdachlose in Nürnberg

Bericht:

In der Wärmestube und den anderen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Nürnberg, aber auch im öffentlichen Raum, z.B. am Bahnhofsvorplatz, sind seit einigen Jahren stark alkoholisierte, gesundheitlich beeinträchtigte und verwahrloste Menschen augenfällig. Sie sind für Hilfsangebote schwer zu erreichen und erschweren in der Wärmestube und in den Notschlafstellen die Arbeit mit der eigentlichen Zielgruppe, die noch in der Lage ist, Hilfen anzunehmen. Die Verwaltung legt ein Konzept über einen Tagesaufenthalt und ein Übernachtungsangebot für alkoholranke Menschen im öffentlichen Raum vor.

1. Finanzielle Auswirkungen:

- ☒ Noch offen, ob finanzielle Auswirkungen

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:
Finanzierungsmöglichkeiten durch den Freistaat werden geprüft.

(→ weiter bei 2.)

- ☐ Nein (→ weiter bei 2.)

- ☐ Ja

☐ Kosten noch nicht bekannt

☐ Kosten bekannt

Gesamtkosten

€

Folgekosten

€ pro Jahr

☐ dauerhaft ☐ nur für einen begrenzten Zeitraum

davon investiv

€

davon Sachkosten

€ pro Jahr

davon konsumtiv

€

davon Personalkosten

€ pro Jahr

Stehen Haushaltsmittel/Verpflichtungsermächtigungen ausreichend zur Verfügung?
(mit Ref. I/II / Stk - entsprechend der vereinbarten Haushaltsregelungen - abgestimmt,
ansonsten Ref. I/II / Stk in Kenntnis gesetzt)

- ☐ Ja
☐ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

2a. Auswirkungen auf den Stellenplan:

- ☒ Nein (→ weiter bei 3.)
☐ Ja
☐ Deckung im Rahmen des bestehenden Stellenplans
☐ Auswirkungen auf den Stellenplan im Umfang von Vollkraftstellen (Einbringung und Prüfung im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens)
☐ Siehe gesonderte Darstellung im Sachverhalt

2b. Abstimmung mit DIP ist erfolgt (Nur bei Auswirkungen auf den Stellenplan auszufüllen)

- ☐ Ja
☐ Nein

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

3. Diversity-Relevanz:

- ☐ Nein
☒ Ja

Kurze Begründung durch den anmeldenden Geschäftsbereich:

Es handelt sich um Hilfen für Menschen in existenzieller Not.

4. Abstimmung mit weiteren Geschäftsbereichen / Dienststellen:

- ☐ **RA** (verpflichtend bei Satzungen und Verordnungen)
☐
☐
☐

FRAKTION B' 90/DIE GRÜNEN, RATHAUSPLATZ 2, 90403 NÜRNBERG

An den Oberbürgermeister der Stadt Nürnberg
Dr. Ulrich Maly
Rathaus

90403 Nürnberg

SofA

OBERBÜRGERMEISTER	
12. JULI 2017	
V	Nr.
III	Z.
2	Antragnahme
5	Frei vor Absen- dung vorliegen
5	Antwort zur Unter- schrift vorlegen

K.O.A., BgAL

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Stadtratsfraktion Nürnberg**

Rathausplatz 2
90403 Nürnberg

Tel: (0911) 231-5091
Fax: (0911) 231-2930
gruene@stadt.nuernberg.de

Bus: Linie 36, 46, 47 (Rathaus)
U-Bahn: Linie 1 (Lorenzkirche)

Betreutes Aufenthaltsangebot für alkoholranke Menschen

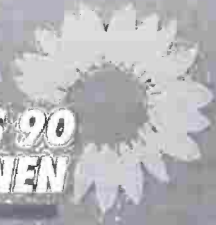
Nürnberg, 12.07.2017

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

vermehrt klagen Bürgerinnen und Bürger darüber, dass öffentliche Plätze, Spielplätze und Parkanlagen als Treffpunkte für Alkohol konsumierende Menschen dienen und dann nicht mehr als Erholungs- und Aufenthaltsorte für die übrige Bevölkerung – besonders für Familien und ältere Menschen zur Verfügung stehen. In jüngster Zeit ist dazu auch in der Presse berichtet worden, vor allem in Zusammenhang mit der Problematik an der Königstorpassage.

Einige Städte, etwa Augsburg, Kiel, Hamburg, Dortmund, Hannover und Kassel, versuchen dieses Problem über kommunal finanzierte, niederschwellige Aufenthalts- und Beratungseinrichtungen für alkoholranke Menschen in Griff zu bekommen. In den meisten Fällen sind diese „Trinkräume“ tagsüber geöffnet. In den Räumen dürfen in begrenztem Maße selbst mitgebrachter Wein und Bier, aber keine harten Alkoholika und Drogen konsumiert werden. Eine Versorgung mit nichtalkoholischen Getränken, Fernsehen, Internetzugang und Kicker steht mitunter ebenso zur Verfügung wie das Angebot medizinischer Sprechstunden und Informationen zu Hilfs- und Beratungsangeboten für Suchtkranke.

Eine der ersten deutschen Städte, die einen solchen Trinkraum eingerichtet haben, ist die Stadt Kiel. Dort gibt es seit 2009 das „Sofa“ und seit 2010 einen zweiten Trinkraum in Kiel-Gaarden. Auch das Café Berta in Dortmund hat sich seit der Projektphase 2011 bewährt und erfährt breite politische Unterstützung.



Zur Behandlung im zuständigen Ausschuss stellen wir folgenden Antrag:

- Die Verwaltung entwickelt ein Konzept zur Einrichtung eines betreuten Aufenthaltsangebots für alkoholranke Menschen in Nürnberg ähnlich der Angebote in Kiel und Dortmund.
- Die Verwaltung prüft zudem, ob im Zusammenschluss mit bereits bestehenden Einrichtungen, wie etwa der Wärmestube, hilfreiche Synergieeffekte entstehen können.

Mit freundlichen Grüßen

A. Friedel

Andrea Friedel
Stadträtin

Andrea Bielmeier

Andrea Bielmeier
Stadträtin

Sachverhaltsdarstellung

Tagesaufenthalt und Übernachtungsangebot für alkoholranke Menschen

Im Rahmen des Gesundheits- und Sozialausschusses vom 21.06.2018 wurde auf Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vom 12.07.2017 bereits kurz über den Sachverhalt „Betreutes Aufenthaltsangebot für alkoholranke Menschen“ berichtet. Der Antrag befindet sich im Anhang.

Als weitere Schritte zu einem Konzept für einen Tagesaufenthalt wurden in der Vorlage eine differenzierte Zielgruppenanalyse und eine Konzeptdiskussion unter Einbindung der Träger der Wohnungslosenhilfe festgelegt. Dies ist mittlerweile erfolgt, die Ergebnisse werden im vorliegenden Papier dargestellt.

1. Datenanalyse und Beschreibung der Zielgruppe

Um die Zielgruppe konkret beschreiben zu können, wurden Daten von den Notschlafstellen G53 der Heilsarmee, Tucherbräu sowie Großweidenmühlstraße, der Ökumenischen Wärmestube und die Daten der Krankenhilfe erfasst und miteinander verglichen. Dabei wurden Vorname, Name, Geburtsdatum, Nationalität und die Anzahl der Nutzungen der Hilfsangebote erfasst. Erfassungszeitraum war das Jahr 2017.

Insgesamt wurden 478 Personen erfasst. Die Gruppe der alkoholranken Menschen im öffentlichen Raum in Nürnberg ist hauptsächlich EU-Bürgern aus dem osteuropäischen Raum und den ehemaligen GUS-Staaten zuzuordnen. Die Personengruppe hat 2017 insgesamt 10.228 Übernachtungen in den untersuchten Notschlafstellen in Anspruch genommen.

Spezifiziert man diese Personengruppe, handelt es sich um 156 Personen, die mehr als ein Hilfsangebot in Anspruch nehmen. Diese sind in der Statistik als „Mehrfachnutzer“ beschrieben, also Personen, die zwei von drei Angeboten der Wärmestube, der erfassten Notschlafstellen und der Krankenhilfe nutzen. Die spezifizierte Personengruppe der Mehrfachnutzer hat einen Anteil von 6.345 Übernachtungen im Zeitraum 2017 – bei einem Personenanteil von 156, was mehr als 60% der Übernachtungen insgesamt darstellt. Die Zielgruppe der Mehrfachnutzer übernachtet durchschnittlich öfter als die Gesamtgruppe.

Außerdem wurde in der Auswertung eine Gruppe von „Intensivnutzern“ beschrieben. Die Intensivnutzer nehmen alle drei erfassten Hilfsangebote in Anspruch. Hierbei handelt es sich um 34 Personen. Hervorzuheben ist, dass die Gruppe der Intensivnutzer 1.823 Übernachtungen im Jahr 2017 in Anspruch genommen hat; dies entspricht nahezu einem Anteil von 20% an der Gesamtanzahl der Übernachtungen. Dies ist insofern bedeutend, da es sich nur um ca. 7% der gesamten Personengruppe handelt. Es ist festzustellen, dass das Nutzen verschiedener Hilfsangebote mehr Übernachtungen in den Notschlafstellen zur Folge hat. Je mehr verschiedene Hilfsangebote genutzt werden, desto mehr Übernachtungen in den Notschlafstellen sind festzustellen.

Die Gruppe der Mehrfachnutzer ist etwa 35 bis 60 Jahre alt; jüngere Personen sind nur vereinzelt beschrieben. Es handelt sich außerdem fast ausschließlich um Männer. Sie sind mehrheitlich arbeitslos und ihr gesundheitlicher Zustand ist beeinträchtigt. Ihre Wohnungssituation ist oft wohnungslos oder in einer Obdachlosenpension lebend. Sie verfügen über Verständigungsschwierigkeiten, da sie oft nur gebrochen Deutsch sprechen. Schätzungsweise 90% sind psychisch erkrankt oder leiden an einer psychischen Auffälligkeit; mindestens 80% leiden an einer Suchterkrankung.

Sie sind außerdem für eine Vielzahl von Körperverletzungen im Hauptbahnhof/Königstörpassage verantwortlich. Der Polizeistatistik ist zu entnehmen, dass zwei von drei Körperverletzungen in der Königstörpassage unter Alkoholeinfluss stattfinden. Aus den Randnotizen der Statistik lässt sich auch feststellen, dass die Zielgruppe aggressiv auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozialer Einrichtungen reagiert und teilweise handgreiflich wird. Einige Personen haben außerdem bereits Heimreisehilfe erhalten. Es ist aber festzustellen, dass die betreffenden Personen wenige Monate später wieder in Nürnberg anzutreffen sind. Da die Zielgruppe größtenteils arbeitslos ist, bezieht sie teilweise Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II. Einige Personen der Zielgruppe befinden sich noch zu kurze Zeit in Deutschland, um diese Hilfe zu erhalten. Ihre finanzielle Situation ist demnach als mittellos zu beschreiben. Zusätzlich ist ein Teil der Zielgruppe in Deutschland nicht krankenversichert und bezieht aus diesem Grund Krankenhilfe vom Sozialamt. Die Zielgruppe hält sich zum großen Teil am Hauptbahnhof Nürnberg und auch in der Königstörpassage auf und übernachtet dort teilweise.

Zusammenfassend kann die Zielgruppe als Armutsmigrantinnen und Armutsmigranten beschrieben werden, die in Nürnberg keinen Anschluss an das gesellschaftliche Leben gefunden haben. Es geht insgesamt um 150 bis 200 Personen, darunter ca. 40 „Intensivnutzer“ der Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe.

2. Fachliche Auseinandersetzung sowie Abstimmung mit Einrichtungen der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe

In einem ersten Schritt erfolgte die Auseinandersetzung mit Konzepten zu Tagesaufenthaltsangeboten anderer Kommunen, wie zum Beispiel Dortmund, Kiel und Zürich. Darüber hinaus fand im November 2018 ein Besuch des „BeTreffs“ in Augsburg statt. Es handelt sich dabei um einen betreuten Treffpunkt für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (bspw. Menschen mit Alkohol- und Drogenabhängigkeit). Ziel der Einrichtung ist es, den Betroffenen eine alternative Aufenthaltsmöglichkeit sowie eine gewisse Tagesstruktur zu bieten. Es handelt sich um ein Modellprojekt befristet auf zwei Jahre. Die Kosten betragen ca. 200.000 € im Jahr.

Im weiteren Vorgehen wurde eine Planungsgruppe eingerichtet, die sich aus den beteiligten Akteuren aus dem Sozialamt, der Wärmestube sowie den Notschlafstellen zusammensetzt. In diese Planungsgruppe wurden die Ergebnisse der Zielgruppen-Datenanalyse und der Konzeptrecherchen eingespeist und gemeinsam diskutiert.

Des Weiteren fanden einzelne Abstimmungsgespräche der Verwaltung mit möglichen Kooperationspartnern für ein potientiell Tagesaufenthaltsangebot statt, deren Ergebnisse ebenfalls in der Planungsgruppe behandelt wurden.

Die Einrichtung eines Tagesaufenthalts mit erlaubtem Alkoholkonsum - wie in einigen Städten, zum Beispiel in Augsburg, vorhanden – wird innerhalb der Planungsgruppe sehr kritisch bewertet, vor allem mit dem Erfahrungshintergrund, dass die Zielgruppe fast immer alkoholisiert bzw. schwer alkoholisiert die Wärmestube/Tagestreffs besucht und die Situation dort eskaliert.

Die Verwaltung lehnt die Einrichtung eines solchen Tagesaufenthalts mit erlaubtem Alkoholkonsum aus diesem Grund ab.

Fazit der Arbeit der Planungsgruppe ist, dass zwischen zwei verschiedenen Vorgängen, die es aktuell zu bearbeiten gilt, unterschieden werden muss.

- Zum einen ist eine räumliche Entzerrung der Wärmestube dringend notwendig. Der eigentliche Arbeitsauftrag der Beratung und der Organisation weitergehender Hilfen kann dort aktuell nicht erfüllt werden, da die Einrichtung quantitativ überlastet ist und sich die Zielgruppe qualitativ verändert hat.

- Zum anderen handelt es sich um (osteuropäische) Trinker im öffentlichen Raum, für die Notschlafmöglichkeiten vorgehalten werden müssen. Dies ist vor allem deswegen in den Blick zu nehmen, da die Notschlafstelle Tucherbräu voraussichtlich ab der Wintersaison 2019/2020 nicht mehr zur Verfügung steht, weil das Gebäude saniert wird.

3. Konzept für einen erweiterten Tagesaufenthalt und ein Übernachtungsangebot für alkohol- kranke Menschen

Das folgende Konzept verbindet die beiden genannten Anforderungen in der Form, dass Statusklärung, Basisversorgung und medizinische Versorgung im Rahmen eines Tagesaufenthaltsangebots abgedeckt werden und daran anschließend der Übergang in eine Notschlafstelle möglich ist.

Grundlage ist der von der Wärmestube erarbeitete Konzeptentwurf „Die Stube“ (siehe Anlage).

Zur räumlichen Entzerrung und als ergänzendes Angebot zur Wärmestube soll eine zweite Tageseinrichtung entwickelt werden, die durch ein niederschwelliges Konzept die Szene der alkoholkranken Menschen in einer anderen Angebotsform bearbeitet.

Es gilt hierbei, die Zielgruppen zu differenzieren. Einerseits in die Gruppe der von (drohender) Obdachlosigkeit Betroffenen, denen die selbstverständlichsten Dinge – zum Beispiel eine Dusche oder eine Mahlzeit – fehlen; die aber motivierbar sind und denen mit Beratungsangeboten weitergeholfen werden kann.

Andererseits in die Gruppe der verelendeten, alkoholkranken Armutsmigranten aus Osteuropa, die ein aggressives Verhalten an den Tag legen, keinen Arbeitsplatz haben, nicht wohnfähig sowie ohne jegliche Perspektive und in körperlich desolatem Zustand sind.

Während erstgenannte Zielgruppe weiterhin von der bereits bestehenden Wärmestube beraten und ggf. in geeignete Angebote weitervermittelt werden soll, soll sich die zu entwickelnde Einrichtung der zweiten genannten Zielgruppe widmen.

In dieser Einrichtung soll – wie in der Wärmestube auch – kein Alkoholkonsum erlaubt sein. Erfahrungsgemäß ist die Klientel beim Eintreffen bereits (stark) alkoholisiert. Darüber hinaus wäre die Kontrolle bei erlaubtem Konsum nicht leistbar.

Das Bieten einer Zuflucht und die Entlastung des öffentlichen Raums stehen im Fokus, genauso wie die Hilfen, die für die Zielgruppe möglich sind. Wichtig ist die Ausstattung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die die Muttersprache(n) der osteuropäischen Armutsmigranten sprechen, da diese kaum deutsch sprechen. Es ist keine 24 Stunden-Betreuung vorgesehen. Die Anwesenheit eines Sicherheitsdienstes ist obligatorisch.

Im direkten Vergleich Wärmestube/Stube bedeutet das:

Wärmestube	Stube
▪ Intensivberatung ▪ Zusätzliche offene Beratung ▪ Krisenintervention ▪ Vermittlung und Clearing ▪ Informationsplattform ▪ Soziale Kontaktmöglichkeiten ▪ Streetwork ▪ Essensausgabe ▪ Postalische Erreichbarkeit	▪ Tagesaufenthalt ▪ Essensausgabe ▪ Körperpflege (Duschen) ▪ Wäsche waschen ▪ Sozialer Kontakt ▪ Notfallkleidung ▪ Hygienemittelausgabe ▪ Ruhe-/Krankenraum ▪ Krisenintervention durch den Krisendienst Mittelfranken

- Wäsche waschen mit Termin
- Beratungsvormittag durch die Pädagogen der Wärmestube
- Duschmöglichkeiten
- Gottesdienst
- Veranstaltungen
- Zusammenarbeit mit anderen Diensten

Als flankierende Maßnahmen können gezielt Rückkehrhilfen bzw. Hilfen zu Leistungsansprüchen oder dem Thema Wohnen einbezogen werden.

Eine Kombination mit ordnungspolitischen Maßnahmen, wie zum Beispiel Platzverweisen durch die Polizei und dem Verweis auf die Stube, ist darüber hinaus ebenfalls denkbar.

Im Anschluss an die Öffnungszeiten der (Wärme-)Stube ist die Kombination mit einer Notschlafstelle denkbar. Jedoch soll kein automatischer Verbleib erfolgen, damit das Verharren in der eigenen Situation aufgebrochen wird.

Die Verwaltung schlägt vor, eine solche Einrichtung (Stube) mit einer Kapazität von ca. 40 Plätzen zu entwickeln und dafür geeignete Räume zu suchen, wenn möglich in Kombination mit Notschlafplätzen. Denkbar sind aber auch getrennte Standorte für beide Zwecke.

4. Rahmenbedingungen

Für das Konzept können die folgenden Rahmenbedingungen festgehalten werden:

Personal

Zur Begleitung der Zielgruppe werden voraussichtlich zwei festangestellte Hilfskräfte sowie zwei Personen eines Sicherheitsdienstes benötigt, neben dem Einsatz von ehrenamtlichen Helfern. An einem Vormittag in der Woche findet ein Beratungsangebot durch das sozialpädagogische Personal der Wärmestube statt.

Geeignete Räumlichkeiten

Für den erweiterten Tagesaufenthalt sowie für die zusätzlichen Notschlafstellenplätze müssen geeignete Räumlichkeiten gefunden werden. Die Verwaltung hat dazu bereits entsprechende Aktivitäten entwickelt, u.a. die Abfrage nach stadteigenen geeigneten Objekten und die Suche auf dem Markt für gewerbliche Immobilien.

Es konnte bisher kein geeignetes Gebäude gefunden werden, und die Erfahrungen legen nahe, dass die Suche sehr schwierig werden wird. Die Suche wird auf das gesamte Stadtgebiet ausgeweitet werden müssen, nachdem in der Kernstadt (Nähe Hauptbahnhof und bestehender Wärmestube) keine passenden Objekte identifiziert werden konnten.

Trägerschaft

Für die Trägerschaft der Einrichtung hat sich die Trägergemeinschaft der Wärmestube aus Caritas und Stadtmission (mit Einbindung der Stadt Nürnberg in das Kuratorium) angeboten.

Finanzierung

Der Finanzbedarf kann aktuell grob berechnet werden. Die einzelnen Kostenpunkte werden im folgenden dargestellt:

- Personal: Benötigt werden zwei Hilfskräfte im finanziellen Umfang von etwa 40.000 € brutto pro Person und Jahr. Weiterhin werden zwei Sicherheitskräfte benötigt. Die Kosten hierfür belaufen sich auf etwa ca. 36.000 Euro brutto pro Person und Jahr.
- Räumlichkeiten: Die Kosten für Räumlichkeiten können derzeit nicht abgeschätzt werden, da diese von den Mietkosten der Immobilie abhängig sind. Für die grobe Kalkulation wird von 50.000,- Euro p.a. ausgegangen.
- An Sachkosten können ebenfalls 50.000 Euro pro Jahr angesetzt werden

Somit ergibt sich ein Mittelbedarf von (mindestens) 252.000 Euro pro Jahr für die „Stube“, ausgehend von einer Fünf-Tage-Öffnung.

Für eine Nachfolgeeinrichtung für das Tucherbräu sind nochmal ca. 60.000 Euro für die Öffnung während der kalten Jahreszeit anzusetzen, so dass insgesamt Kosten von ca. 312.000 Euro pro Jahr entstehen werden.

Die Träger der Wärmestube würden diese Summe als Zuschuss benötigen, um das Konzept umzusetzen. Es sollte geprüft werden, ob neben städtischen Zuschussmitteln auch eine (teilweise) Finanzierung durch den Freistaat aus dem Sonderprogramm (Stiftung und Aktionsplan mit etwa 5 Mio. Euro p.a.) der Staatsregierung möglich ist.

5. Weiteres Vorgehen

Im weiteren Vorgehen soll

- das inhaltliche Konzept einschließlich konkreter Finanzplanung in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren finalisiert werden;
- die Suche nach einem geeigneten Objekt fortgeführt werden;
- anhand der konkreten Finanzplanung und eines konkreten Objekts entsprechende Haushaltsmittel angemeldet werden.

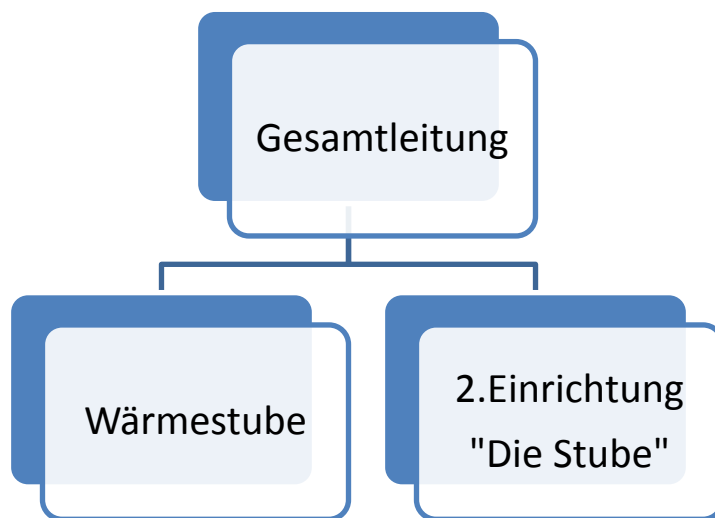
Nürnberg, Juni 2019

Amt für Existenzsicherung und
soziale Integration - Sozialamt

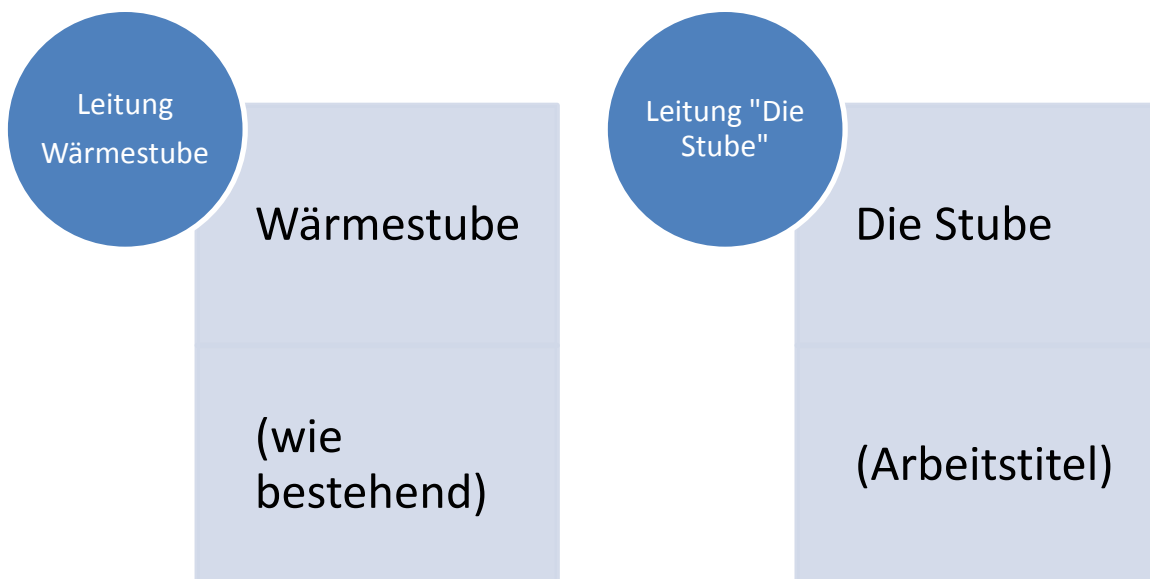
Konzeptionelle Überlegungen zu einer zweiten Tageseinrichtung für Obdachlose in Nürnberg

Grundsätzlich sind zwei Modelle zur Organisation denkbar. Sie unterscheiden sich in der stärkeren oder weniger starken Anbindung an die bestehende Wärmestube.

Modell 1



Modell 2

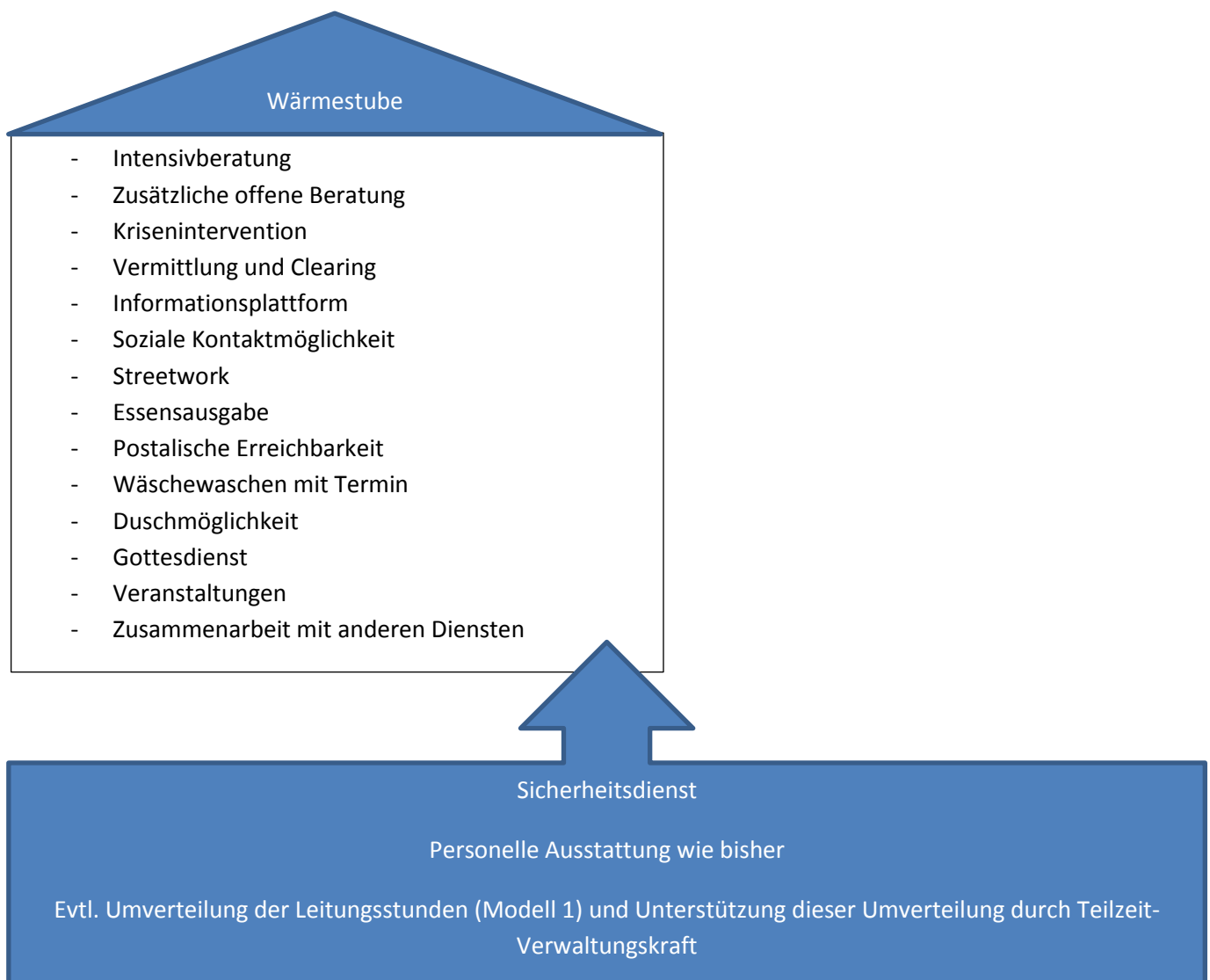


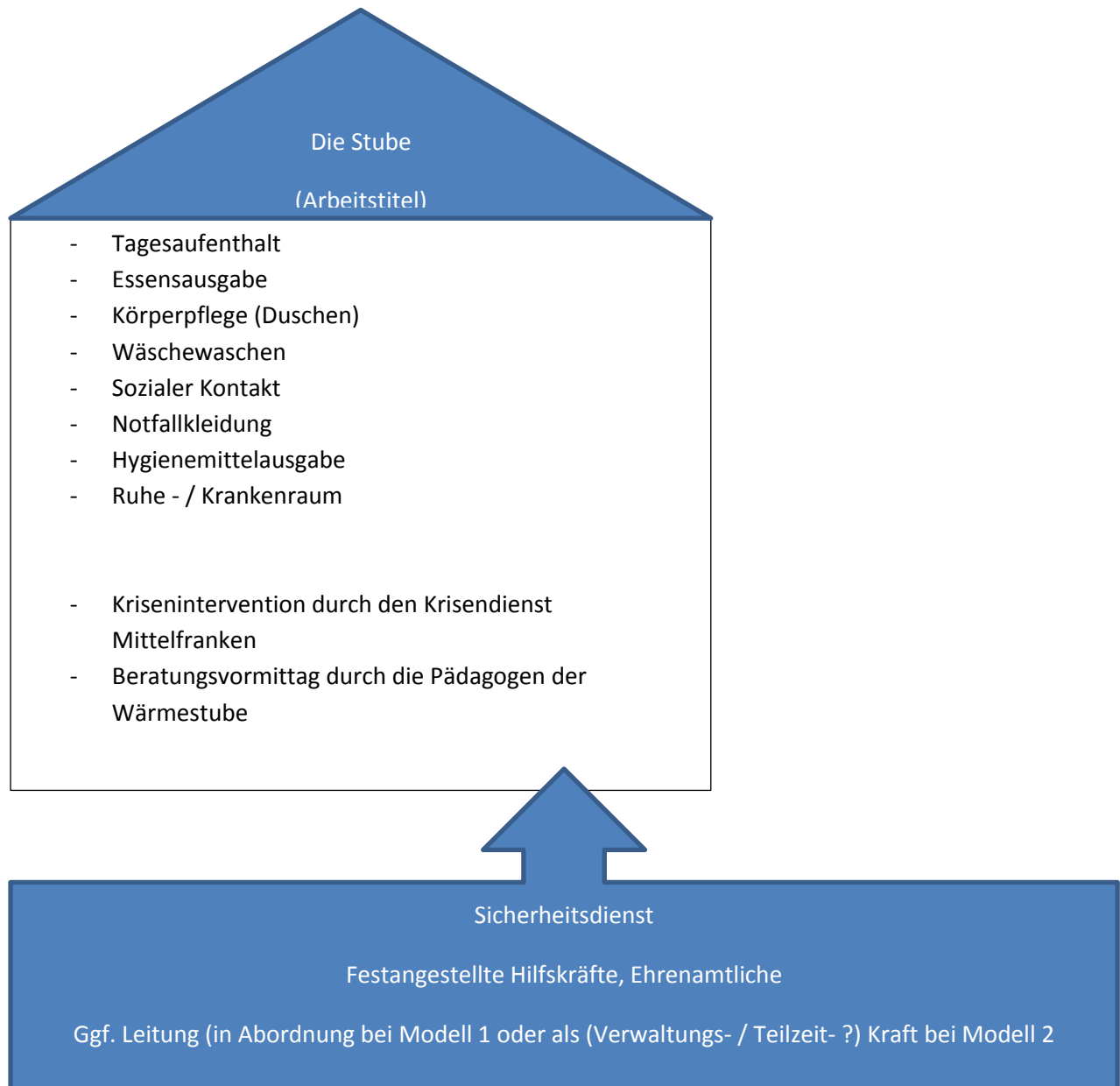
Konzeptionelle Veränderungen Wärmestube

Der Arbeitsschwerpunkt der Wärmestube verlagert sich (zurück) zu beraterischen, unterstützenden Aufgaben. Die Förderung des Klientels steht im Vordergrund, sowie die Klärung von Bedarfen und Problemlagen und die Weitervermittlung in besser geeignete Angebote (Therapien, spezielle Beratungsstellen..)

Die reinen Versorgungsaufgaben verteilen sich auf beide Einrichtungen, wobei eine Basisversorgung stärker in der „Stube“ gewährleistet wird (siehe Grafik).

Aufgaben Wärmestube





Erläuterungen

- Grundversorgung **ESSEN**
Nachdem die Wärmestube seit Langem weit über ihre Kapazitätsgrenzen besucht ist, sollte durch die STUBE eine weitere Grundversorgungsmöglichkeit geschaffen werden.
Um Essenstourismus zu vermeiden schlagen wir die gleiche Essensversorgung in beiden Einrichtungen vor. Der Menueplan sollte identisch sein (möglicherweise Kostenersparnis beim Caterer).
Morgens wird in beiden Einrichtungen offenes Frühstück angeboten.
Abends ein kaltes Abendbrot.

Über eine Vernetzung wird sichergestellt, dass sich die Berechtigungen hinsichtlich Essenszahl (12 ME, 6 AE je Monat) nicht aushebeln lassen.

- Grundversorgung **KLEIDUNG/HYGIENE**

Die Notfallkleidung und Hygieneartikel werden in der Stube ausgegeben. Ziel ist es, ein Mindestmaß an Aktivierung zu erreichen bzw. zu erhalten. Man muss sich auch mal von A nach B bewegen...

- Grundversorgung **KÖRPERPFLEGE; WÄSCHE**

Duschen und Waschmaschine stehen in beiden Einrichtungen zur Verfügung.

BERATUNG

Eine Intensivierung der Beratung in der Wärmestube ist Hauptziel. Wir können uns ein offenes Beratungsangebot vorstellen. Dienstags und mittwochs wäre dann offene Beratung (von 9-11 Uhr), somit öffnet die WS an diesen Tagen etwas früher, Frühstück wird allerdings (wie gehabt) erst ab 10 Uhr angeboten.

Am Donnerstag könnte ein SA/SP die Stube besuchen, um vor Ort mit Ratsuchenden ins Gespräch zu kommen, die Verbindung zur Wärmestube herzustellen und evtl. negative Entwicklungen bei den Besucherinnen und Besuchern zu beobachten und gegen zu steuern.

PERSONAL

Die Personalausstattung in der Wärmestube bleibt auf gleichem Stand. Evtl. kann über eine Stundenumverteilung zugunsten einer Verwaltungskraft nachgedacht werden, wenn bei Modell 1 die EL andere Aufgaben mit übernimmt.

Die Stube benötigt festangestellte Mitarbeiter, allerdings keine Pädagogen. Ein Hausmeister wäre von Vorteil (Möglichkeit auch in der Wärmestube kleinere Arbeiten zu erledigen). Hauswirtschaftliche Kräfte sind zur Essensausgabe nötig.

Zur Sicherstellung der Qualität und zur Unterstützung der Angestellten der STUBE übernimmt die EL Leitungsaufgaben und kollegiale Beratung für die Mitarbeitenden.

SONSTIGES

Mithilfe einer neuen Einrichtung zum Tagesaufenthalt könnten verschieden vakante Probleme in unserem Arbeitsfeld angegangen werden.

In den Wintermonaten wird häufig ein Ruhe- bzw. Krankenraum benötigt. Wir sprechen hier nicht von medizinischer Versorgung, sondern lediglich von Erholungsmöglichkeiten bei Erkältungen, nach Operationen usw.

Anforderungen an die RÄUMLICHE AUSSTATTUNG der „STUBE“

- **Zentrumsnah**
- **Kapazität wie Wärmestube**
- **Möglichkeit zu Duschen und Wäsche zu waschen**
- **Küche (Ausgabeküche!)**
- **Aufenthaltsraum**
- **Ggf. Ruheraum (s.o.)**
- **1 Büro (für EL und ggf. Sozialberatung/Krisenintervention)**