

ALTERSARMUT: DIE HALBE SICHT IST NICHT DIE GANZE WAHRHEIT

RUDOLF MARTENS || Altersarmut ist eine besonders schwerwiegende Form der Armut. Während jüngere Menschen Armut häufig als vorübergehende Lebensphase begreifen und über eine Perspektive verfügen, sich aus der Einkommensarmut herauszuarbeiten, ist das bei älteren Menschen fast nie der Fall. Wenn ein Rentnerhaushalt erst unter die Armutsgrenze gefallen ist, wird sich daran kaum etwas ändern.

„Altersarmut ist zurzeit kein Massenphänomen“ – so Axel Reimann, Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund, in einem Interview mit dem Tagesspiegel.¹ Wenige Prozent der Rentner seien derzeit auf Grundsicherung im Alter angewiesen, in den letzten Jahren sei dieser Anteil leicht angestiegen.

DIE HALBE SICHT ...

Das Problem der wachsenden Altersarmut ist mit den gegenwärtigen Empfängerzahlen der Grundsicherung weder umfassend beschrieben noch erfasst. Dass heute vergleichsweise wenige Menschen auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind, sagt weder etwas über das Ausmaß von Einkommensarmut im Alter noch darf es den Blick für das Problem wachsender Altersarmut trüben.

Tatsächlich ist die Entwicklung der Einkommensarmut im Alter von einem besorgniserregenden Trend gekennzeichnet. Nach den Daten des Mikrozensus nähern sich seit 2005 die Armutsverläufe der Personen über 65 Jahre den Armutsverläufen der gesamten Bevölkerung an. 14,3 Prozent bzw. 2,4 Mio. Rentner² sind im Jahre 2013 einkommensarm, insgesamt verfügen 15,5 Prozent der Bevölkerung oder 12,6 Mio. Personen nur über ein verfügbares Einkommen unterhalb der Armutsschwelle von 892 Euro. Die Anzahl von 2,4 Mio. einkommensarmen Personen ab 65 Jahren und älter entspricht einem

Vielfachen der Personen in der Altersgrundsicherung; 2013 bezogen 465.000 Personen diese Transferleistung.

Die bisherige sozialpolitische Diskussion, die das Problem der Altersarmut auf Bezugszahlen der Grundsicherung im Alter verkürzt, ist bestenfalls die halbe Wahrheit.

... IST NICHT DIE GANZE WAHRHEIT

Die Grundsicherung im Alter enthält ganz offensichtlich nur eine Teilmenge der Altersarmut. Aber auch bei der Betrachtung der Altersarmut als Transferabhängigkeit ist die Altersgrundsicherung nur die halbe Wahrheit. Die fehlende Komponente zum Gesamtbild ist das Wohngeld: Neben den Leistungen im SGB II und SGB XII ist das Wohngeld eine wichtige Einkommenskomponente. In den Berichten des Statistischen Bundesamtes zur sozialen Mindestsicherung wird dem Wohngeld eine wichtige Funktion für einkommensschwache Haushalte zugemessen.³

Wohngeld wird hier nur als Zuschuss gezahlt. Anders als etwa Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) oder die Grundsicherung im Alter ist das Wohngeld keine eigenständige Leistung zur Deckung des Existenzminimums.⁴ Grundsätzlich ausgeschlossen von Wohngeld sind Bezieher von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

GRUNDSICHERUNG IM ALTER UND WOHNGELD

Typisierend bestehen folgende Verhältnisse zwischen Altersgrundsicherung und Wohngeld: Das Grundsicherungsniveau setzt sich zusammen aus dem Regelsatz und der Nettokaltmiete zuzüglich Heizkosten (Warmmiete). Dies definiert die Schwelle, bis zu der ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht. Bei einer Grundsicherungsschwelle (Bruttobedarf im Jahre 2012 für Ein-Personen-Haushalte) von 706 Euro wird eine Nettorente von beispielsweise 400 Euro um 306 Euro auf den Betrag von 706 Euro aufgestockt.

Das Wohngeld wird dagegen nur bis zu einer gewissen Einkommensgrenze gezahlt. Wohngeldansprüche erlöschen, wenn Einkommen eine bestimmte Höhe erreicht. Diese ist von den regionalen Mietenhöhen („Mietenstufen“) abhängig. Der Gesetzgeber unterscheidet sechs Mietenstufen; so entspricht die Wohngeldschwelle von 780 Euro der niedrigsten Mietenstufe I, die Schwelle 860 Euro der höchsten Mietenstufe VI. Die Höhe des Wohngeldanspruchs richtet sich zum einen nach der Höhe des Einkommens und zum anderen nach der Höhe der Nettokaltmiete: Höheres Einkommen senkt das Wohngeld, höhere Nettokaltmieten erhöhen das Wohngeld.⁵

Ansprüche auf Wohngeld bestehen nicht nur oberhalb der Grundsicherungsschwelle. Es muss geprüft werden, ob das Einkommen zuzüglich des Wohngeldes höher ist als die Grundsicherungsschwelle. Ist dies der Fall, wird Wohngeld als vorrangige Leistung gezahlt. Somit gehen Grundsicherung im Alter und Wohngeld bruchlos ineinander über, dabei bezieht sich das Wohngeld auf ein Einkommensniveau oberhalb der Altersgrundsicherung. Wichtig dabei ist, dass das Wohngeld stets eine vorrangige Leistung zur Sicherung eines sozialstaatlich angemessenen und familiengerechten Wohnens ist.

ALTERSARMUT ALS TRANSFERABHÄNGIGKEIT

Für die Grundsicherung im Alter liegen Mikrodaten auf Kreisebene vor, die in der GENESIS-Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder abgefragt werden können. Im Falle des Wohngeldes bietet die Regionaldatenbank GENESIS Regionaldaten an, die sich jedoch nur auf Haushalte und nicht auf

Personen, wie im Falle der Grundsicherung, beziehen.

Die Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung verfügt über einen Mikrodatensatz, der Daten zu einem Viertel aller Wohngeldhaushalte enthält. Dadurch kann beispielsweise festgestellt werden, ob Personen im Haushalt Empfänger von Altersrenten sind. Die aktuellsten Daten werden für 2011 zur Verfügung gestellt; die weiteren Berechnungen und Überlegungen gehen dementsprechend von dem Jahre 2011 aus.

Wenn die Zahlen der Bezieher von Grundsicherung im Alter und Wohngeld zusammengeführt werden, entsteht ein neues Bild, das sich von der Pressemeldung des Statistischen Bundesamtes zur Grundsicherung im Alter deutlich unterscheidet (Tabelle 1). Allerdings sind hierzu einige Datenbereinigungen vorzunehmen, da zu den einkommensarmen Personen nur solche gezählt werden können, die – wie die Bevölkerung üblicherweise – in Privathaushalten leben und nicht in einer Einrichtung untergebracht sind. Bereits in der Armutsdiskussion vor Einführung des SGB II wurden nur Sozialhilfebezieher außerhalb von Einrichtungen betrachtet.

Für die Altersgrundsicherung liegen Daten zum Anteil der Bezieher in Einrichtungen vor, auch ist klar, dass nur Personen ab 65 Jahren diese Sozialleistung beziehen können. Die Fallzahlen vermindern sich für 2011 um 14 Prozent von 436.000 auf 376.000. Im Falle des Wohngeldes sind die Bereinigungen umfangreicher. Da keine Altersdaten vorliegen, wurde seitens des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung das Merkmal „Altersrente“ genutzt, um die ältere Bevölkerung im Wohngeld zu bestimmen. Das bedeutet aber, dass ein gewisser Prozentsatz dieser Merkmalsträger noch keine 65 Jahre alt ist. Anhand eigener Modellierungen, die Strukturdaten zur Zusammensetzung der Wohngeldbezieher nutzten, ergab sich eine Abschätzung von 10 Prozent, um die die Wohngelddaten vermindert wurden. Für die Bereinigung der Daten von Wohngeldbeziehern in Einrichtungen wurden die Wohngelddaten in Relation zu den bekannten Fallzahlen der Grundsicherung im Alter (in Einrichtungen) auf Kreisebene herangezogen. Insgesamt vermindern

Tabelle 1: Dichte der Empfänger von Grundsicherung im Alter und von Wohngeld (außerhalb von Einrichtungen) in Prozent und Bevölkerung 65 Jahre und älter, alle Daten und Berechnungen beziehen sich auf 2011

Bund	Wohngeld 65 Jahre und älter	Grundsicherung im Alter	Einkommensarme 65 Jahre und älter
	in Prozent		
Deutschland	1,9	2,3	4,2
West	1,7	2,5	4,2
Ost	2,6	1,6	4,2
Schleswig-Holstein	2,3	2,0	4,3
Hamburg	5,6	1,3	6,9
Niedersachsen	2,3	1,9	4,2
Bremen	4,9	2,5	7,4
Nordrhein-Westfalen	2,9	2,0	4,9
Hessen	2,9	1,5	4,4
Rheinland-Pfalz	2,0	1,8	3,8
Baden-Württemberg	1,8	1,7	3,5
Bayern	1,9	1,1	3,0
Saarland	2,6	1,5	4,1
Berlin	4,7	2,6	7,3
Brandenburg	1,0	2,5	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	1,2	3,5	4,7
Sachsen	0,8	2,8	3,6
Sachsen-Anhalt	0,9	2,0	2,9
Thüringen	0,7	2,6	3,3

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionaldatenbank Deutschland), Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen

sich so die Fallzahlen im Wohngeld von ursprünglich 421.000 auf 316.000, demnach um 105.000 Wohngeldfälle bzw. um ca. ein Viertel.

ALTERSARMUT IN DEN BUNDESLÄNDERN

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse zusammengefasst als einkommensarme Rentner außerhalb von Einrichtungen. Die Deutschland-Quote der

von Einkommensarmut betroffenen älteren Bevölkerung verdoppelt sich gegenüber einer bloßen Betrachtung der Grundsicherung im Alter. Auch haben sich die Verhältnisse zwischen West- und Ostdeutschland verändert, beide Werte liegen gleichauf. In Westdeutschland ist der Bezug von Grundsicherung im Alter höher als in Ostdeutschland, beim Wohngeld ist es umgekehrt.

Die Werte in den meisten Flächenländern bewegen sich zwischen 3 und 4 Prozent. Deutlich weichen davon die Stadtstaaten bzw. Großstädte Hamburg, Berlin und Bremen nach oben ab mit Werten um 7 Prozent. Des Weiteren unterscheiden sich die meisten Ostländer wenig von den Westländern; Bayern und überraschenderweise Sachsen-Anhalt weisen die niedrigsten Armutsquoten auf. Insgesamt verteilt sich die einkommensarme ältere Bevölkerung derzeit noch sehr viel „gleichmäßiger“ im Raum als die Einkommensarmut der Bevölkerung insgesamt.⁶

WARUM HÖHERER WOHNGELDBEZUG IN OSTDEUTSCHLAND?

Aktuell ist es so, dass die Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung der ostdeutschen Männer und Frauen höher sind als in Westdeutschland (Bestands- und Zugangsrentner). Der Unterschied zwischen höheren Ost- zu niedrigeren Westrenten resultiert aus rentenrechtlichen Regelungen aus dem Jahre 1991: In Ostdeutschland wurden alle bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rentensysteme, frühere Betriebsrenten sowie Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in die gesetzliche Rentenversicherung überführt.⁷ In Westdeutschland ist nichts Vergleichbares geschehen: Für Staatsbedienstete, Freiberufler etc. existieren nach wie vor rentenrechtliche Sondersysteme, die in der Regel deutlich höhere Bezüge als im Durchschnitt der Rentner gewähren. Ein großer Teil der Beamten arbeitet im höheren oder gehobenen Dienst – was automatisch dafür sorgt, dass die Durchschnittspension üppig wirkt.⁸ Im Osten dagegen sind die Staatsbediensteten und Freiberufler mit ihren Bezügen sowie mit allen Betriebsrenten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen.

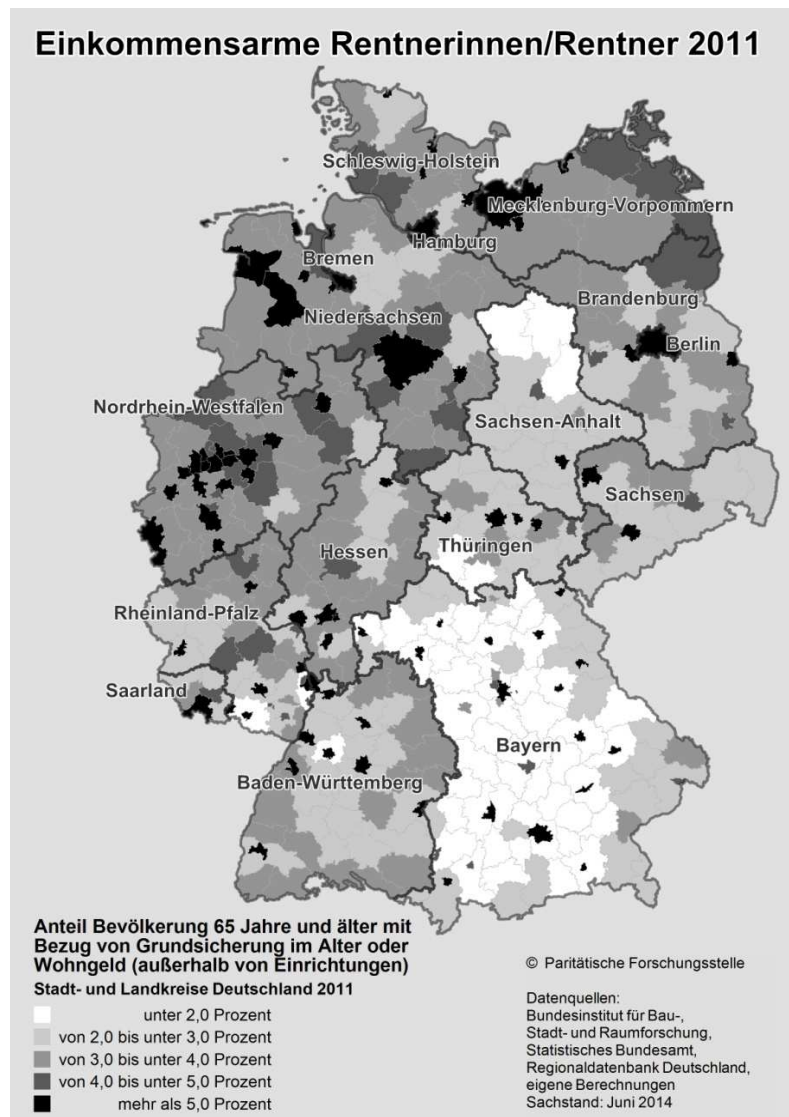
Quelle: Eigene Berechnungen ►

Die derzeit noch unterschiedlichen West-Ost-Rentenhöhen in der gesetzlichen Rentenversicherung erscheinen als plausible Erklärung für den höheren Anteil der Bezieher von Grundsicherung im Alter in Westdeutschland und den höheren Anteil der Bezieher von Wohngeld in Ostdeutschland.

ALTERSARMUT IN DEN REGIONEN

Die vorhandenen Daten ermöglichen es, die Grundsicherung im Alter und den Wohngeldbezug auf Kreisebene aufzuschlüsseln (Karte in Abbildung 1).⁹ Diese Karte beschreibt den gegenwärtigen Stand in der Verteilung einkommensarmer Personen 65 Jahre und älter außerhalb von Einrichtungen.

Abbildung 1: Karte zur Altersarmut



In Westdeutschland sind vor allem die Großstädte und Ballungsgebiete betroffen, in Ostdeutschland ebenfalls die Großstädte, aber auch einige ländliche Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern und im nördlichen Brandenburg. Niedrige Quoten finden sich besonders in den ländlichen Kreisen in Bayern, aber auch in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Diese auffälligen Kreise mit den niedrigen Quoten sind zugleich die Kreise mit den höchsten Anteilen der Bezieher von Grundsicherung im Alter in Einrichtungen. Dies zeigt sich schon bei einem Vergleich der Bezugsszahlen der Grundsicherung im Alter auf Länderebene. Schon im Ländervergleich werden diese Zusammenhänge deutlich und erklären das gute Abschneiden der Landkreise Sachsen-Anhalts und auch Bayerns. In Sachsen-Anhalt leben 30,1 Prozent der Bezieher

von Altersgrundsicherung in Einrichtungen gegenüber dem Durchschnitt in Ostdeutschland von 16,1 Prozent; in Bayern 19,2 Prozent gegenüber Westdeutschland mit 13,5 Prozent.

ARMUTSFESTE SOLIDARISCHE LEBENSLEISTUNGSRENTE?

Das Ziel der von der Bundesregierung geplanten solidarischen Lebensleistungsrente soll Menschen mit langjährigen Beitragszeiten in der Rentenversicherung besser absichern. Sie – und nur sie – sollen durch die angekündigte Leistung im Alter vor Armut geschützt werden.

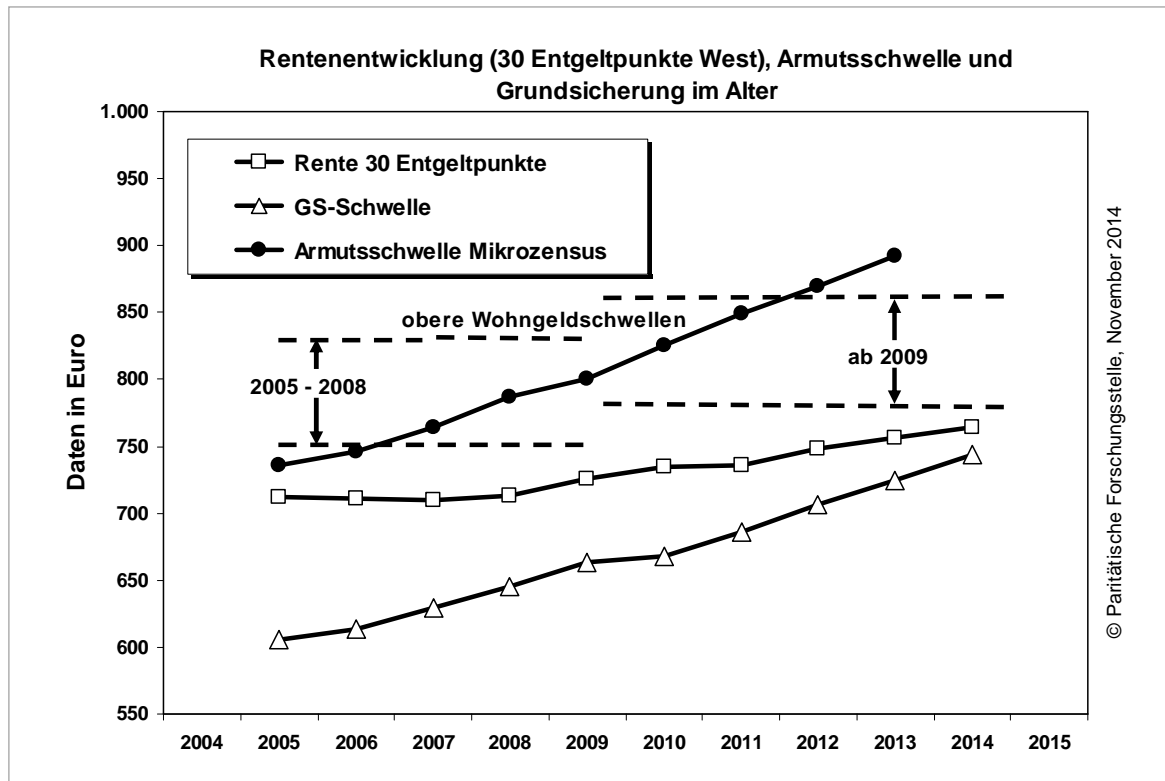
Im Kern des Reformvorschlages geht es darum, Leistungsansprüche von weniger als 30 Entgeltpunkten auf 30 Entgeltpunkte aufzustocken. Die Anspruchsvoraussetzungen, die in der bisherigen Diskussion genannt wurden, sind sehr

Tabelle 2: Rentenhöhe für 30 Entgeltpunkte West (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) im Vergleich mit der Armutsschwelle Mikrozensus und Grundsicherungsschwelle

Jahr	30 Rentenpunkte West Rentenhöhe (netto)	Armutsschwelle Mikrozensus	Grundsicherungsschwelle	Differenz Grundsicherungsschwelle zu Rente mit 30 Rentenpunkten	<i>nachrichtlich: Rente 30 Punkte ohne Kaufkraftverlust zu Preisen 1991</i>
2005	712	736	605	107	768
2006	711	746	613	98	779
2007	710	764	629	81	797
2008	713	787	645	68	818
2009	725	801	663	62	821
2010	735	826	668	67	830
2011	736	849	686	50	847
2012	749	870	706	43	864
2013	757	892	724	33	877
2014	764		744	20	

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund,¹⁰ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundestags-Drucksache 18/1013, Tab. 6.1 c und eigene Berechnungen

Abbildung 2: Entwicklung der Grundsicherungsschwelle (Ein-Personen-Haushalte) und der Rentenhöhe für 30 Entgeltpunkte West (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) im Vergleich mit der Armutsschwelle (Mikrozensus), Grundsicherungsschwelle und Wohngeld.



Quelle: Wie Tabelle 2

restriktiv. Bis 2022 müssen 35 Beitragsjahre nachgewiesen werden, bei denen nicht mehr als 5 Jahre Arbeitslosigkeit eingerechnet werden dürfen. Ab 2023 werden 40 Beitragsjahre gefordert sowie der zusätzliche Nachweis betrieblicher oder privater Vorsorge.

Die entscheidende Frage für eine armutspolitische Bewertung ist, ob 30 Rentenpunkte ausreichen, um Altersarmut, insbesondere die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen, zu vermeiden oder zu überwinden.

30 RENTENPUNKTE NICHT AUSREICHEND

In Tabelle 2 sind die Rentenhöhen (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge) für 30 Punkte zwischen 2005 und 2014 aufgelistet, des Weiteren die Armutsschwelle nach Mikrozensus sowie die Grundsicherungsschwelle. Was sofort auffällt, ist die Verkleinerung der Differenz der Rentenhöhe (30 Rentenpunkte netto) und der Grundsicherungsschwelle, die

2005 mehr als 100 Euro betrug und im Jahre 2014 auf 20 Euro geschrumpft ist.

Die geschilderten Tendenzen lassen sich in der Grafik in Abbildung 2 verfolgen. Die Rentenhöhe mit 30 Rentenpunkten steigt sehr viel schwächer an als die Grundsicherungsschwelle. Beide Kurven – die Rentenkurve und die Grundsicherungsschwelle – liegen deutlich unter der Armutsschwelle, die durch den Mikrozensus markiert wird. Falls sich die in der Abbildung deutlich werdenden Trends der Renten- und Grundsicherungskurve weiter in die Zukunft fortsetzen, so ist absehbar, dass sich eine Rentenhöhe im Gegenwert von 30 Entgeltpunkten 2015 oder 2016 mit der Grundsicherungskurve schneiden wird. Nimmt man zusätzlich noch die Wohngeldschwellen mit in Betracht, die ab 2009 zwischen 780 und 860 Euro liegen, so zeigt sich, dass viele Rentner auf Altersgrundsicherung oder auf Wohngeld angewiesen sein werden.

PROBLEMKERN: RENTENFORTSCHREIBUNG LEISTUNGSSCHWACH

Die geschilderten Tendenzen haben ihre Ursache in der unterschiedlichen Konstruktion der Renten und der Grundsicherung. Wie anhand der Tabelle 2, letzte Spalte, erkennbar, gleicht die Rentenversicherung nicht die langjährige Preisentwicklung aus. Im Vergleich mit dem Bezugsjahr 1991 liegt sie stets darunter mit der Tendenz – entsprechend den Kürzungen in der Rentenversicherung –, noch weiter abzusinken. Dieser Mechanismus überträgt sich direkt auf die Rentenhöhe bei 30 Rentenpunkten.

Die Grundsicherungsschwelle dagegen folgt im Wesentlichen der Preisentwicklung: Zum einen sind in der Grundsicherungsschwelle die Wohnkosten mit Heizkosten enthalten und zum anderen folgt die Regelsatzhöhe ab 2011 zu 70 Prozent eines auf den Regelsatz bezogenen Preisindex sowie der Nettolohnentwicklung. Als zwangsläufige Folge dieser Konstruktionsunterschiede – Leistungen mit wesentlichem Ausgleich der Preisentwicklung und Sozialleistungen mit nur geringem Ausgleich der Preisentwicklung – muss sich der Abstand zwischen beiden Sozialleistungen von Jahr zu Jahr verringern.¹¹

WAS GETAN WERDEN MÜSSTE

Um die solidarische Lebensleistungsrente armutsfest zu gestalten, müsste sie jährlich dynamisiert werden in dem Ausmaß, wie sich die Grundsicherungsschwelle bewegt. Möglich wäre auch ein interner Preisausgleich, der als Zuschlag zu den 30 Entgeltpunkten jährlich dynamisiert ausgezahlt wird. Dies gilt jedoch nur für den Durchschnitt. Um die solidarische Lebensleistungsrente für alle Betroffenen armutsvermeidend zu konstruieren, müsste eine bedarfsorientierte Komponente eingeführt werden, die die Preisentwicklung bzw. die sehr ungleichen Wohnkosten in Deutschland ausgleicht. Diese gesamtdeutschen Verhältnisse lassen sich direkt auf die bayerischen Verhältnisse übertragen. Insbesondere in den wachstumsstarken bayerischen Regionen mit überdurchschnittlichen Wohnkosten müsste die solidarische Lebensleistungsrente durch einen jährlich dynamisierten Preisausgleich oder eine Zuschlag ergänzt werden.

DR. RUDOLF MARTENS

Leiter der Paritätischen Forschungsstelle, Berlin

ANMERKUNGEN

- ¹ Eubel, Cordula: Präsident der Rentenversicherung im Interview „Altersarmut ist zurzeit kein Massenphänomen“, in: Tagesspiegel Online vom 26.7.2014, <http://www.tagesspiegel.de>, Stand: 1.10.2014.
- ² Mit „Rentner“ sind stets Personen ab 65 Jahren gemeint.
- ³ Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2012.
- ⁴ Nach den „drei Grundprinzipien der sozialen Sicherung“ würde die Grundsicherung im Alter dem Fürsorgeprinzip zugeordnet werden und das Wohngeld dem Versorgungsprinzip, letzteres im Sinne „gehobener Sozialleistungen“ zum Ausgleich besonderer Belastungen. Aus armutspolitischer Sicht bzw. in der Betrachtung der Wirkung einer Sozialleistung sind solche Systematiken semantische Konstrukte und damit unerheblich.
- ⁵ Details sind dem Wohngeldgesetz zu entnehmen; vgl. zur Einführung Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Wohngeld 2014, Berlin 2013.
- ⁶ Martens, Rudolf: Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland, Paritätischer Gesamtverband, Berlin 2009.
- ⁷ Ritter, Gerhard: Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, hrsg. von Eberhard Eichenhofer u. a., Köln 2011, S. 67-103.
- ⁸ Bei Personen ab 65 Jahren mit eigenen und abgeleiteten Alterssicherungsleistungen überstieg die Beamtenversorgung und die berufsständische Versorgung die gesetzliche Rentenversicherung um mehr als das Doppelte. Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen 2013, Berlin 2013, S. 71.
- ⁹ Auf der Website des Bundesinstituts für Bau, Stadt und Raumforschung findet sich eine entsprechende Karte, die zugrundeliegenden Daten sind jedoch nicht um Personen unter 65 Jahre und in Einrichtungen bereinigt; vgl. Oettgen, Nina: Wohngeld in den Städten und Regionen. In: BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2013, S. 5.
- ¹⁰ Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften 22/2013.
- ¹¹ Nach dem Regelsatz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2010 muss der Gesetzgeber bei der Fortschreibung des Existenzminimums die Preissteigerung berücksichtigen, BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 140 f., 186.