

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:	<b>V/0941/2011</b>
Auskunft erteilt:	Herr Treutler
Ruf:	492 50 26
E-Mail:	Treutler@stadt-muenster.de
Datum:	22.12.2011

Betrifft

Altersarmut in Münster im Licht des demografischen Wandels

Beratungsfolge

15.02.2012	Integrationsrat	Anhörung
27.02.2012	Kommunale Seniorenvertretung	Vorberatung
28.02.2012	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
29.02.2012	Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die unter Ziffer 4.2 der Expertise (Anlage) vorgestellten Handlungsansätze nach Maßgabe der unter Ziffer 3 der Begründung skizzierten Eckpunkte auch unter Berücksichtigung geschlechts- und migrationsspezifischer Gesichtspunkte zu konkretisieren und auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten hin zu prüfen. Dabei sind individuelle Hilfen und Strukturen vor allem zur Verbesserung bzw. Förderung
  - gesellschaftlicher Teilhabe,
  - von Mobilität,
  - Gesundheit,
  - Wohnen und
  - Arbeitin den Blick zu nehmen.
2. Auf der Grundlage der Prüfergebnisse entwickelt die Verwaltung Handlungsempfehlungen im Rahmen einer gesonderten Vorlage, die dem Rat vor den Sommerferien 2012 zur Entscheidung vorgelegt wird.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Mit der Beschlussfassung zu dieser Vorlage sind Kosten oder Folgekosten nicht verbunden.

## **Begründung:**

### **1. Antrags- und Beschlusslage, Anmerkungen zur Vorbereitung der Expertise**

Mit ihrem Antrag an den Rat Nr. A-R/0033/2008 vom 01.06.2008 (Anlage zur Vorlage V/0565/2008 - Anlage 2) regt die SPD-Fraktion an, im Rahmen eines Armutsberichts mit dem Schwerpunkt Altersarmut Steuerungsinstrumente zu erschließen und Handlungsempfehlungen zu entwickeln, Altersarmut entgegenzuwirken. Neben der Darstellung der gegenwärtigen Situation sollen insbesondere Zukunftstrends der Entwicklung von Altersarmut in mittel- bis längerfristiger Perspektive herausgearbeitet werden, um rechtzeitig tragfähige Ansätze und Maßnahmen zu schaffen.

Der Hauptausschuss hat daraufhin am 27.08.2008 beschlossen (Vorlage V/0565/2008 - Anlage 2), das inhaltliche Grundanliegen des Antrags, soweit es sich auf die Entwicklung kommunaler Instrumente und Ansätze gegen Altersarmut richtet, aufzugreifen und als thematischen Vertiefungsbereich im Kontext des Handlungskonzepts ‚demografischer Wandel‘ aufzubereiten. Des Weiteren hat der Hauptausschuss die Verwaltung beauftragt, im 2. Halbjahr 2009 ein Exposé vorzulegen, das die Ausgangslage auf der Grundlage eines Datenüberblicks aufbereitet und einen konkretisierten Verfahrensvorschlag zum weiteren Vorgehen einschließlich möglicher Kooperationsformen mit wissenschaftlichen Institutionen unterbreitet.

Die Empfehlung, die weiteren Schritte zunächst auf der Grundlage eines Exposés zu planen bzw. zu beschließen, begründet die Vorlage V/0565/2008 auch mit Hinweis auf den Erfahrungszusammenhang des Kinderarmutsberichts (2002) mit den Anforderungen an einen Bericht zum Thema Armut im Alter, die für eine an empirischen Befunden orientierte Darstellung einige konzeptionelle Vorüberlegungen voraussetzen. Wie der Ratsantrag knüpft die Vorlage an einen lebenslagenbezogenen Armutsbegriff an, der über materielle bzw. über leistungsrechtlich definierte Armut hinausweist. Diese Festlegung bedeutet in methodischer Beziehung, dass armutsrelevante Sachverhalte nur zum Teil mittels verfügbarer Prozessdaten (Leistungsdaten) abzubilden sind, im Übrigen jedoch eigens erhoben werden müssen. Die Aufgabenstellung beschränkt sich zudem nicht auf Darstellungen der Gegenwart, sondern umfasst zusätzlich eine Prognoseperspektive. Bei ihr ist zu bedenken, dass keine quantitativen Prognosemodelle für Altersarmut verfügbar sind, die zuverlässige Vorhersagen auf lokaler Ebene ermöglichen.

Die verwaltungsseitigen Recherchen führten alsbald zu der Feststellung, dass das verfügbare, auch nach Geschlecht und kleinräumig abbildungsfähige Datenmaterial schmal und für Auswertungen jenseits einfacher Beschreibung kaum geeignet ist. Auch Daten Dritter, z. B. solche der Deutschen Rentenversicherung, erwiesen sich als für diese Aufgabenstellung nicht verwendbar. Die Recherche nach vorhandenen Berichten zum Thema ergab folgendes Bild:

- Der offensichtlich größere Teil verfügbarer Darstellungen über Altersarmut ist weniger empiriebasiert als normativ; das gilt insbesondere für im Auftrag von Verbänden angefertigte Beiträge.
- Mit „Altersarmut“ betitelte lokale Beiträge beschränken sich auf Ist-Darstellungen zur Grundsicherung im Alter und auf nachgezeichnete Entwicklungen in der Vergangenheit<sup>1</sup>.
- Soweit ersichtlich, sind Prognosemodelle, die Entwicklungen von Altersarmut überdies lokal abbilden können, von sehr einfachen Modellen abgesehen, nicht verfügbar.

Angesichts der seit dem Hauptausschussbeschluss bereits vergangenen Zeit konzentrierte sich die weitere Vorbereitung ab Jahresmitte 2010 auf die Suche nach einer geeigneten wis-

---

<sup>1</sup> Eine der wenigen Ausnahmen ist der im Oktober 2011 erschienene Bericht des Berliner Senats zur sozialen Lage älterer Menschen in Berlin (Senatsverwaltung für Umwelt und Verbraucherschutz 2011: Sozialstatistisches Berichtswesen Berlin, Spezialbericht 2011-1: Zur sozialen Lage älterer Menschen in Berlin - Armutsrisiken und Sozialleistungsbezug, Berlin).

senschaftlichen Stelle, die das Thema im Rahmen einer explorativen Arbeit aufbereiten kann, ohne zusätzlich ein Exposé mit Basisinformationen und Verfahrenshinweisen vorzuschalten. Vorläufiges Ergebnis der im Sommer 2010 mit dem Institut für Soziologie der Westfälischen Wilhelms-Universität aufgenommenen Gespräche war eine erste, am 24.09.2010 vorgelegte Konzeptskizze für eine Expertise. Nach Klärung der weiteren Einzelheiten zu Untersuchungsdesign, Projektlaufzeit und Kosten hat die Verwaltung den Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Arbeitsförderung am 11.05.2011 über die Auftragserteilung unterrichtet.

## **2. Expertise Altersarmut in Münster im Licht des demografischen Wandels: Inhaltsskizze**

Auftragsgemäß erörtert die Expertise Dimensionen, Quantitäten sowie Ursachenzusammenhänge von Armut im Alter und entwickelt kommunale Handlungsansätze, Altersarmut entgegenzuwirken. Ausgehend von dem unter Ziffer 2.1 skizzierten theoretischen Bezugsrahmen geht die Arbeit folgenden Leitfragen nach

- a) Wie stellt sich Altersarmut gegenwärtig dar, welche Ursachen sind relevant?
- b) Welche Entwicklungstendenzen sind bis 2020 zu erwarten?
- c) Welche Präventions- und Interventionsmöglichkeiten gegen Altersarmut kommen für eine vertiefte Prüfung auf kommunaler Ebene in Betracht?

Nach einem Überblick zum Forschungsstand bezogen auf Altersarmut in Deutschland (Ziffer 2.2) nimmt Ziffer 2.3 quantitative Gesichtspunkte von Altersarmut in Münster in den Blick. Daraufhin werden unter Ziffer 2.4 qualitative Aspekte von Altersarmut auf der Grundlage leitfadengestützter Interviews mit Experten/innen sowie sie ergänzender Interviews mit Betroffenen dargestellt. Ziffer 3 befasst sich zunächst mit den Merkmalen und Folgen des demografischen Wandels (3.1), um daraufhin anhand kleinräumiger Häufigkeitsverteilungen nach Alter und Geschlecht die gegenwärtige demografische Struktur in Münster abzubilden (Ende 2010, 3.2). Daran anschließend skizziert Ziffer 3.3 die Bevölkerungsstruktur Münsters 10 Jahre später, die ebenfalls anhand der Merkmale Alter, Geschlecht und Wohngebiet vorgestellt wird. Es folgt eine kursorische Erörterung des Zusammenhangs zwischen demografischem Wandel und Armut, die zur Darstellung von Armutsszenarien in der Zukunft (2020) überleitet (Ziffer 3.4). Ziffer 4 behandelt, im Anschluss an eine Überblicksskizze bestehender Unterstützungsangebote, denkbare Handlungsansätze zur Abfederung drohender Altersarmut insbesondere auf kommunaler Ebene in Münster. Das Schlusskapitel verdichtet zunächst einige zentrale Befunde des Hauptteils, um mit Empfehlungen zu schließen, die den Rahmen für Präventions- und Interventionsmaßnahmen gegen Altersarmut abstecken.

## **3. Handlungsansätze, Empfehlungen**

Gemeinsamer Bezugspunkt der in der Expertise gegebenen Empfehlungen ist die Stärkung der Eigenressourcen der Menschen, die von Altersarmut betroffen bzw. bedroht sind, zur Verbesserung ihrer Lebenssituation und damit zur Förderung ihrer gesellschaftlichen Teilhabe. Anknüpfend an die bzw. neben den dargestellten strukturbezogenen Überlegungen und Vorschlägen individueller Unterstützung bieten sich aus Verwaltungssicht insbesondere folgende Ansätze für eine Konkretisierung und vertiefende Prüfung an, die für den Fall ihrer Realisierung mit Blick auf Geschlechterdifferenzierung auf der einen und Migrationsvorgeschichte auf der anderen Seite nach Maßgabe ‚horizontaler‘ (gleiche Angebote bei gleichen Bedürfnissen) und ‚vertikaler‘ (spezifische Angebote bei spezifischen Bedürfnissen) Chancengleichheit auszugestalten wären:

- a) Einführung eines Fallmanagements (auf freiwilliger Grundlage) im Sozialamt für Leistungsberechtigte nach dem 4. Kapitel SGB XII,
- b) Erweiterung der Vergünstigungsangebote des Münster-Passes um das 60PlusAbo zum vergünstigten Preis,

- c) Schaffung einer effektiven Information älterer Menschen über Grenzen und Befreiungsmöglichkeiten bei Zuzahlungen im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (in Zusammenarbeit mit den Heilberufekammern, Anbietern sozialer Dienstleistungen sowie ehrenamtlichen und Selbsthilfeinitiativen),
- d) Initiieren wohnortnaher Angebote der Gesundheitsförderung und der Gesundheitsprävention für Seniorinnen und Senioren in Kooperation mit dem Arbeitskreis „Gesund älter werden in Münster“ der Gesundheitskonferenz, außerdem Angebote aufsuchender Gesundheitshilfen,
- e) Bestandsaufnahme der Begegnungsstätten und Treffs für Senioren/innen (Verteilung, Angebote/Aktivitäten, Erreichbarkeit/Öffnungszeiten, teilnehmende Personengruppen) und Entwicklungsbedarfe,
- f) Konkretisierung der Thematik „Altersarmut“ in den bestehenden Quartiersnetzwerken (z. B. in den Stadtteilarbeitskreisen „Älter werden in ...“),
- g) Intensivierung der Beschäftigungsförderung älterer Arbeitsuchender durch das Jobcenter Münster im Rahmen der „Perspektive 50plus“, insbesondere auch durch Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit,
- h) Aufbau eines lokalen Bündnisses zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen.

Für eine Umsetzung etwaiger Vorschläge werden seitens der Politik in Abstimmung mit der Verwaltung deckungsgleiche Konsolidierungsvorschläge unterbreitet, damit das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts in 2020 nicht (zusätzlich) gefährdet wird.

#### 4. Weiteres Verfahren

Die Verwaltung empfiehlt, die in der Expertise sowie die unter Ziffer 3 vorgestellten Handlungsansätze auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten zu prüfen. In dem Zusammenhang werden auch die hierfür ggf. erforderlichen Ressourcenbedarfe ermittelt. Ergänzend und vertiefend sollen auch bestehende Angebote im Hinblick auf ihre Erreichbarkeit und Unterstützung gerade mit Blick auf von Altersarmut Betroffene sowie jene Empfehlungen und -ansätze integriert und weiterentwickelt werden, wie sie beispielsweise in den Handlungsempfehlungen der Gesundheitskonferenz („Gesund älter werden“) oder der Pflegekonferenz (zur kultursensiblen Altenpflege) vorliegen oder derzeit in diesem Themenfeld erarbeitet werden. Besondere und ebenfalls vertiefende Aufmerksamkeit soll der Integration in Arbeit und Beschäftigung gelten. Konkretisierte Handlungsempfehlungen wird die Verwaltung dem Rat vor den Sommerferien 2012 zur Entscheidung vorlegen.

In Vertretung

Thomas Paal  
Stadtrat

**Anlagen:** Westf. Wilhelms-Universität, Institut für Soziologie: Altersarmut in Münster im Licht des demografischen Wandels. Eine Expertise zur Entwicklung von Handlungsoptionen, Münster 2011

Vorlage V/0941/2011 mit Antrag der SPD-Fraktion an den Rat A-R/0033/2008