

## **Armutsbericht 2017**

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10118**

2 Anlagen

#### **Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses und des Sozialausschusses in der gemeinsamen Sitzung vom 28.11.2017 (SB)**

Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag der Referentin**

##### **Zusammenfassung**

München kann in diesem Jahr auf eine 30-jährige Tradition der Armutsberichterstattung zurückblicken. Der nun vorliegende Armutsbericht 2017 bildet die Grundlage für die Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut. Er zeigt in seinen sieben Handlungsfeldern auf, welche Ursachen und Auswirkungen Armut auf die Lebenssituation von Betroffenen hat. In jedem Handlungsfeld werden ausgewählte Maßnahmen und Programme sowie ein bestehender Handlungsbedarf dargestellt.

In München leben 269.000 Menschen unter der von der Europäischen Union definierten Armutsgrenze. Staatliche Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten 129.000 Münchner Bürgerinnen und Bürger<sup>1</sup>. Ganz wesentliche Ursachen für Armut sind Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse, mit denen ein auskömmliches Einkommen nicht gesichert ist. Besonders betroffen von Armut sind Familien mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen sowie Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss. Zunehmend sind auch ältere Menschen von Armut betroffen, weil die Rente nicht zum Leben ausreicht. Darüber hinaus vergrößern in München die hohen Lebenshaltungskosten, insbesondere die Mieten, das Armutsrisiko.

Der Armutsbericht 2017 liegt dieser Beschlussvorlage als Anlage bei und soll in dieser Vorlage in groben Zügen und mit den wichtigsten Handlungsempfehlungen dargestellt werden.

---

<sup>1</sup> Davon erhalten 113.000 Menschen Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz oder Wohngeld durch die Landeshauptstadt München, weitere 16.000 Menschen durch den Bezirk Oberbayern.

## 1. Zielsetzung, Konzeption und Berichtsaufbau

Der Armutsbericht ist ein entscheidendes Instrument der Landeshauptstadt München, um Armut in die politische und öffentliche Diskussion einzubringen, ihr damit idealerweise vorzubeugen und bestehende Armut zu verringern. Der Bericht stellt die materielle Lebenssituation und die Problemlagen von Münchner Bürgerinnen und Bürgern anhand von Verwaltungsdaten (u.a. Landeshauptstadt München, der Bundesagentur für Arbeit) sowie Befragungsergebnissen dar. Eine wesentliche Grundlage bildete für den Armutsbericht 2017 die Schwerpunktbefragung der Münchner Bürgerinnen und Bürger zur sozialen und gesundheitlichen Lage (BesogeLa). Einen ersten Überblick über die Ergebnisse dieser Befragung vermittelte die Bekanntgabe „Erste Ergebnisse der Schwerpunktbefragung zur sozialen und gesundheitlichen Lage“ in der gemeinsamen Sitzung des Gesundheitsausschusses und des Sozialausschusses (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06753) vom 22.09.2016.

Der Bericht gliedert sich in zwei Teile:

- Der **erste Teil** befasst sich mit statistischen Analysen zur Armut.
- Der **zweite Teil** zeigt in sieben Handlungsfeldern auf, wie sich Armut auf die Lebenssituation von Betroffenen auswirkt. Die Handlungsfelder sind Arbeit, Wohnen, Junge Menschen, Bildung, Armut im Alter, Gesundheit sowie Konsum und Schulden. In allen Handlungsfeldern werden ausgewählte Ergebnisse von Studien und Daten, Maßnahmen und Programme sowie Handlungsbedarfe und -empfehlungen dargestellt. Ergänzt wird dieser zweite Teil durch Exkurse zu den sozialpolitisch aktuellen Themen Energiearmut, Geflüchtete und politische Deprivation. Neu ist das abschließende Kapitel „Quer gelesen“, das die wichtigsten Ergebnisse unter den Fokussen Gender, Behinderung, Migration und Lesben/Schwule/Bisexuelle/Trans\*idente Menschen (LGBT\*) zielgruppenspezifisch in komprimierter Form darstellt.

Am Ende des Berichts beziehen die freien Träger der Wohlfahrtspflege Stellung zum Thema Armut in München.

Für den Münchner Armutsbericht wurden, exemplarisch, einige sozialpolitisch relevanten Akteurinnen und Akteure gebeten, ihre Position zu Ursachen und Folgen von Armut in einem Interview darzulegen. Ausgewählt wurden Ulrike Mascher, Präsidentin des Sozialverbands VdK Deutschland, Simone Burger, Vorsitzende DGB Kreisverband München und Christian Stupka, Vorstand der Genossenschaftlichen Immobilienagentur München (GIMA). Wir möchten uns an dieser Stelle ganz ausdrücklich für ihre Beiträge bedanken.

Der Münchner Armutsbericht 2017 wurde unter der Federführung des Sozialreferats erarbeitet. An der Erstellung haben sich das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Referat für Bildung und Sport, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Referat für Arbeit und Wirtschaft sowie das Jobcenter München, die Frauengleichstellungsstelle, die Stelle für Interkulturelle Arbeit und die Fachstelle Demokratie intensiv beteiligt. Allen Beteiligten wird an dieser Stelle ausdrücklich für die tatkräftige Unterstützung gedankt. Wissenschaftlich begleitet wurde die Berichtserstellung durch das Internationale Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES), das auch für den Armutsbericht Expertisen erstellt hat. Diese stehen unter [www.muenchen-gegen-armut.de](http://www.muenchen-gegen-armut.de) zur Einsicht und zum Herunterladen zur Verfügung.

## **2. Armutsdefinitionen und Armutsbevölkerung**

Der Bericht verwendet zur Beschreibung von Armut unterschiedliche Messkonzepte und empirische Grundlagen. Zentrale Indikatoren zur Beschreibung von Armut sind im vorliegenden Bericht die relative Armut und die bekämpfte Armut in München.

### **Relative Armut**

Der Begriff „Relative Armut“ setzt die Einkommensverhältnisse eines einzelnen Menschen oder eines Haushalts in Relation zum Wohlstand der übrigen Bevölkerung in seinem regionalen Umfeld (z. B. in einer Stadt oder in einem Bundesland). Verkürzt ausgedrückt ist arm, wer deutlich weniger hat als die meisten anderen. Im Gegensatz zum Messkonzept der bekämpften Armut geht es bei der relativen Armut auch um die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in einer Gesellschaft.

Nach der EU-weiten Definition gilt als armutsgefährdet, wer über weniger als 60 % des mittleren (medianen) Nettoeinkommens der Bevölkerung (in Privathaushalten) verfügt. Das Konzept geht von der Annahme aus, dass Personen unterhalb des Schwellenwertes potenziell von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in ihrer Region den Standard darstellt. Dieser Schwellenwert von 60 % bildet die sogenannte Armutsgefährdungsschwelle (auch Armutsrisikoschwelle). Der Wert ist abhängig von der Haushaltszusammensetzung und beläuft sich in München aktuell auf 1.350 Euro für einen Einpersonenhaushalt, auf 2.430 Euro für eine Familie mit einem Kind unter 14 Jahren oder auf 2.160 Euro für eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern unter 14 Jahren.

Auf Grundlage dieser Messgrößen gelten nach den Ergebnissen der Schwerpunktbefragung der Münchner Bürgerinnen und Bürger zur sozialen und gesundheitlichen Lage 2016 (BesogeLa) rund 269.000 Münchnerinnen und Münchner als relativ arm. Im Jahr 2011 waren dies noch 204.000 Menschen. Die Armutsgefährdungsquote, also der Anteil der in relativer Armut lebenden Menschen an der Gesamtbevölkerung, liegt damit bei 17,4 % (2011: 14,7 %).

Dabei ist zu beachten, dass sich im Vergleich zur Vorgängerstudie die Erhebungsmethode geändert hat (von telefonisch oder online zu schriftlich oder online) und diesmal auch keine Gewichtung der Aussagen bei der Auswertung stattfand. (Um die geringere Teilnahme von bestimmten Gruppen – z.B. Altersgruppen, Nationalität – an der Befragung auszugleichen, werden bei dieser Methode ihre Aussagen bei der Auswertung „gewichtet“). Zudem wurden 2016 – im Gegensatz zu 2010 – alle Nationengruppen in die Befragung zur sozialen und gesundheitlichen Lage in München mit einbezogen.

### **Bekämpfte Armut**

Der Begriff „Bekämpfte Armut“ beschreibt den Rahmen und das Ergebnis der staatlichen Armutsbekämpfung. Der Staat hat die verfassungsrechtliche Aufgabe, das Existenzminimum seiner Bürgerinnen und Bürger abzusichern. Der deutsche Gesetzgeber definiert deshalb das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum, das für ein menschenwürdiges Leben unabdingbar ist. Dies drückt sich beispielsweise in der Höhe des Regelbedarfs in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder in der Sozialhilfe (SGB XII) aus.

Zum Jahresende 2016 erhielten insgesamt 112.859 Münchnerinnen und Münchner eine Transferleistung durch die Stadt, das entspricht rund 7,3 % der Bevölkerung. Im Vergleich zum letzten Armutsbericht im Jahr 2011 befanden sich damit 4.408 Menschen mehr im Leistungsbezug. Trotz der gestiegenen Zuwanderung nach München und dem deutlichen Anstieg des Zuzugs von Geflüchteten seit 2015 ergibt sich in Relation zur wachsenden Einwohnerzahl ein Rückgang um 0,4 Prozentpunkte. Hinzu kommen weitere 16.355 Personen, die sich zum 31.12.2016 im Leistungsbezug des Bezirks Oberbayern befanden.

## **3. Handlungsfelder des Armutsberichts 2017**

Wie bereits im Armutsbericht 2011 werden auch im Armutsbericht 2017, über die rein sozialstatistische Analyse hinaus, die Auswirkungen von Armut auf verschiedene Zielgruppen und Lebensbereiche aufgezeigt, bestehende Maßnahmen und Programme dargestellt und bestehende Handlungsbedarf sowie entsprechende Handlungsempfehlungen benannt.

### **3.1 Handlungsfeld Arbeit**

Der Münchner Arbeitsmarkt entwickelt sich seit Jahren positiv und zeigt sich bisher – auch bei konjunkturellen Schwankungen – weitestgehend stabil. Dennoch gelingt es nicht allen erwerbsfähigen Münchnerinnen und Münchnern eine Erwerbsarbeit zu finden, von der sie unabhängig von staatlicher Unterstützung leben können. Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse bestimmen die Lebenswirklichkeit der betroffenen Menschen, einhergehend mit dem Risiko von

Armut und sozialer Ausgrenzung. Mit dem Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm, der Beteiligungssteuerung für das Jobcenter und dem Integrationsplan für Flüchtlinge werden in München wesentliche Maßnahmen zur Beseitigung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung umgesetzt. Allerdings sind den Handlungsmöglichkeiten der Landeshauptstadt München Grenzen gesetzt. Im Bereich Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik liegen die gesetzgeberischen Gestaltungs- und Fördermöglichkeiten überwiegend beim Bund. Insofern wird für München **folgender Handlungsbedarf** gesehen:

- **Übergangssystem Schule – Beruf weiter stärken**

Um junge Erwachsene mit prekären Einstiegen in Ausbildung und Beruf auf ihrem Weg in die Berufstätigkeit so früh wie möglich zu begleiten, sollten die Kooperationsstrukturen zwischen dem Übergangssystem Schule und Berufsbildungssystem weiter gestärkt werden. Für die Fortentwicklung der Integration von Menschen mit Behinderung in München wird in der berufsbezogenen Jugendhilfe und im Übergangssystem Schule-Beruf ein besonderes Augenmerk auf Förderschülerinnen und Förderschüler gelegt.

- **Zugang in den ersten Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen**

Die Übertrittsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen aus der Schule und aus Werkstätten in den ersten Arbeitsmarkt müssen gestärkt werden.

- **Mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose**

Der Vorstoß des Vorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit zur Schaffung staatlich geförderter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose wird unterstützt. Hierzu wurden und werden auch künftig die Maßnahmen des Dritten Arbeitsmarktes eng mit den Maßnahmen des Jobcenters vernetzt werden.<sup>2</sup> Was die Angebote des Bundes anbelangt, so ist hier seit Jahren ein „Kommen und Gehen“ an Instrumenten und Regulierungen festzustellen. Es bedarf eindeutiger und mittelfristig stabiler Fördermöglichkeiten. Darüber hinaus sollten in Zukunft geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse immer Leistungen für die Arbeitslosenversicherung beinhalten.

- **Anpassung der Regelbedarfe an die regionalen Lebensverhältnisse**

Die bundeseinheitliche Regelbedarfsbemessung spiegelt die regionalen Lebenshaltungskosten nicht ausreichend wider. Im Leistungsbereich des SGB II hat der Gesetzgeber (anders als im SGB XII) keine Möglichkeit vorgesehen, von diesen Sätzen abzuweichen. Die Landeshauptstadt München bringt sich aber über entsprechende Gremien in die öffentliche Diskussion ein, um die Forderung

<sup>2</sup> Für die in Frage kommende Zielgruppe wird vorrangig geprüft, ob für den gleichen Förderzweck – der SV-Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen – alternativ ein Bundesprogramm des Jobcenters zur Finanzierung herangezogen werden kann. Insgesamt ist das Referat für Arbeit und Wirtschaft direkt und indirekt mittlerweile an der Finanzierung von rd. 130 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen von Langzeitarbeitslosen beteiligt.

nach regional bedarfsgerechten Regelsätzen an die zuständigen Ministerien heranzutragen.

### 3.2 Handlungsfeld Wohnen

Der Münchner Wohnungsmarkt ist seit Jahren äußerst angespannt. Die Stadt erlebt durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie den Geburtenanstieg einen starken Bevölkerungszuwachs. Noch im Jahr 2017 wird voraussichtlich die 1,6 Millionengrenze überschritten werden. Beim Amt für Wohnen und Migration waren Ende 2016 rund 11.500 Haushalte (Stand 30.09.2017: rund 15.600 Haushalte) für eine geförderte Wohnung registriert. Von den registrierten Haushalten sind ca. 72 % (rund 8.200) (zum 30.09.2017: 77 %, rund 12.000) in der höchsten Dringlichkeitsstufe. Dem gegenüber standen im Jahr 2016 nur etwa 2.800 (bis 30.09.2017: 2.955 Vergaben) Wohnungsvergaben. Zum Jahresende 2016 waren rund 7.300 Personen akut wohnungslos, zum 31.08.2017 sind es rund 8.500 Personen. Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um langfristig bezahlbaren Wohnraum zu sichern und gleichzeitig schonend mit vorhandenen Flächen umzugehen. Dieser Herausforderung folgend werden im wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ die entsprechenden Zielvorgaben der Münchner Wohnungspolitik fortgeschrieben (Beschluss der Vollversammlung vom 15.11.2016, Sitzungsvorlage Nr. 14-20/ V 07205). Darüber hinaus werden im Armutsbericht 2017 unter anderem **folgende Handlungsmöglichkeiten** gesehen:

- **Kompaktere Grundrisse im öffentlich geförderten Wohnungsbau**  
Aufgrund des immer knapper werdenden Flächenangebotes sollen geförderte Wohnungen zunehmend kompaktere Grundrisse erhalten und Wohnungsgrößen angepasst werden.
- **Aufstockung bestehender Gebäude**  
Zur Schaffung von mehr Wohnraum soll der Ausbau und die Aufstockung von bestehenden Gebäuden unter Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Vertretbarkeit vorangetrieben werden.
- **Zusammenarbeit mit der Region**  
Die Grenzen des Wohnungsmarkts zwischen Stadt und Umland sind fließend, so dass auf Dauer eine Verbesserung der Wohnraumversorgung nur in Kooperation möglich ist. Dieses Thema stand bereits im Zentrum mehrerer Fachkonferenzen. Der Dialog sollte mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern weiter fortgeführt werden.

### 3.3 Handlungsfeld Junge Menschen

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende befanden sich zum Jahresende 2016 22.200 Kinder. Das sind fast 12 % aller Kinder unter 15 Jahren in München. Über ein Drittel der Mädchen und Jungen sind bereits seit vier Jahren oder länger im Leistungsbezug des SGB II, weitere 10 % seit mindestens 3 Jahren. Gleichzeitig weisen der 14. und 15. Kinder- und Jugendbericht auf eine erhebliche Armutswahrscheinlichkeit in der Altersspanne von 18 bis 27 Jahren hin. Eine weitere Gruppe, die durch besondere Anforderungen und Belastungen ein vergleichsweise hohes Armutsrisiko haben, sind Familien, in denen Eltern oder Kinder behindert sind.<sup>3</sup>

Kinder sind arm, weil ihre Eltern arm sind. Für Kinder ist aber nicht nur von Bedeutung ob ihre Eltern Arbeit haben, sondern auch, unter welchen Bedingungen ihre Eltern arbeiten und ob sich deren Tätigkeit gut mit der Familie vereinbaren lässt. Gerade einkommensschwache Familien haben kaum Gestaltungsräume, um den steigenden Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden.

Ein Aufwachsen in Armut ist mit Beeinträchtigungen für die kindliche Entwicklung sowie der Entwicklung im Jugendalter und der Verselbstständigung bei Jungen Erwachsenen verbunden. Dies wirkt sich benachteiligend auf viele Bereiche des weiteren Lebens wie Ausbildung, Erwerbsarbeit und Gesundheit aus. Um die Armutsspirale zu durchbrechen und das Wohlergehen der in Armut aufwachsenden Kindern zu fördern, sollte der Blick mehr auf die Ressourcen der Familien und ihrer Kinder gerichtet sein. Es gilt, die Handlungsfähigkeit der Familien zu stärken. Partizipation ist dabei der Schlüssel für alle Familienmitglieder, besonders für die Kinder und Jugendlichen. Nur wer seine Lebensentscheidungen selbst beeinflussen kann, kann eigene Strategien entwickeln und die aktuelle, individuelle Lebenslage gestalten.

Für die Weiterentwicklung und den Ausbau der Angebote für Eltern und Kinder wird **folgender Handlungsbedarf** gesehen:

- **Frühzeitige Infrastrukturangebote für junge Familien insbesondere in Neubaugebieten**

In Neubaugebieten ist das Augenmerk darauf zu richten, dass frühzeitig ausreichend Beratung, Unterstützung und Kinderbetreuung zur Verfügung stehen.

Dabei sollte allerdings ein Ausbau ggf. innerhalb der vorhandenen Strukturen erfolgen.

- **Angebote für Kinder von sucht- oder seelisch kranken Eltern(-teilen)**

<sup>3</sup> Siehe dazu den Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, z. B. S. 50 ff.

Kinder von sucht- oder seelisch kranken Eltern/Elternteilen brauchen Unterstützung und Förderung für ihre psychische Stabilität, ganzheitliche Entwicklung sowie zur Entlastung der Familien als Ganzes.

- **Angebote für Eltern mit Behinderungen sowie für Eltern mit Kindern mit Behinderungen**

Es werden sowohl mehr Angebote für Eltern mit Behinderungen und/oder chronischer Erkrankung z. B. durch Elternassistenz als auch mehr Beratung und Information für Eltern mit Kindern mit Behinderung benötigt.

### **3.4 Handlungsfeld Bildung**

Fehlende Bildung gilt als einer der Faktoren, die in Armut führen können. Bildung ist entscheidend für die Selbstverwirklichung, die Selbstentfaltung und die Teilhabe an der Gesellschaft. Bildung ist die Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Entlang der Bildungskette von der frühkindlichen Bildung bis zur Ausbildung und Weiterbildung hat die soziale Herkunft maßgeblichen Einfluss auf den Bildungsweg. Damit stellt sich auch die Frage nach der Chancengleichheit im Bildungssystem und nach Bildungsgerechtigkeit. Die Landeshauptstadt München verfolgt mit der Leitlinie Bildung das Ziel, die Bildungsgerechtigkeit zu erhöhen. Konkret sollen u. a. die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der Herkunft verringert, die Bildungsbeteiligung erhöht, Bildungspotenziale ausgeschöpft und Faktoren für strukturelle Bildungsungleichheit abgebaut werden. In dem Handlungsfeld Bildung liegt der Schwerpunkt auf den formellen Bildungsprozessen. Es bestehen **folgende Herausforderungen und Handlungsbedarfe** bei der Weiterentwicklung der Angebote:

- **Bildungsgerechtigkeit nachhaltig erhöhen**  
Um Bildungsgerechtigkeit in München nachhaltig zu erhöhen, müssen die entsprechenden Programme weiter ausgebaut, stärker verzahnt und vor allem im Hinblick auf ihre Wirkung fortlaufend evaluiert werden. Eine differenzierte Betrachtung verschiedener Zielgruppen sowie ein offener Zugang für Bürgerinnen und Bürger zu den Angeboten sind wesentlich.
- **Berücksichtigung von Heterogenität bei den Angeboten**  
Eine große Herausforderung ist die Heterogenität der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die auch durch die Zuwanderung nach München zugenommen hat und weiter zunehmen wird. Um für alle die passenden Bildungs- und Betreuungsangebote sicherzustellen, ist es erforderlich, sich verstärkt auf die individuell höchst unterschiedlichen Ausgangslagen der Menschen einzustellen, sie entsprechend zu fördern und zu unterstützen.

- **Aufbau einer inklusiven Bildungs- und Schullandschaft**

Der Aufbau einer inklusiven Bildungs- und Schullandschaft von der frühkindlichen Bildung bis hin zum Übergang Schule und Beruf ist in den einzelnen Stadtteilen passgenau weiterzuentwickeln. Für eine solche Weiterentwicklung ist sowohl eine Vernetzung der Akteure vor Ort wie eine entsprechende Ausstattung mit Räumen notwendig. In den Gebieten der Bildungslokale ist diese Vernetzung bereits beispielhaft gelungen. Der Münchner Stadtrat hat im Mai 2015 Standard-Raumprogramme für alle Schularten beschlossen, die die Umsetzung der Anforderungen an einen zeitgemäßen und funktionalen sowie zukunftsorientierten Schulbau, vor allem unter Berücksichtigung aller gegenwärtigen pädagogischen Anforderungen, besonders auch für den schulischen Ganzttag und die Inklusion, beinhalten. Für städtische Kindertageseinrichtungen wird derzeit ein Standard-Raumprogramm unter Berücksichtigung der Inklusion vom Referat für Bildung und Sport erarbeitet.

### **3.5 Handlungsfeld Armut im Alter**

Wirtschaftlicher Erfolg und günstige Arbeitsmarktbedingungen in einer Stadt wie München sind für den Einzelnen keine Garantie, dem Altersarmutsrisiko zu entkommen. Insbesondere die Menschen, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen und in Teilzeit arbeiten sowie diejenigen mit Berufsunterbrechungen und Frühverrentung werden im Alter unterhalb der Armutsgrenze leben und zum Teil Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen. Ende 2016 bezogen rund 14.800 Münchnerinnen und Münchner Grundsicherung im Alter. Diese Zahl wird – abhängig vom Szenario – bis zum Jahr 2035 voraussichtlich auf 21.000 bis 26.000 Menschen ansteigen.

Ein Leben unterhalb der Armutsschwelle bzw. auf Grundsicherungsniveau ist mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Für die Betroffenen gibt es so gut wie keine Möglichkeit, aus der Armut herauszukommen. Die Landeshauptstadt München hat spätestens seit Einführung der Bundesauftragsverwaltung für die Leistungen der Grundsicherung im Alter nur noch wenige Einflussmöglichkeiten. Umso mehr gilt es für **folgende Handlungsbedarfe** einzutreten:

- **Bedarfsgerechte Regelsätze und einmalige Leistungen**

Die Landeshauptstadt München fordert seit Inkrafttreten des SGB XII Regelsätze, die das regionale Lebenshaltungsniveau und die altersspezifischen Bedürfnisse ausreichend berücksichtigen. Auch müssen die einmaligen Leistungen analog der früheren Regelung des Bundessozialhilfegesetzes wieder eingeführt werden, damit schnell und flexibel auf Notlagen reagiert werden kann.

- **Anhebung der Freibeträge für Vermögen und Zuverdienst**  
Zwar wurde die Vermögensfreigrenze nach dem SGB XII zum 01.01.2017 von bislang 2.600 Euro auf 5.000 Euro angehoben, doch das ist bei weitem noch nicht ausreichend. Die Landeshauptstadt München setzt sich für eine weitere Anhebung um mindestens 50 Prozent ein. Darüber hinaus sind die Anrechnungsfreibeträge für den Zuverdienst in der Grundsicherung an die zum Teil deutlich höheren Beträge des SGB II anzugleichen. Viele Betroffene wollen sich zur knapp bemessenen Grundsicherung etwas dazu verdienen, eine entsprechende Anpassung würde solche Anstrengungen unterstützen.
- **Flankierende Maßnahmen zur Vermeidung eines vorzeitigen Renteneintritts**  
Die sukzessive Anhebung des Renteneintrittsalters sollte von flankierenden arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Reformen begleitet werden, um das Risiko für Menschen abzufedern, die es nicht schaffen so lange zu arbeiten. Ein öffentlich vom Bund geförderter Beschäftigungsmarkt – wie der Dritte Arbeitsmarkt in München – wäre wünschenswert. Doch auch altersgerechte betriebliche Maßnahmen und staatlich geförderte Umstiegsmöglichkeiten können dazu beitragen, den vorzeitigen Übergang in den Ruhestand zu vermeiden.
- **Beitragszeiten für Menschen im SGB II-Leistungsbezug**  
Zeiten des SGB II-Bezugs müssen wieder als Beitragszeiten und nicht nur als Versicherungszeiten für die gesetzliche Rente angerechnet werden. Gerade Menschen im Langzeitbezug verlieren jahrelang wertvolle Rentenbeiträge. Niemandem ist geholfen, wenn er trotz vieler Versicherungsjahre letztendlich doch in der Grundsicherung landet, weil über Jahre hinweg keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt wurden.
- **Keine volle Anrechnung der Mütterrenten**  
Mit Einführung der „Mütterrente“ beabsichtigte der Gesetzgeber 2014, die Erziehungsleistung der Mütter aufzuwerten. Seitdem werden bei Müttern, die nach 1920 geboren wurden und vor 1992 Kinder bekommen haben, zwei Jahre Kindererziehungszeit angerechnet. Leider hat der Gesetzgeber – bewusst oder unbewusst – entschieden, dass die Kindererziehungsleistung auf die Grundsicherung im Alter in voller Höhe angerechnet wird. Gerade diejenigen Mütter, die am wenigsten haben, werden somit nicht entlastet. Der Gesetzgeber muss diesen Missstand unbedingt beseitigen und zumindest einen angemessenen Freibetrag für Kindererziehungsleistungen bei den Leistungen nach dem SGB XII berücksichtigen.

### 3.6 Handlungsfeld Gesundheit

Studien belegen den engen Zusammenhang zwischen sozialer und gesundheitlicher Lage. Viele Krankheiten und Beschwerden kommen bei Personen, die von Armut betroffen sind häufiger vor. Eine besonders schwerwiegende Auswirkung der sozialen Ungleichheit ist die höhere vorzeitige Sterblichkeit sowie die geringere Lebenserwartung benachteiligter Gruppen.

Für den aktuellen Münchner Armutsbericht wird der Fokus auf beispielhafte Analysen und aktuelle Daten zum Zusammenhang von Armut und Gesundheit bzw. Umweltbedingungen in München gelegt. Die Analysen verdeutlichen die Zusammenhänge und Wechselwirkungen von sozialer Lage, gesundheitlicher Lage und Umweltbedingungen. **Handlungsbedarf** wird derzeit insbesondere in folgenden Bereichen gesehen:

- **Weiterentwicklung und Ausbau der Maßnahmen der kommunalen Gesundheitsvorsorge**  
Vor dem Hintergrund der sozial bedingten ungleichen gesundheitlichen Chancen, sei es in bestimmten Quartieren oder bei spezifischen Zielgruppen, müssen die Maßnahmen bedarfsgerecht und wohnortnah ausgebaut und umgesetzt werden. Besondere Notwendigkeit besteht hier beispielsweise in den Bereichen der (aufsuchenden) Gesundheitsvorsorge und -förderung und der Verbesserung der Zugangswege zur medizinischen Versorgung. Dies gilt für armutsbetroffene Familien, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder chronischer Krankheit und für geflüchtete Menschen, aber in besonderem Maße trifft es auf Menschen ohne Krankenversicherung zu.
- **Stärkere Verankerung der Aspekte 'Gesundheit und Umweltgerechtigkeit' in den gesamtstädtischen Planungsprozessen und Strategien**  
Dem Thema der Chancengerechtigkeit bei Gesundheit und Umwelt muss in allen Planungsprozessen grundsätzlich eine höhere Relevanz zukommen. Das beginnt bereits in der Phase der Bedarfsermittlung, die kleinräumig und zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden muss, um die (Mehrfach-) Belastungen bestimmter Stadtquartiere bzw. von benachteiligten Zielgruppen genauer identifizieren zu können. Hierfür soll u. a. in der Gesundheitsberichterstattung, neben der Erhebung und Analyse quantitativer Daten, verstärkt ein partizipativer Ansatz verfolgt werden, um schwer erreichbare Zielgruppen mit geeigneten Beteiligungsformen besser einbeziehen zu können.

- **Empfehlung an den Gesetzgeber zur gesetzlichen Krankenversicherung**  
Für dringend erforderlich wird die Einbeziehung aller nicht kranken- und pflegeversicherten Leistungsberechtigten nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung und damit die Abschaffung des Verfahrens nach § 264 SGB V gehalten. Auch die Aufnahme aller Rentnerinnen und Rentner in die Krankenversicherung der Rentner durch einen Wegfall der einschränkenden Regelung in § 5 Abs. 1 Nr. 11 SGB V wäre eine sinnvolle Maßnahme.
- **Unterstützung für Dienststellen des Sozialreferates im Kontakt mit psychisch erkrankten Bürgerinnen und Bürgern**  
Nachdem die Krankenkassen die Finanzierung der Arztleistungen in den Sozialpsychiatrischen Diensten (SpDi) 2003 komplett eingestellt haben, werden die Leistungen in den SpDis vorrangig durch psychologisches und sozialpädagogisches Fachpersonal erbracht. Daher soll durch die Einrichtung einer medizinisch-psychiatrischen Fachstelle im Sozialreferat den Mitarbeitenden der Dienststellen mit Bürgerkontakt in ihrer Arbeit mit der Zielgruppe eine medizinische Expertise angeboten und die weiterführende Kooperation mit ambulanten psychiatrischen Diensten und Arztpraxen unterstützt werden. Es ist für das Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) nachvollziehbar, dass insbesondere die Bezirkssozialarbeit (BSA), aber auch weitere Dienststellen des Sozialreferates einen Bedarf an fachlicher Unterstützung im Umgang mit psychisch erkrankten Kundinnen und Kunden haben. Dies betrifft sowohl die spezifische Qualifikation der Mitarbeitenden als auch die Überprüfung eines Vorgehens in Einzelfällen. Dem Vorhaben eines internen Fachdienstes zur Unterstützung der Dienststellen des Sozialreferates steht aus Sicht des RGU nichts entgegen. Darüber hinaus ist in Kooperation mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt zu ermitteln, wie hoch der Bedarf an aufsuchender (sozial-)psychiatrischer Arbeit ist und wie dieser gedeckt werden kann.

### **3.7 Handlungsfeld Konsum und Schulden**

Armut bedeutet in der Regel aber auch, dass man seinen Zahlungsverpflichtungen nicht oder nur schwer nachkommen kann. Ein Leben in Armut führt dann zumeist in die Überschuldung. Die Entwicklung im Bereich der überschuldeten Haushalte in den letzten Jahrzehnten ist eng mit der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Kredite sind derzeit „gesellschaftsfähig“, breitere Bevölkerungsschichten können damit zunehmend am Konsum teilhaben. Ein Fünftel des privaten Konsums werden über Konsumentenkredite finanziert. Werden diese

Kredite jedoch notleidend, dann geraten die Betroffenen häufig in eine finanzielle Notlage, die psychosoziale Beeinträchtigungen nach sich ziehen kann.

Infolge der hohen Zahl überschuldeter Haushalte ist die Nachfrage in den Beratungsstellen der Stadt und aller Münchner Träger sehr hoch. Vor dem Hintergrund des rapiden Bevölkerungswachstums wird sich der Bedarf an Schuldnerberatungen weiter intensivieren. Auch in den präventiven Schulungsangeboten für die Arbeit mit Geflüchteten wird bereits jetzt der künftige Bedarf sichtbar. Schuldner- und Insolvenzberatung sowie präventive Maßnahmen müssen daher weiter ausgebaut werden, um den in der Fachwelt vertretenen Beratungsschlüssel von einer Beratungsfachkraft pro 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu erreichen.

Die Ausbaustufe 3 der Schuldnerberatungsstellen wurde zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits auf den Weg gebracht (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09040, vorläufiger Beschluss des Sozialausschusses vom 20.07.2017). Aufgrund der rasanten demografischen Entwicklung – München wächst pro Jahr in etwa um die Größe einer Kleinstadt – ist aber schon jetzt die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus absehbar.

### 3.8 Exkurs Energiearmut

Die Energiewende berücksichtigt derzeit noch nicht ausreichend die Folgen für Haushalte mit geringem Einkommen. So führt die Umlage für erneuerbare Energien (EEG-Umlage) zu steigenden Strompreisen, erst langfristig wird im Strombereich mit einer Stabilisierung der Stromkosten zu rechnen sein. Energetische Sanierungen führen zwar grundsätzlich zu niedrigeren Heizkosten, haben im Regelfall aber zur Folge, dass die Mietkosten steigen, weil die Sanierungskosten auf die Grundmiete umgelegt werden. Auch zeigt sich, dass diese Haushalte die größten Lasten durch die Energiewende zu tragen haben<sup>4</sup>. Insbesondere beim Transferleistungsbezug schlagen sich die erhöhten Energiekosten und die Preise für energieeffiziente Haushaltsgeräte bei der Berechnung des Regelbedarfs nicht in angemessener Höhe nieder.

Aufgrund der starken finanziellen Belastung für Haushalte mit geringem Einkommen durch steigende Energiepreise sollte die Landeshauptstadt München in den nächsten Jahren ihre Aktivitäten zur Vermeidung von Stromsperrungen und zur sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende mit **folgenden Handlungsempfehlungen** und Maßnahmen verstärken:

---

<sup>4</sup> Die Bundesregierung hat zur Sicherung der industriellen Arbeitsplätze entschieden, die sich aus der EEG-Umlage ergebenden Mehrkosten auf die sog. „nicht-privilegierten Unternehmen“ und Haushalte umzulegen und gleichzeitig die energieintensive Industrie zu entlasten. Die Stromkosten in der Wirtschaft sind in der vergangenen Dekade real gesunken und trotz massiv gesunkener Stromerzeugungskosten bei den Haushalten gestiegen ([www.wie-energiesparen.info/fakten-wissen/strom-umlagen-befreiung-industrie](http://www.wie-energiesparen.info/fakten-wissen/strom-umlagen-befreiung-industrie)).

- **Angemessene Berücksichtigung der Strompreise im Regelbedarf**  
Das Sozialreferat der Landeshauptstadt München soll sich über seine Gremien (z. B. Deutscher Städtetag) dafür einsetzen, dass die durchschnittlichen Stromkosten bei der Regelbedarfsbemessung vollständig anerkannt und jährlich an die Strompreisentwicklung angepasst werden.
- **Stromsparprämien als Anreizsystem**  
In der Konzeption für das erste Themenjahr des Klimaschutzaktionsplans wird vom Referat für Gesundheit und Umwelt die Schaffung einer Stromsparprämie für Münchner Haushalte als Anreiz angedacht. Damit auch Haushalte mit geringem Einkommen (München-Pass-Berechtigte) dieses Ziel erreichen können, sollten Maßnahmen entwickelt werden, die für diese Zielgruppe attraktiv sind und die Chance bieten, die Prämie zu erhalten.

### 3.9 Exkurs politische Deprivation

In der Wahlbeteiligung spiegelt sich bundesweit die soziale Ungleichheit wider. Soziale Deprivation reduziert die Wahrscheinlichkeit, sich an Wahlen zu beteiligen. Insbesondere lässt sich auch in der Wahlbeteiligung die sogenannte „soziale Schere“ erkennen: Die Unterschiede im Ausmaß der Wahlbeteiligung, z.B. von Gruppen mit über- und unterdurchschnittlichem Einkommen werden immer größer, primär wegen des Rückgangs der Wahlbeteiligung bei Menschen mit niedrigen Einkommen. Es existiert somit ein Zusammenhang zwischen niedrigem sozioökonomischen Status und Nichtwahl, was sich auch in räumlicher Konzentration niederschlägt.

Wir stellen auch für München fest, dass Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status sich seltener dafür entscheiden, am demokratischen Wahlprozess teilzuhaben: Die Strukturdaten zu München lassen erkennen, dass insbesondere Stadtteile von geringer Wahlbeteiligung betroffen sind, in denen anteilig besonders viele Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld II leben. Selbst in diesen Vierteln ist die niedrige Wahlbeteiligung nicht gleichmäßig verteilt, sondern konzentriert sich in bestimmten Blöcken und Straßenzügen. Obwohl die Landeshauptstadt München seit vielen Jahren eine aktive Wohnraum- und Sozialpolitik betreibt, können die räumliche Ballung sozialer Problemlagen und die damit verbundene politische Deprivation nicht vollständig vermieden werden.

Da es sich um eine komplexe Gemengelage handelt, wird empfohlen,

- sich über von der Fachstelle für Demokratie beauftragte Forschung intensiver mit dem Thema "Nichtwähler" zu befassen und
- die Fachstelle Demokratie zusammen mit dem Sozialreferat und weiteren Teilen

der städtischen Verwaltung Empfehlungen erarbeiten zu lassen.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

### **Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen**

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Bildung und Sport, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Referat für Arbeit und Wirtschaft, der Frauengleichstellungsstelle, dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit und der Fachstelle für Demokratie abgestimmt.

Die Stellungnahme des Referats für Gesundheit und Umwelt ist dieser Beschlussvorlage als Anlage 2 beigefügt. Die Anregungen wurden übernommen und fast vollumfänglich in diese Beschlussvorlage eingearbeitet.

Ergänzend möchte das Sozialreferat aber darauf hinweisen, dass es eine gut funktionierende Kooperation mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt und den bestehenden externen sozialpsychiatrischen und gerontopsychiatrischen Diensten gibt. Die Einbindung dieser Dienste setzt jedoch voraus, dass die Betroffenen in der Lage und willens sind, eine solche Unterstützung anzunehmen, also eine Vermittlung an einen solchen Dienst zustande kommen kann.

Mit der Einrichtung der unter Ziffer 3.6 des Vortrag dargestellten medizinisch-psychiatrischen Fachstelle im Sozialreferat soll vielmehr eine Unterstützung für die Dienststellen des Sozialreferats implementiert werden, die es ermöglicht, diejenigen Menschen, die (noch) nicht in der Lage sind, diese Hilfe anzunehmen, mit der erforderlichen medizinischen Expertise zu erreichen. Die genaue Ausgestaltung des Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs sowie die Schnittstellen zu den bestehenden sozial- und gerontopsychiatrischen Diensten werden in Zusammenarbeit mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt entwickelt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat Herrn Stadtrat Utz, der Stadtkämmerei, dem Direktorium, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Referat für Bildung und Sport, dem Referat für Arbeit und Wirtschaft, dem Referat für Gesundheit und Umwelt, dem Personal- und Organisationsreferat, der Frauengleichstellungsstelle, der Stelle für interkulturelle Arbeit, der Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen, dem Migrationsbeirat, dem Behindertenbeirat, dem Behinderten-beauftragten, dem Seniorenbeirat, der Fachstelle für Demokratie sowie

dem Gesamtpersonalrat ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## II. Antrag der Referentin

1. Der Münchner Armutsbericht 2017 wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu wenden und sich für eine regional abweichende Festsetzung des Regelbedarfs im SGB II sowie die Anerkennung der SGB II - Bezugszeiten als Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung einzusetzen.
3. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu wenden und sich für eine stärkere Berücksichtigung altersspezifischer Bedarfe bei der Bemessung des Regelbedarfs, die Einführung einmaliger Leistungen und die weitere Anhebung der Vermögens- und Einkommensfreibeträge und für eine angemessene Freilassung der Mütterrente im SGB XII einzusetzen.
4. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu wenden und sich dafür einzusetzen, dass im Bereich der Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose künftig auf kurze Laufzeiten der Programme verzichtet und stattdessen das Regelinstrumentarium im SGB II erweitert wird. Darüber hinaus sollen in Zukunft geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse immer Leistungen für die Arbeitslosenversicherung beinhalten.
5. Das Sozialreferat wird beauftragt, ein Konzept für eine medizinisch-psychiatrische Fachstelle zur Unterstützung von Dienststellen des Sozialreferates sowie zur Ermittlung des Bedarfs an aufsuchender (sozial-)psychiatrischer Arbeit in Kooperation mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt zu entwickeln und dem Stadtrat zur weiteren Entscheidung vorzulegen.
6. Das Sozialreferat wird beauftragt, in Abstimmung mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt und der dort geplanten Stromsparprämie, die sich an alle privaten Haushalte richtet, ein spezielles Konzept für Haushalte mit geringem Einkommen zu entwickeln, das im Rahmen der Stromsparprämie umgesetzt werden soll. Dieses Konzept soll dem Stadtrat zur weiteren Entscheidung vorgelegt werden.
7. Die Fachstelle für Demokratie wird beauftragt, in enger Kooperation mit dem Sozialreferat den Zusammenhang von materieller Armut und politischer Deprivation weiter zu analysieren und daraus Handlungsempfehlungen bzw. Maßnahmen abzuleiten.

8. Das Sozialreferat wird beauftragt, dem Stadtrat im Jahr 2022 die Fortschreibung des Armutsberichtes vorzulegen.
9. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München  
Kinder- und Jugendhilfeausschuss  
Sozialausschuss

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl  
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy  
Berufsm. Stadträtin

**IV. Abdruck von I. mit III.**  
über D-II-V/SP  
**an das Direktorium – Dokumentationsstelle**  
**an die Stadtkämmerei**  
**an das Revisionsamt**  
z.K.

**V. Wv. Sozialreferat**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
  
2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**  
**An die Stadtkämmerei**  
**An das Direktorium**  
**An das Referat für Arbeit und Wirtschaft**  
**An das Referat für Gesundheit und Umwelt**  
**An das Personal- und Organisationsreferat**  
**An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung**  
**An das Referat für Bildung und Sport**  
**An die Frauengleichstellungsstelle**  
**An die Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen**  
**An den Gesamtpersonalrat**  
**An den Behindertenbeirat**  
**An den Behindertenbeauftragten**  
**An den Seniorenbeirat**  
**An die Fachstelle für Demokratie**  
**An den Migrationsbeirat**  
**An das Sozialreferat, S-GL-L**  
**An das Sozialreferat, S-GL-SP**  
**An das Sozialreferat, S-II-L**  
**An das Sozialreferat, S-III-L**  
**An das Sozialreferat, S-IV-L**  
**An das Sozialreferat, S-GL-F**

z.K.

Am

I.A.