
Vorausberechnung regionaler Altersarmut: Zunahme in Ballungsräumen und in Ostdeutschland

RUUDOLF MARTENS

Rudolf Martens, Der Paritätische Gesamtverband, Paritätische Forschungsstelle, E-Mail: forschung@paritaet.org

Zusammenfassung: Altersarmut wird in der sozialpolitischen Diskussion in Deutschland vor allem mit Blick auf die Grundsicherung im Alter diskutiert, zumindest darauf fokussiert ist Altersarmut bisher kein zentrales Thema. Mit der Grundsicherung wird allerdings nur die Hälfte der Altersarmut gesehen. Vergessen wird das Wohngeld, eine weitere finanzielle Unterstützung für Ältere. Wird auch dieses berücksichtigt, verdoppelt sich die Quote der von Einkommensarmut betroffenen Älteren. Ost- und Westdeutschland liegen dabei mit jeweils etwa vier Prozent gleichauf. Es gibt aber durchaus größere regionale Unterschiede. Eine Abschätzung der Altersarmut nach Regionen ausgehend von 2011 für das Jahr 2021 auf der Grundlage eines regionalen Prognosemodells zeigt, dass sich die Altersarmut sehr zuungunsten Ostdeutschlands verändern wird. Ballungsräume, die Stadtstaaten sowie einzelne ostdeutsche Landkreise werden in Zukunft die höchsten Armutsquoten aufweisen.

Summary: Until recently, old-age poverty in Germany has been no central subject in the socio-political discussion. By this discussion, only the social help to elderly people is taken into account. Besides, only half of the old-age poverty is monitored and does not consider that the housing subsidy (rent subsidies) is another financial support for the old people. If both social benefits are added up, the quantity of the poor old people doubles. Only the consideration of social help to elderly people and housing subsidy proves the true magnitude of the old-age poverty in Germany. On an average four percent of the old people need one of both social benefits. There are, however, greater regional differences. A new method has been developed to provide a forecast about old-age poverty in future which also makes regional investigations possible. The initial year of the forecast is in 2011, between 2011 and 2021 the old-age poverty rises strongly and the regional differences have strongly grown.

→ JEL Classification: C19, I32, R29, Y91

→ Keywords: Old age poverty, regional poverty in old age, forecast

I Grundsicherung im Alter – Ein unzureichender Indikator für Einkommensarmut

In der Diskussion um die Rentenreform 2014 spielte das Problem der bestehenden und künftigen Altersarmut keine Rolle. Altersarmut ist aber eine besonders schwerwiegende Form der Armut. Während jüngere Menschen noch eine gewisse Chance haben, sich aus einer Armutsposition herauszuarbeiten, ist das Menschen mit dem Eintritt in den Ruhestand kaum noch möglich (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2013). Im Beitrag wird zunächst argumentiert, dass die Politik die Grundsicherung im Alter (Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII) als alleinigen Indikator für die Betroffenheit von Altersarmut ansieht. In diesem Sinne hatte sich kürzlich auch Axel Reimann, Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund geäußert (Eubel 2014). Vollkommen unberücksichtigt bleibt aber bei dieser Betrachtungsweise, dass die Grundsicherung im Alter nur eine Teilmenge der Altersarmut abbildet. Viele Ältere sind auf Wohngeld angewiesen. Etwa die Hälfte der Haushalte, die Wohngeld in Anspruch nehmen, beziehen zugleich auch Altersrenten (Oettgen 2013). Die Grundsicherung im Alter ist deshalb kein ausreichender Indikator für Altersarmut, stattdessen muss die Transferbedürftigkeit insgesamt in den Blick genommen werden. Auf der Basis dieser Überlegung und regionaler Sozialdaten für Deutschland wird in diesem Beitrag die Verteilung der regionalen Altersarmut für das Jahr 2011 berechnet. Anschließend wird die Altersarmut für das Jahr 2021 abgeschätzt.

Altersarmut als Transferbedürftigkeit

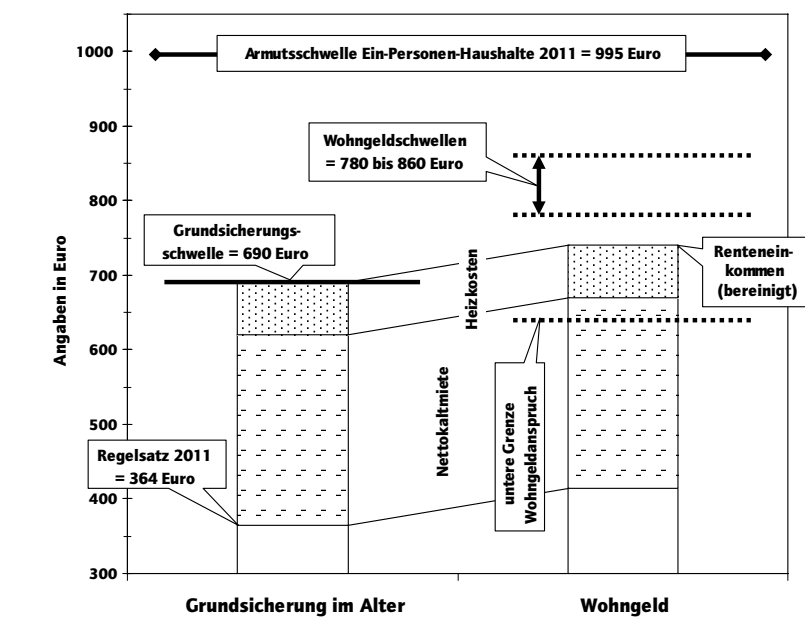
Die Untersuchung zur regionalen Altersarmut orientiert sich an der Transferbedürftigkeit der Älteren und berücksichtigt damit neben der Grundsicherung im Alter auch das Wohngeld an Ältere. Damit wird in diesem Beitrag eine Person als einkommensarm angesehen, die 65 Jahre und älter ist und entweder Grundsicherung im Alter oder Wohngeld bezieht.

Ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht für Personen, die 65 Jahre und älter sind und über zu geringe Einkünfte verfügen. Maßstab dabei ist die Höhe des Regelsatzes zuzüglich der Wohnkosten mit Heizkosten (Abbildung 1). Das Wohngeld richtet sich nach der Höhe des Einkommens und der Nettokaltmiete und ist damit auch abhängig von der jeweiligen regionalen Wohnungsmarktlage. Entsprechend der regionalen Miethöhe unterscheidet das Wohngeldgesetz sechs Mietenstufen. Die aktuelle obere Schwelle für den Bezug von Wohngeld bei Ein-Personen-Haushalten beträgt in der Mietenstufe I – der niedrigsten Stufe – 780 Euro, in der höchsten Mietenstufe (IV) 860 Euro. Höheres Einkommen senkt das Wohngeld, höhere Nettokaltmieten erhöhen das Wohngeld (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013, Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit 2014). Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Wohngeld zwischen der Grundsicherungsschwelle und der für die Region geltenden Mietenstufe, also der Wohngeldschwelle. Es wird aber außerdem geprüft, ob das Einkommen zuzüglich des Wohngeldes höher ist als die Grundsicherungsschwelle. Ist dies der Fall, wird Wohngeld als vorrangige Leistung gezahlt. Ausgeschlossen von Wohngeldzahlungen sind Bezieherinnen/Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), Sozialgeld, Sozialhilfe und von Grundsicherung im Alter beziehungsweise bei dauerhafter Erwerbsminderung.

Abbildung 1 zeigt beispielhaft für Ein-Personen-Haushalte, dass die Grundsicherung im Alter und das Wohngeld nahtlos ineinander übergehen und sich in ihrer jeweiligen Wirkung wie eine einförmige Sozialleistung verhalten. Wohngeldanspruch beginnt ab einer Rente (bereinigt nach dem Wohngeldgesetz, entspricht der Nettorente) von 641 Euro. Mit einem bereinigten Renten-

Abbildung 1

Vergleich von Grundsicherung im Alter und Wohngeld bei Ein-Personen-Haushalten



Quellen: Armutsschwelle nach Grabka, unveröffentlichte Sonderauswertung SOEP 2014, eigene Berechnungen.

einkommen von 645 Euro und einer Nettokaltniete von 256 Euro ergäbe sich ein Anspruch auf Wohngeld in Höhe von 49 Euro. Damit würde das Einkommen mit Wohngeld 694 Euro, also vier Euro oberhalb der Schwelle für die Grundsicherung im Alter liegen. Entsprechend besteht ein Anspruch auf Wohngeld.

Grundsicherungs- und Wohngeldschwellen sind geringer als relative Einkommensarmutsgrenze

Die Europäische Kommission und das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) empfehlen zur empirischen Erfassung der relativen Einkommensarmut die Armutsschwelle. Diese wird definiert als 60 Prozent des Medians des bedarfsgewichteten jahresbezogenen Haushaltsnettoeinkommens (auf der Basis von Gesamtdeutschland, inklusive des Mietwerts von selbst genutztem Wohneigentum (Grabka et al. 2012). Dieses Messkonzept liegt auch den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung zugrunde.

Auf der Grundlage der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2011, liegt die Armutsschwelle bei 995 Euro (Grabka, unveröffentlichte Sonderauswertung 2014). Bezogen auf Ein-Personen-Haushalte enden die Ansprüche auf Wohngeld entsprechend der Wohngeld-

schwellen (Beispiel Abbildung 1) zwischen 780 und 860 Euro. Die Anspruchshöhen von Altersgrundsicherung und Wohngeld liegen damit deutlich unterhalb der relativen Einkommensarmutsschwelle. Bezieherinnen/Bezieher von Grundsicherung im Alter oder Wohngeld werden deshalb in diesem Beitrag als arm oder einkommensarm bezeichnet. Damit entsteht aber ein deutlich anderes Bild von Altersarmut in Deutschland als es sich allein auf der Grundlage der amtlichen Statistik zur Grundsicherung im Alter ergibt.

2 Das vollständige Bild der regionalen Verteilung der Altersarmut 2011

Berechnung der regionalen Altersarmut erfordert einige Umrechnungen

Um den Umfang der Altersarmut bestimmen zu können, sind einige Bereinigungen der amtlichen Daten notwendig. Bereits in der Armutsdiskussion vor der Einführung des Sozialgesetzbuches (SGB) II wurden nur Bezieherinnen/Bezieher von Sozialhilfe berücksichtigt, die außerhalb von Einrichtungen leben. Auch in der vorliegenden Betrachtung werden nur solche einkommensarmen Personen berücksichtigt, die in einer Einrichtung, sondern in Privathaushalten leben. Daten darüber liegen für die Grundsicherung im Alter bis auf Kreisebene vor, durchschnittlich 14 Prozent der Personen mit dieser Leistung leben in Einrichtungen.

Im Falle des Wohngeldes sind die Bereinigungen umfangreicher. Da keine nach Alter strukturierten Daten verfügbar sind, verwendet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013) das Merkmal „Altersrente“, um die Älteren mit Wohngeld zu bestimmen. Das bedeutet aber, dass es in dieser Gruppe auch Personen gibt, die noch keine 65 Jahre alt sind. In der Modellierung wurden die Strukturdaten über Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld des Statistischen Bundesamtes (2012) verwendet. Für die Bereinigung der Daten um Empfängerinnen/Empfänger von Wohngeld in Einrichtungen wurde das Wohngeld in Relation zu den bekannten Fallzahlen der Grundsicherung im Alter in Einrichtungen auf Kreisebene herangezogen. Außerhalb von Einrichtungen erhielten danach im Jahr 2011 insgesamt 316 000 Ältere Wohngeld. Die beiden Bereinigungsschritte reduzieren die Anzahl der Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld insgesamt um 24 Prozent.

Das Ergebnis der Bereinigung

2011 bezogen in Deutschland 2,3 Prozent (23 Personen 65 Jahre und älter von 1 000 Personen dieser Altersgruppe) Grundsicherung im Alter und 1,9 Prozent Wohngeld. Dies ergibt eine Zahl von einkommensarmen Älteren von 4,2 Prozent. Die Quote der von Einkommensarmut betroffenen Älteren ist also gegenüber einer bloßen Betrachtung der Grundsicherung im Alter beinahe doppelt so hoch. In West- wie Ostdeutschland liegt die Quote einkommensarmer Rentnerinnen/Rentner gleichauf. Dabei wird aber Grundsicherung im Alter in Westdeutschland öfter bezogen als in Ostdeutschland, beim Wohngeld ist dies genau umgekehrt (Tabelle 1).

In der regionalen Betrachtung ist zu erkennen, dass sich für die meisten Flächenländer Werte zwischen drei und fünf Prozent ergeben. Unterschiede zwischen den Ost- und Westländern sind nicht zu erkennen (Abbildung 2). Mit Werten um sieben Prozent weichen davon die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen deutlich ab. Insgesamt verteilen sich die einkommensarmen Älte-

Tabelle 1

Grundsicherung im Alter und Wohngeld außerhalb von Einrichtungen
2011

| | Grundsicherung im Alter | Wohngeld | Einkommensarme |
|-----------------------|--|----------|----------------|
| Region | Empfängerinnen/Empfänger pro 1 000 Personen ¹ | | |
| Deutschland insgesamt | 23 | 19 | 42 |
| West | 25 | 17 | 42 |
| Ost | 16 | 26 | 42 |

¹ Personen, die 65 Jahre und älter sind.

Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), eigene Berechnungen.

ren derzeit noch sehr viel „gleichmäßiger“ im Raum als die Einkommensarmut der Bevölkerung insgesamt, die von sieben bis 27 Prozent reicht (Martens 2009).

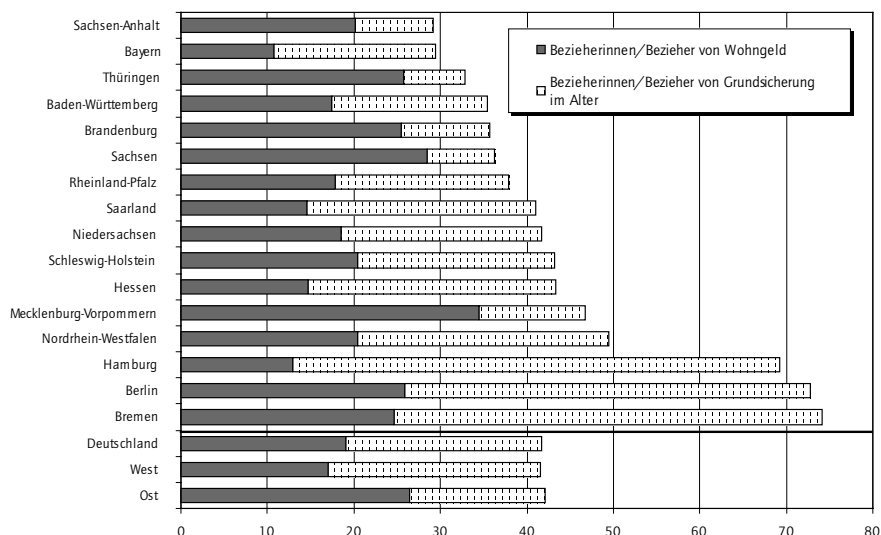
Die verfügbaren Daten lassen auch zu, die Grundsicherung im Alter und den Wohngeldbezug nach Kreisebene aufzuschlüsseln. Danach konzentriert sich der Bezug von Grundsicherung im Alter in Westdeutschland in den größeren Städten und Ballungsräumen, weniger in den Landkreisen (Abbildung 3, Seite 93). Beim Wohngeldbezug (Abbildung 4, Seite 94) zeigt sich ein anderes Bild: Ostdeutschland ist fast flächendeckend überzogen von Regionen mit hohen Anteilen von Älteren, die Wohngeld beziehen. Hier fallen aber auch einzelne Ballungsräume mit hohen Werten auf. In Westdeutschland zeigen sich hohe Bestände vor allem in größeren Städten und einigen ländlichen Räumen.

Werden die regionale Verteilung der Grundsicherung im Alter und des Wohngelds in einer Kartographie „übereinandergelegt“, ergibt sich erst das vollständige Bild der Altersarmut in Deutschland. Im Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (2013) wurden entsprechende Karten gefertigt; weder die zugrunde liegenden Daten zum Wohngeld noch die Daten zur Grundsicherung wurden dabei um Personen unter 65 Jahren sowie um Personen in Einrichtungen bereinigt (Oettgen 2013). Abbildung 5 auf Seite 95 beschreibt hingegen den gegenwärtigen Stand in der Verteilung einkommensarmer Personen in Privathaushalten im Alter von 65 Jahren und älter. Damit ist zu zeigen, dass in Westdeutschland vor allem die Großstädte und Ballungsgebiete betroffen sind. In Ostdeutschland sind ebenfalls die Großstädte besonders betroffen, aber auch einige ländliche Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern und im nördlichen Brandenburg. Niedrige Quoten finden sich vor allem in den ländlichen Kreisen in Bayern, aber auch in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das relativ gute Abschneiden der Landkreise Sachsen-Anhalts und Bayerns erklärt sich darüber, dass Kreise mit niedrigen Quoten die höchsten Anteile an Bezieherinnen/Bezieher von Grundsicherung im Alter in Einrichtungen haben (mehr als 30 Prozent).

Unterschiedliche Rentenhöhen in West- und Ostdeutschland als Grund für Ost-West-Unterschiede in der Altersarmut

Die derzeit noch unterschiedlichen West-Ost-Rentenhöhen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) dürften den höheren Anteil der Bezieherinnen/Bezieher von Grundsicherung im Alter in Westdeutschland und den höheren Anteil der Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld

Abbildung 2

Einkommensarme Rentnerinnen/Rentner nach Bundesländern, 2011

Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), eigene Berechnungen.

in Ostdeutschland begründen. Die gesetzliche Rente ist für abhängig Beschäftigte nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben die hauptsächliche Einkommensquelle. Dies trifft in Westdeutschland auf 90 Prozent der Rentnerinnen/Rentner zu, acht Prozent sind in der Beamtenversorgung und ein Prozent der Rentnerinnen/Rentner hat eine berufsständische Versorgung. In Ostdeutschland beziehen 99 Prozent Leistungen der GRV und ein Prozent Leistungen aus der Beamtenversorgung (Deutsche Rentenversicherung Bund 2014). Durch das Äquivalenzprinzip in der GRV ist der Erwerbsverlauf entscheidend für die spätere Rentenhöhe. Zunächst fällt auf, dass – bezogen auf das Jahr 2012 – die Bestands- und Neurentnerinnen/Neurentner in Ostdeutschland ein um fast 140 Euro höheres Rentenniveau haben als in Westdeutschland. Auch im langjährigen Vergleich verharren die Bestandsrenten auf einem Niveau im Westen von rund 690 bis 730 Euro und rund 800 bis 850 Euro im Osten (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013).

Der derzeitige 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 Systeme der Zusatz- und Sonderversorgung in die GRV überführt (Ritter 2011). Hingegen existieren in Westdeutschland beispielsweise für Staatsbedienstete und Freiberuflerinnen/Freiberufler nach wie vor rentenrechtliche Sondersysteme mit in der Regel deutlich höheren Bezügen als im Durchschnitt der Rentnerinnen/Rentner in der GRV. Bei Personen ab 65 Jahren mit eigenen und abgeleiteten Leistungen der Alterssicherung überstieg die berufsständische Versorgung sowie die der Beamtinnen/Beamten die GRV um mehr als das Doppelte (Deutsche Rentenversicherung Bund 2014).

Abbildung 3

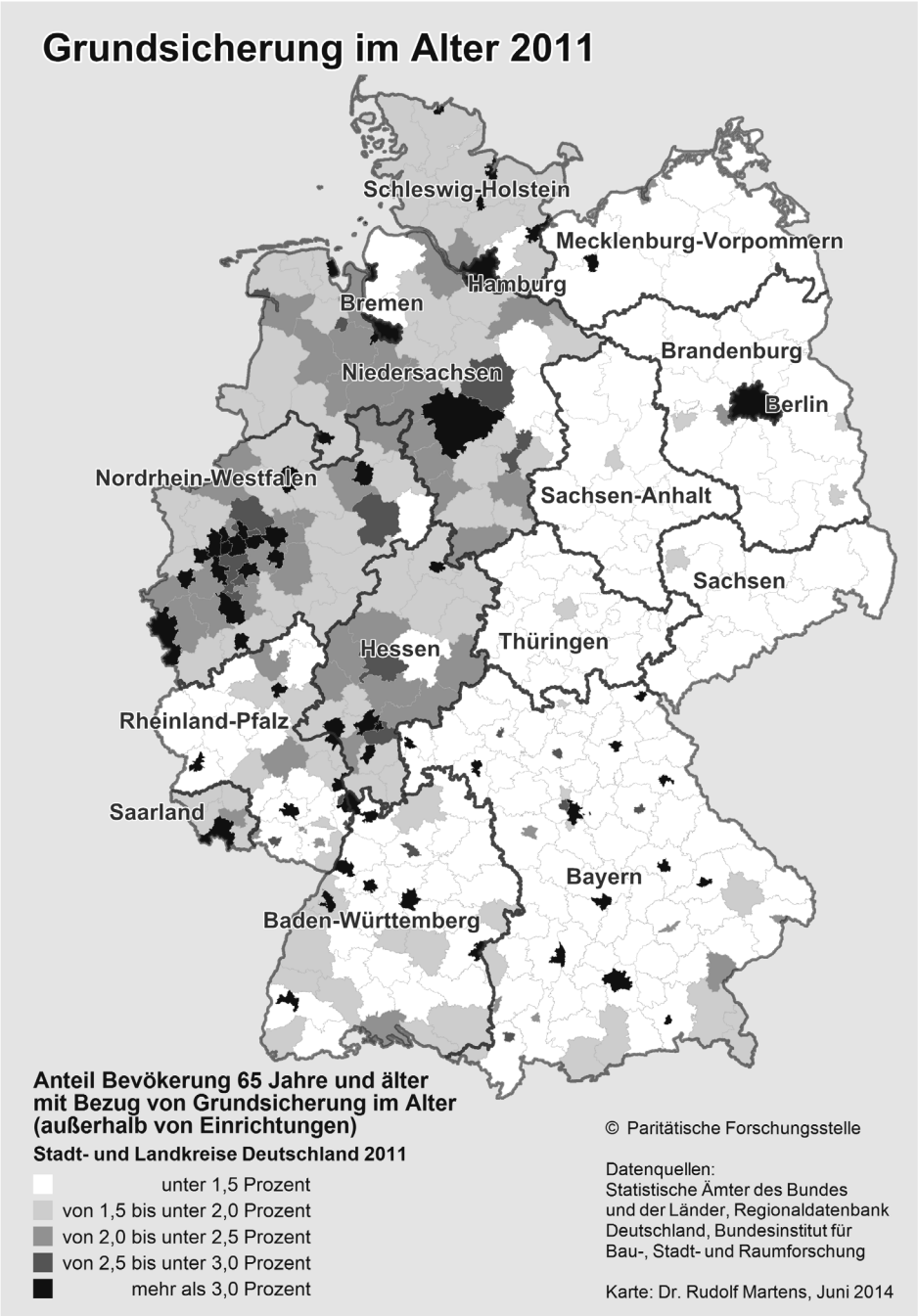


Abbildung 4

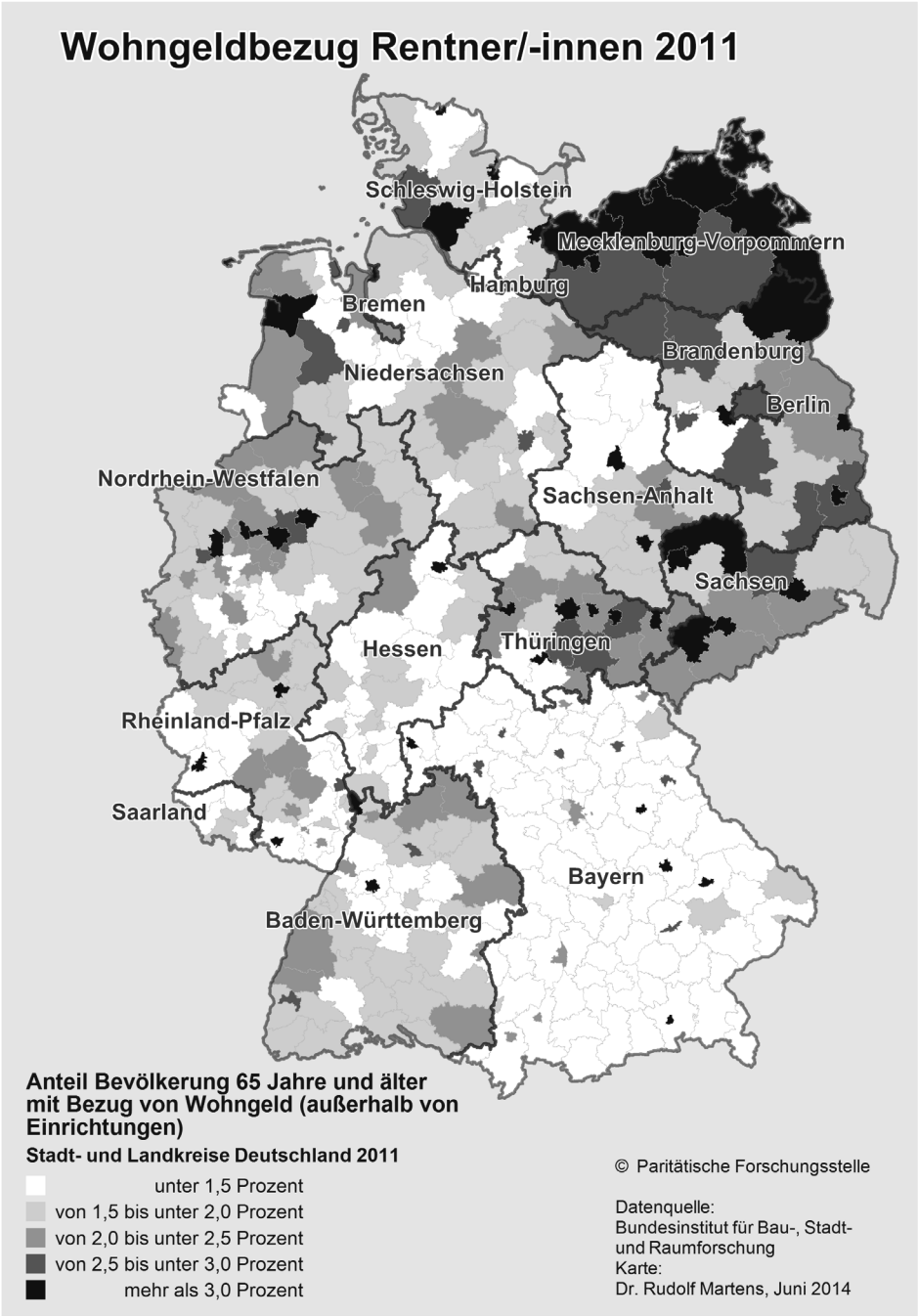
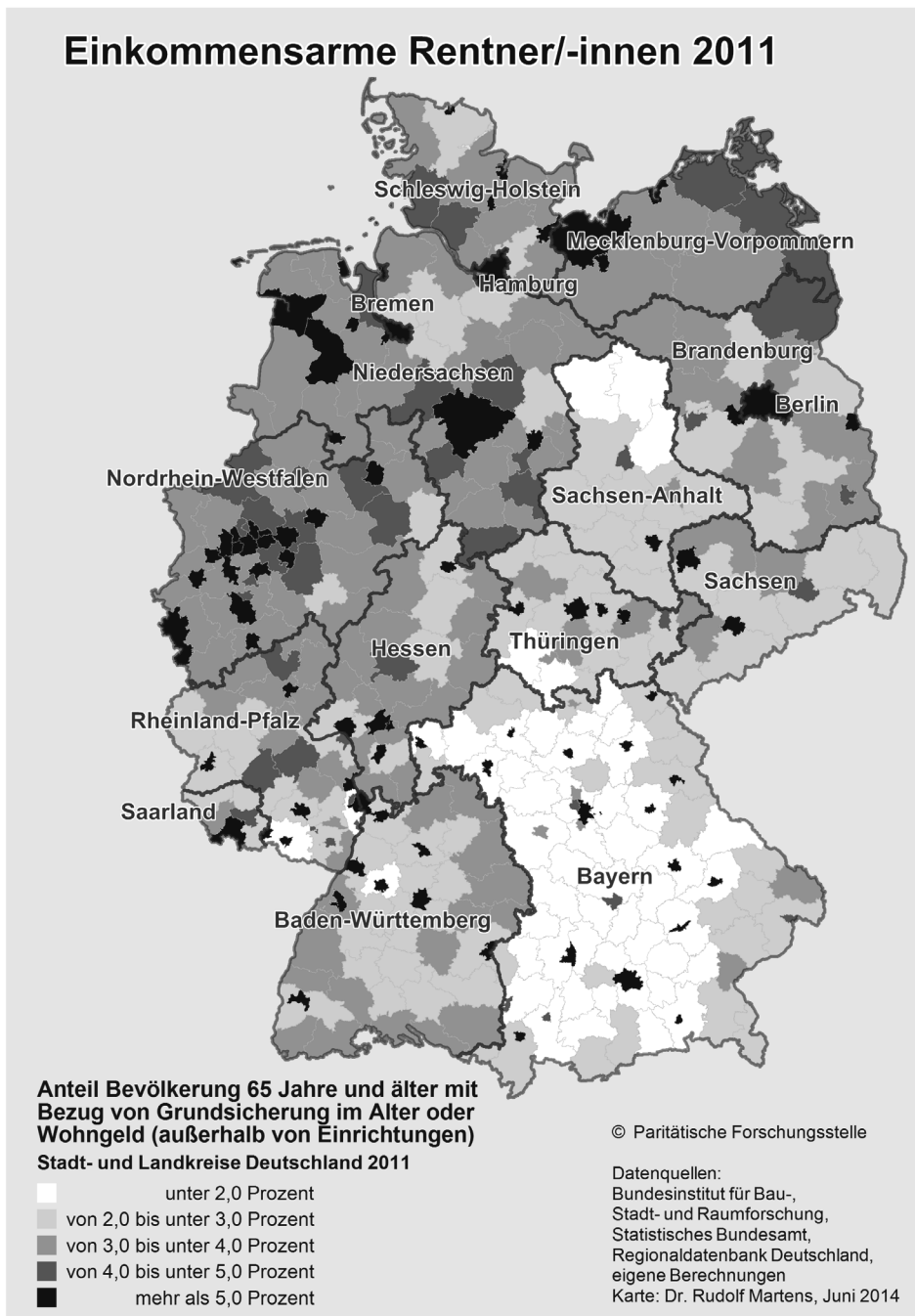


Abbildung 5



Goebel und Grabka (2011) haben festgestellt, dass Altersarmut bei Pensionären mit weniger als einem Prozent faktisch nicht existiert. Im Osten sind die Staatsbediensteten und Freiberuflerinnen/Freiberufler mit ihren Bezügen sowie mit allen Betriebsrenten in die GRV einbezogen.

3 **Vorausberechnung der Altersarmut für das Jahr 2021 auf der Grundlage von Sozialdaten**

3.1 Methodische Vorbemerkung

Nunmehr wird der Frage nachgegangen, welche statistisch identifizierbaren Personengruppen künftig altersarm sein und Grundsicherung im Alter oder Wohngeld beziehen werden. Neben Simulationsstudien und Modellrechnungen (beispielsweise Geyer und Steiner 2010, Arendt und Nagl 2010) ist es möglich, auf der Grundlage der verfügbaren Sozialdaten über die Grundsicherung im Alter und das Wohngeld – beide Sozialleistungen auf Kreisbasis und bezogen auf Personen, die 65 Jahre und älter sind –, die künftige Entwicklung der Altersarmut als Transferabhängigkeit vorauszuberechnen. Sozialdaten haben gegenüber Modellrechnungen einen großen Vorteil: Sie sind in tiefen regionalen Gliederungen verfügbar und bieten in der Regel große Fallzahlen bis hin zur Totalerfassung.

Für die nahe Zukunft wären das die Bezieherinnen/Bezieher von Leistungen des Existenzminimums in der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahren. Dies sind SGB-II-Leistungen („Hartz IV“), Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung, Wohngeld oder Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Außer Betracht bleiben dabei Haushalte, die einen Anspruch auf Kinderzuschlag haben. Solche Haushalte beziehen fast immer Wohngeld und gehen damit in die Wohngeldstatistik ein (Martens 2006). Ebenso außer Betracht bleiben Personen, die Leistungen der Kriegsopferfürsorge erhalten. Der Personenkreis ist altersbedingt stark rückläufig und wird 2021 nur wenige Tausend Personen umfassen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012, Statistisches Bundesamt 2013).

Ist die Anzahl der Armutsgefährdeten im Alter bekannt, ergibt sich daraus eine einfache Möglichkeit, die künftige Altersarmut zu berechnen. Hierzu werden aus der bestehenden Altersbevölkerung 65 Jahre und älter zehn Jahrgänge – 65 bis unter 75 Jahre – herausgerechnet und durch die gesamte Bevölkerung der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre – mit den Armutsgefährdeten im Alter – ersetzt. Aus dieser um zehn Jahre in die Zukunft versetzten Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter errechnet sich die Armutsbetroffenheit aller Älteren. Die dafür benötigten Statistiken liegen letztmalig für das Jahr 2011 vor, die Analyse bezieht sich deshalb auf das Jahr 2011 und die darauf aufbauende Prognose auf das Jahr 2021. Wie bei der Betrachtung der Grundsicherung im Alter und des Wohngeldes im Jahr 2011 werden auch bei der Vorausberechnung nur Personen berücksichtigt, die in Privathaushalten leben.

3.2 Künftige Altersarme der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre nach Leistungsarten

SGB-II-Leistungen („Hartz IV“)

Die Bundesagentur für Arbeit stellt auf Monatsbasis differenzierte Daten gegliedert nach Altersgruppen – auch für die in der Vorausberechnung relevante Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre – und auf Kreisebene bereit (Bundesagentur für Arbeit 2011). Personen, die SGB-II-Leistungen beziehen, leben nicht in Einrichtungen. In der Mehrzahl der Fälle sind die Bezieherinnen/Bezieher von Leistungen langzeitarbeitslos. Darüber hinaus verfügt ein Teil entweder über ein Niedrigeinkommen, das aufgestockt werden muss, oder über ein geringes Einkommen in Verbindung mit einer hohen Miete (Deutscher Gewerkschaftsbund-Bundesvorstand 2014). Zwischen 2009 und 2013 hat sich die Zahl aller SGB-II-Bezieherinnen/Bezieher von 6,91 Millionen auf 6,13 Millionen verringert; im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der Betroffenen in der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre beständig angestiegen von 690 000 auf 742 000. Im Durchschnitt beziehen 63 Prozent der Personen diese Leistung mehr als vier Jahre (West: 61 Prozent, Ost: 69 Prozent). Damit ist diese Altersgruppe die Gruppe mit dem längsten Leistungsbezug im SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2013). Die späteren Alterseinkommen dieser Personen können nur unterdurchschnittlich sein: Zum einen wurden über viele Jahre nur geringe Einkommen erzielt, zum anderen verhinderten zumeist viele Jahre der Arbeitslosigkeit den Aufbau ausreichender Rentenanwartschaften in der GRV oder auf privater Basis (Goebel und Grabka 2011). Im Jahre 2011 bezogen 734 000 Personen im Alter von 55 bis unter 65 Jahren SGB-II-Leistungen.

Wohngeld

Für das Wohngeld liegen keine verfügbaren Statistiken zur Altersgruppierung unterhalb der Altersgruppe von 65 Jahren vor. Daher mussten auch hier Strukturdaten für die Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre modelliert werden. Unter Verwendung von Eckzahlen des Statistischen Bundesamtes wurden die Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld nach Personen und Kindern in den unterschiedlichen Haushalten gruppiert. Sodann wurde für sie ein Altersprofil zugrunde gelegt, das dem Altersprofil der erwerbsfähigen Bezieherinnen/Bezieher von SGB-II-Leistungen entspricht (Statistisches Bundesamt 2012, 2014, Oettgen 2013). Die daraufhin geschätzten 120 000 Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld im Alter von 55 bis unter 65 Jahren wurden anhand der regionalen Dichte der Bezieherinnen/Bezieher von Wohngeld der Altersgruppe 65 Jahre und älter verteilt (Deutscher Bundestag 2011).

Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung

Voll erwerbsgeminderte Personen zwischen 18 bis unter 65 Jahren können bei dauerhafter Erwerbsminderung Grundsicherung beanspruchen. Bei diesen Personen kann unterstellt werden, dass sie auch nach dem 65. Lebensjahr von Leistungen zum Existenzminimum abhängig sein werden. Zur Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung liegen Kreisdaten außerhalb von Einrichtungen vor, allerdings ohne Altersdifferenzierung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014). Die Altersdifferenzierung musste daher mit Hilfe kumulierter Daten geschätzt werden. Im Jahre 2011 bezogen 284 000 Personen Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung, darunter waren 72 000 im Alter von 55 bis unter 65 Jahren (Duschek und Lemmer 2013).

Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt)

Erwerbsunfähige Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln oder durch Leistungen anderer Sozialleistungsträger decken können, erhalten seit Inkrafttreten des SGB II („Hartz IV“) im Jahr 2005 Hilfe zum Lebensunterhalt. Dazu gehören beispielsweise vorübergehend Erwerbsunfähige, längerfristig Erkrankte oder Rentnerinnen/Rentner im Vorruhestand mit geringer Rente, dies betrifft überwiegend Ein-Personen-Haushalte. Nach der aktuellen Statistik des Statistischen Bundesamtes werden bundesweit 23 000 Bezieherinnen/Bezieher von Sozialhilfe in der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre ausgewiesen (Statistisches Bundesamt 2012, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014).

4 **Bewertung der Ergebnisse für 2021: Altersarmut steigt vor allem in Ballungsräumen und in Ostdeutschland**

Vorbemerkung zur Interpretation der Ergebnisse

Bei der Interpretation der Ergebnisse der regionalen Vorausberechnung müssen Unschärfen wegen verschiedener grundsätzlicher und methodischer Einschränkungen beachtet werden. So können Vorausberechnungen nur vom Status quo ausgehen. Damit werden grundsätzlich keine künftigen Gesetzesänderungen – zu denken ist beispielsweise an das Wohngeldgesetz – modelliert oder Verhaltensänderungen, die sich beispielsweise auf die Armutsdunkelziffer oder Binnenwanderung auswirken. Methodische Unschärfen ergeben sich auch bei der ermittelten Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre, wenn diese bis 2021 durch weitere hinzutretende Fälle vermehrt wird. Dafür spricht einiges, denn – wie bereits beschrieben – steigt im SGB II die Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre entgegen dem allgemeinen Trend im SGB II beständig an. Auch die Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung sowie die Hilfe zum Lebensunterhalt verzeichnet Anstiege der Bezugszahlen. Zudem wird ein Teil der Bezieherinnen/Bezieher von geringfügigen Einkommen eine transferbedürftige Niedrigrente beziehen, ohne vorher Sozialleistungen bezogen zu haben. Trotz dieser Einschränkungen bleiben die SGB-II-Zahlen für die Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre der bedeutendste Indikator für den unteren Rand der künftigen Renteneinkommen. Insbesondere die für die regionale Ebene berechneten Armutsquoten der Älteren sind im Sinne von Armutsrisiken zu interpretieren.

Armutsrisiko 2011 und zehn Jahre später

Bezieherinnen/Bezieher (55 bis unter 65 Jahre) von SGB-II-Leistungen, Wohngeldleistungen, Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung oder Hilfe zum Lebensunterhalt ergeben 2011 – wie im Abschnitt 3.2 beschrieben – zusammen 949 000 Personen. Mit mehr als drei Viertel dominieren die Bezieherinnen/Bezieher von SGB-II-Leistungen die Gruppe der künftigen Armutsgefährdeten. Insgesamt sind das rund neun Prozent der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre (Tabelle 2). Von den künftigen Altersarmen 949 000 Personen werden bis 2021 voraussichtlich 18 000 Personen in Einrichtungen leben; da nur Personen in Privathaushalten betrachtet werden, scheiden diese aus der Prognose für 2021 aus (Tabelle 3).

Tabelle 2

Existenzminimumleistungen und Wohngeld
2011

| Bund 2011 | SGB II („Hartz IV“) | Wohngeld | Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung | Hilfe zum Lebensunterhalt | Summe |
|-----------------------|---|----------|---|---------------------------------|-------|
| | 55 bis unter 65 Jahre, pro 1 000 Personen dieser Altersgruppe | | | | |
| Deutschland insgesamt | 71 | 12 | 7 | 2 | 92 |
| West | 59 | 10 | 7 | 2 | 78 |
| Ost | 115 | 16 | 8 | 2 | 141 |

Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Einkommensarme Rentnerinnen/Rentner, 65 Jahre und älter

| Bund | Einkommensarme Rentnerinnen/Rentner 2011 | Künftige Altersarme auf Basis von 2011 ¹ | Einkommensarme Rentnerinnen/Rentner 2021 |
|-----------------------|---|--|--|
| | Pro 1 000 Personen, jeweilige Altersgruppe | | |
| Deutschland insgesamt | 42 | 91 | 72 |
| West | 42 | 77 | 64 |
| Ost | 42 | 138 | 102 |

¹ Verringert um 18 000 Personen, die voraussichtlich 2021 in Einrichtungen leben.
Quellen: Gesundheitsberichterstattung des Bundes (2014), eigene Berechnungen.

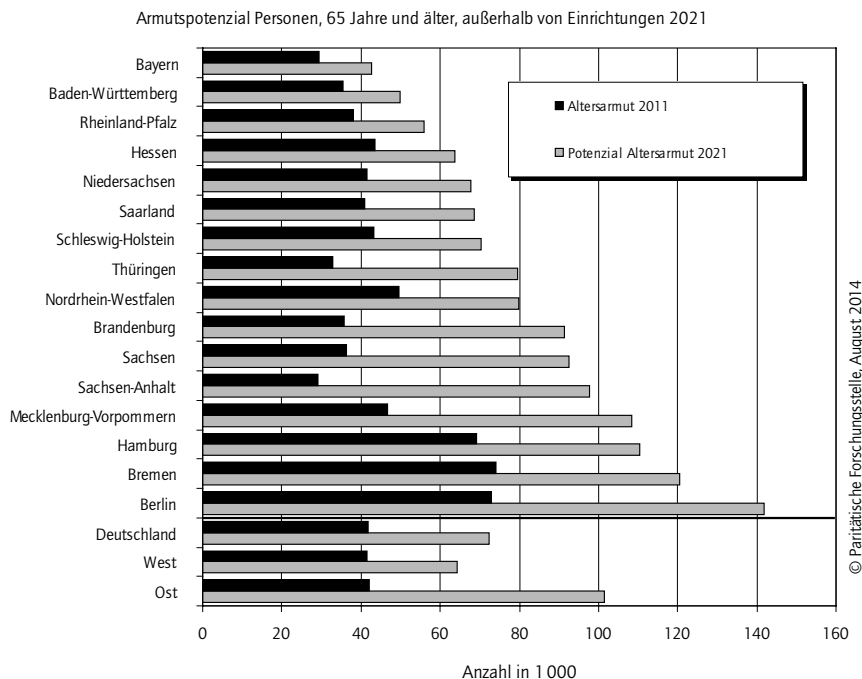
Die Vorausberechnung auf der Grundlage des in Abschnitt 3.1 vorgestellten Prognosekonzeptes ergibt für 2021 ein deutschlandweites Armutsrisiko der Älteren von sieben Prozent (Tabelle 3). Dieser Wert ist deutlich höher als die Zahlen zur Altersarmut, die 2011 gerundet vier Prozent betragen (Tabellen 1 und 3).

Die 2011 noch kleinen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland werden sich sehr zu-
ungunsten Ostdeutschlands (West: sechs Prozent, Ost: zehn Prozent) verschieben (Tabelle 3). Dieser Befund deckt sich auch mit Ergebnissen der Simulationsstudien von Geyer und Steiner (2010) sowie von Arendt und Nagl (2010) zur künftigen Rentenhöhe und Altersarmut.

Armutsrisiko 2021 auf Länderebene

Die Verteilung des Armutsrisikos der Älteren auf Länderebene zeigt eine sehr viel größere Sprei-
zung der vorausberechneten Werte 2021 gegenüber der Situation im Jahr 2011 (Abbildungen 2
und 6). Mit Ausnahme der Stadtstaaten ergibt sich eine deutliche Trennung zwischen den west-
und ostdeutschen Flächenländern. Die westdeutschen Werte reichen von Bayern mit gerundet

Abbildung 6

Vergleich der Altersarmut 2011 und 2021

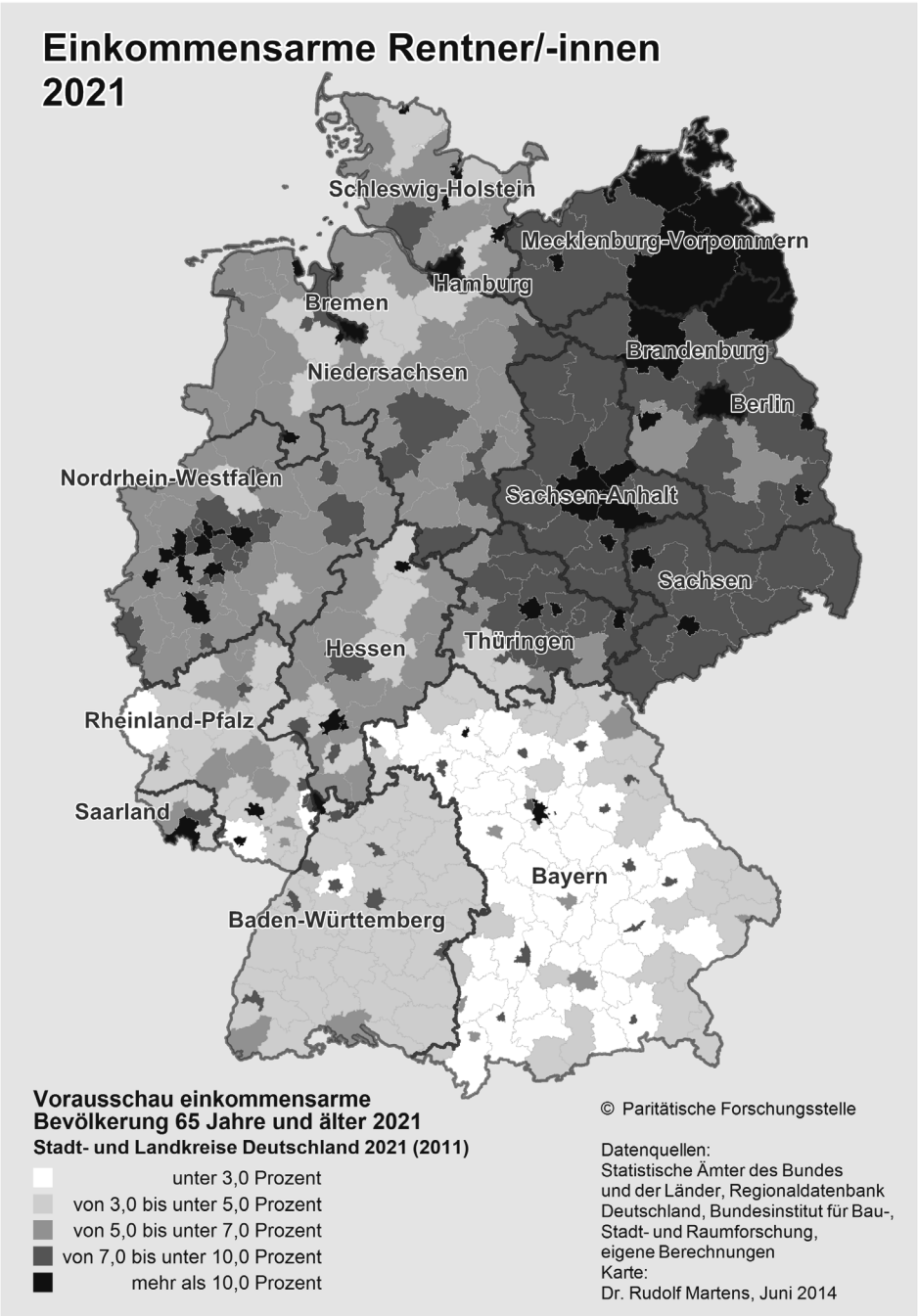
Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), eigene Berechnungen.

vier Prozent bis Nordrhein-Westfalen mit acht Prozent. Danach kommt Brandenburg mit neun Prozent, anschließend die Ostländer mit steigenden Werten. Mecklenburg-Vorpommern hat mit gerundet elf Prozent den höchsten Wert eines Flächenlandes. Ein höheres Armutsrisiko als in den Flächenländern ist in den drei Stadtstaaten festzustellen (Hamburg: neun Prozent, Bremen: zwölf Prozent, Berlin: 14 Prozent).

Armutsrisiko 2021 auf Kreisebene

Weitere Details ergeben sich bei der Betrachtung der Kreisdaten (Abbildung 7). Darin zeigt sich eine Dreiteilung Deutschlands. Südlich einer gedachten Mainlinie finden sich generell niedrige Armutsrisiken in der Fläche (unter drei bis fünf Prozent), darin heben sich Großstädte mit höheren Werten heraus (sieben bis über zehn Prozent). Nördlich der Mainlinie in Westdeutschland ist ein vergleichbares Muster auf einem höheren Niveau des Armutsrisikos zu verzeichnen. Klar erkennbar ist die Rheinschiene zwischen Köln und Düsseldorf und das Ruhrgebiet, daneben das Rhein-Main-Gebiet, Saarbrücken sowie Bremen und Hamburg, die jeweils über zehn Prozent liegen. Generell fallen Großstädte mit höheren Werten gegenüber ihrem Umland auf. Dies gilt für Süd-, Nordwest- und Ostdeutschland gleichermaßen und hat sich bereits bei der Beschreibung der Länderdaten und der Stadtstaaten angedeutet. In Ostdeutschland sind beinahe flächendeckend hohe Armutsrisiken zwischen sieben bis zehn Prozent verbreitet. Neben Großstädten mit

Abbildung 7



Werten über zehn Prozent haben vergleichbar hohe Werte auch einige Landkreise in Sachsen-Anhalt, Nord-Brandenburg und insbesondere im östlichen Teil Mecklenburg-Vorpommerns.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse und Fazit zur regionalen Altersarmut 2021

Die Beschreibung der Armutsrisiken des Jahres 2021 (Abbildung 7) weicht sehr stark von der Verteilung der Altersarmut des Jahres 2011 ab (Abbildung 5). Insbesondere wird sich die Altersarmut sehr zuungunsten Ostdeutschlands aufbauen. Ein deutliches Beispiel dafür ist Sachsen-Anhalt, das 2011 die geringste Armutsquote hatte und rechnerisch bis 2021 das zweithöchste Armutsrisiko der Älteren aufweist (Abbildungen 2 und 6). Der Grund liegt in der räumlichen Verteilung der künftig Armutsgefährdeten, der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre. Innerhalb dieser Altersgruppe sind die Bezieherinnen/Bezieher von SGB-II-Leistungen dominierend (Tabelle 2). Dies verursacht die hohen künftigen Armutsrisiken in den Großstädten in ganz Deutschland und die fast flächendeckenden hohen Armutsrisiken in den ländlichen Gebieten Ostdeutschlands. Anders ausgedrückt, die räumliche Verteilung dieser Altersgruppe dominiert bis 2021 die ursprüngliche, zum Teil für Ostdeutschland günstige Verteilung der Altersarmut des Jahres 2011.

Abschließend sind sechs Punkte zur künftigen Altersarmut festzuhalten:

1. Die bisherige sozialpolitische Diskussion hat die Altersarmut um die Hälfte unterschätzt. Nur die gemeinsame Betrachtung von Grundsicherung im Alter und Wohngeldbezug der Älteren ergibt ein vollständiges Bild der Altersarmut als Transferabhängigkeit.
2. Zwar ist das Durchschnittsniveau der Altersarmut in Ost- und Westdeutschland aktuell gleich hoch, nach Regionen verteilt es sich aber sehr ungleich. Die ungleiche Verteilung der Altersarmut ist auch eine Folge der sehr ungleichen Unterbringung Älterer in Einrichtungen.
3. Die großen Fallzahlen bei Sozialdaten ermöglichen regionalisierte Informationen und Kartographien, die aussagekräftiger sind als deutschlandweite Durchschnittszahlen. Darüber hinaus ermöglichen sie regionale Vorausberechnungen.
4. Das hier vorgestellte neue Prognosekonzept nutzt verfügbare regionale Sozialdaten, um die Entwicklung der Altersarmut vorauszuberechnen. Dabei stehen im Fokus des Prognosemodells Personen, die aktuell noch nicht im Rentenalter sind, aber künftig mit großer Wahrscheinlichkeit altersarm sein werden. Dafür kommen Bezieherinnen/Bezieher von Existenzminimumleistungen und Wohngeld der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre infrage.
5. Die jetzt Armutsgefährdeten, die noch nicht im Rentenalter sind, werden in den 2020er Jahren die Verteilung der Altersarmut drastisch verändern. In Ostdeutschland steigt die Altersarmut flächendeckend an und übertrifft dann darin Westdeutschland.

6. Eine bedarfsorientierte Altersgrundsicherung könnte Altersarmut wirksam vermeiden. Hierzu müsste nach Berechnungen des Paritätischen Gesamtverbandes die monatliche Regelleistung der Altersgrundsicherung um 17 Prozent angehoben werden (2014: von 391 auf 457 Euro zuzüglich Wohnkosten); Einmalleistungen und Stromkosten sollten nicht wie bisher pauschaliert, sondern zusätzlich zum Regelsatz übernommen werden. Des Weiteren müssten auf private Vorsorge und Rentenansprüche Freibeträge entsprechend der Einkommenssystematik im Sozialgesetzbuch II (Hartz IV) gewährt werden (Paritätischer Gesamtverband 2014). Damit läge die so reformierte Altersgrundsicherung etwa 300 Euro (Ein-Personen-Haushalte) über dem bestehenden Grundsicherungsniveau im Alter und könnte so Altersarmut beseitigen. Die von der gegenwärtigen Bundesregierung vorgesehene solidarische Lebensleistungsrente wird dagegen, so wie sie im Koalitionsvertrag skizziert ist, kaum vor Altersarmut schützen können. Im Jahre ihrer geplanten Einführung 2017 wird sie lediglich ein Leistungsniveau etwa in Höhe der bestehenden Altersgrundsicherung erreichen (Martens 2014).

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.) (2013): Memorandum 2013. Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik. Köln, PapyRossa, 118.
- Arent, Stefan und Wolfgang Nagl (2010): A Fragile Pillar: Statutory Pensions and the Risk of Old-Age Poverty in Germany. *FinanzArchiv, Public Finance Analysis*, 66 (4), 419–441.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder September 2011. Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten. http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31990/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17504&year_month=201109&year_month.GROUP=1&search=Suchen (abgerufen am 1.8.2014).
- Bundesagentur für Arbeit (2013): Verweildauern im SGB II. Dezember 2012. http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32182/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=31688®ion=&year_month=201212&year_month.GROUP=1&search=Suchen (abgerufen am 1.8.2014).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013): Wohngeld. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Medieninfos/2013/Ablage_Medieninfos/PM_Wohngeld.html (abgerufen am 1.8.2014).
- Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014): Wohngeldtabellen für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied. www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeldtabellen/ (abgerufen am 1.10.2014).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Wohngeld 2014. [www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/details-wohnraumfoerderung/artikel/wohngeld-2014-ratschlaege-und-hinweise/?tx_ttnews\[backPid\]=3085](http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/details-wohnraumfoerderung/artikel/wohngeld-2014-ratschlaege-und-hinweise/?tx_ttnews[backPid]=3085) (abgerufen am 1.10.2014).
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2013): Rentenversicherung in Zeitreihen. DRV-Schriften, 22/2013.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2014): Statistik der Deutschen Rentenversicherung. Rentenversicherung in Zahlen 2014. Berlin, 70–71.

- Deutscher Bundestag (2011): Wohngeld- und Mietenbericht. Bundestags-Drucksache 17/6280 (24.6.2011).
- Deutscher Gewerkschaftsbund – Bundesvorstand (Hrsg.) (2014): Steigende Mietpreise: Wohngeld reformieren, Armutsrisiko mindern. Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht, 2/2014. www.dgb.de/themen/++co++4e15694e-ab54-11e3-b498-52540023efia (abgerufen am 1.8.2014).
- Duschek, Klaus-Jürgen und Antje Lemmer (2013): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2011. Wirtschaft und Statistik, 03/2013, 199–211.
- Eubel, Cordula (2014): Präsident der Rentenversicherung im Interview „Altersarmut ist zurzeit kein Massenphänomen“. Tagesspiegel Online vom 26.7.2014. www.tagesspiegel.de/politik/president-der-rentenversicherung-im-interview-altersarmut-ist-zurzeit-kein-massenphaenomen/10252574.html (abgerufen am 1.10.2014).
- Gesundheitsberichterstattung des Bundes (2014): Pflegebedürftige nach Altersgruppen. www.gbe-bund.de/oowa921-install/servlet/oowa/aw92/dboowasys921.xwdevkit/xwd_init?gbe.isgbetol/xs_start_neu/&p_aid=i&p_aid=28903206&nummer=393&p_sprache=D&p_indsp=&p_aid=52406805 (abgerufen am 1.8.2014).
- Geyer, Johannes und Viktor Steiner (2010): Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Politikberatung kompakt Nr. 55/2010, DIW Berlin.
- Goebel, Jan und Markus M. Grabka (2011): Entwicklung der Altersarmut in Deutschland. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 378.
- Grabka, Markus M., Jan Goebel und Jürgen Schupp (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? DIW Wochenbericht Nr. 43/2012, 3–15.
- Martens, Rudolf (2006): Der Kinderzuschlag: Modellrechnungen und Verwaltungskostenschätzungen. Berlin, Der Paritätische Gesamtverband.
- Martens, Rudolf (2009): Unter unseren Verhältnissen ... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Berlin, Paritätischer Gesamtverband.
- Martens, Rudolf (2012): Einkommensverhältnisse und Armut von Familien – eine Skizze. In: Haerendel, Ulrike (Hrsg.): Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge. Baden-Baden, Nomos, 93–208.
- Martens, Rudolf (2014): Altersarmut in Deutschland: Bislang nur die halbe Wahrheit. Expertise. Der Paritätische Gesamtverband, Berlin.
- Oettgen, Nina (2013): Wohngeld in den Städten und Regionen. BBSR-Analysen KOM-PAKT, 10/2013.
- Paritätischer Gesamtverband (2014): Sicherheit statt Altersarmut! Konzept des Paritätischen Gesamtverbandes für eine durchgreifende Reform der Altersgrundsicherung. Berlin.
- Ritter, Gerhard (2011): Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung. In: Eberhard Eichenhofer, Herbert Rische und Winfried Schmähl (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, 67–103.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Statistik der Empfänger von Grundsicherung. www.regionalstatistik.de/genesis/online/data;jsessionid=CEB02526B1D8E1987817BE400488C656?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=333-31-4-B&levelindex=1&levelid=1413289686294&index=2 (abgerufen am 1.8.2014).
- Statistisches Bundesamt (2012): Sozialleistungen. Wohngeld 2010. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2013): Statistik der Kriegsopferfürsorge 2012. Ausgaben und Einnahmen. Empfänger/-innen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014): Wohngeld 2012. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Wohngeld/Wohngeld.html;jsessionid=960C8C75D18803742A3F05F07C89C425.cae4 (abgerufen am 1.10.2014).