

Aktuelle Befunde zur „Altersarmut“ aus der Forschungsförderung des Forschungsnetzwerks Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund

Brigitte L. Loose

Obwohl die Älteren sehr viel seltener von Grundsicherungsbedürftigkeit betroffen sind, als alle anderen Altersgruppen, wächst seit Jahren die Sorge, dass sich das in Zukunft verändern wird¹. Getragen von einer nicht selten emotionalen öffentlich-medialen Aufbereitung, basieren die weit verbreiteten Erwartungen in Bezug auf die Entwicklung von Altersarmut in Deutschland stärker auf einfachen Plausibilitäten, denn auf wissenschaftlichen Analysen.

1. Berechnungen zur Altersarmut

Die vor etwa einem halben Jahr von einem Team des Westdeutschen Rundfunks vorgenommenen – von zahlreichen gravierenden Denkfehlern geprägten – und mit großem öffentlichen Echo publizierten Berechnungen nach denen in einigen Jahren jeder Zweite im Alter arm sein wird, geben dafür ein besonders überzogenes Beispiel². Insgesamt scheinen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie etwa die empirisch fundierten Analysen eines sukzessiv anwachsenden Niedriglohnssektors, einer persistenten Langzeitarbeitslosigkeit und zu ökonomisch instabiler „kleiner“ Selbständigkeit, zwingend auf in der Zukunft zunehmende Altersarmut hinzuweisen. Ebenso werden Reformen des Alterssicherungssystems hin zu einem Leitbild der Lebensstandardsicherung durch drei Säulen verbunden mit einem gleichzeitigen Abschmelzen der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) als ein Hinweis

Brigitte L. Loose ist Mitarbeiterin des Geschäftsbereiches Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund und leitet das Forschungsnetzwerk Alterssicherung.

für zunehmende Altersarmut interpretiert. Gleichwohl lässt die öffentliche Debatte nur wenig differenziertes Wissen darüber erkennen, wie sich diese – im Aggregat ungünstigen – Rahmenbedingungen der Altersvorsorge in den Erwerbsbiographien zusammenfügen (werden)³. Dabei geht es immerhin um einen sehr langen erwerbsbiographischen Zeitraum von letztlich fast 50 Jahren. Als weiteres Indiz für die Zunahme der Altersarmut stehen die seit Einführung dieser Leistung im Jahr 2003 kontinuierlich zunehmenden Zahlen an Beziehern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die eine dynamische Entwicklung – allerdings auf relativ niedrigem Niveau – erkennen lassen.

Vor diesem Hintergrund wird seit geraumer Zeit die öffentliche Diskussion zur Zukunft der Alterssicherung

durch die Frage dominiert, was gegen Altersarmut politisch zu unternehmen ist. Damit Altersarmut nicht zu einem Massenphänomen werde, sondern eine gesellschaftliche Randerscheinung bleibe, müsse die Politik umgehend Gegenmaßnahmen ergreifen, so die öffentlichen Meinungen zum Thema Alterssicherung. Die kursierenden Lösungsvorschläge sind vielfältig hinsichtlich ihrer Reichweite und der damit verfolgten Ziele.

Es ist die Aufgabe des Forschungsnetzwerks Alterssicherung (FNA), für fundierte und systematische Analysen von Fragen zur Alterssicherung zu sorgen, um die Basis für eine rationale Alterssicherungspolitik zu verbessern. Dabei ist das FNA darauf angewiesen, gute, d.h. weiterführende Forschungsprojekte zu identifizieren, zu inspirieren oder auch zu initiieren, um die wissenschaftliche Analyse bedeutender Fragen der Alterssicherung sowohl finanziell als auch mit der vorhandenen spezifischen Expertise der RV zu unterstützen. Ziel der Forschungsförderung der RV ist es, den wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu relevanten Fragen der

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2008] Ziff. 646; [2011] Ziff. 519. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI [2012] S. 19.

² Vgl. Börsch-Supan u.a. (13.4.2016); Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (MPISOC). www.mea.mpisoc.mpg.de/index.php?id=216&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=334&chHash=920a5368a36345000f25fbbede0adbc4, abgerufen am 19.12.2016. Vgl. auch www.rwi-essen.de/unstatistik/54/.

³ Eine Ausnahme bilden folgende Untersuchungen, die sich explizit mit der Lebensverlaufsperspektive auseinandersetzen: Trischler (2012): Auswirkungen diskontinuierlicher Erwerbsbiografien auf die Rentenanwartschaften; wsi mitteilungen 4/2012, S. 253–261. Frommert, Himmelreicher (2010): Sinkende Rentenanwartschaften – vor allem in den neuen Bundesländern. Analysen zur Entwicklung der Altersrenten in Deutschland, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) 43/2010, S. 1–5. Frommert (2013): Erwerbsverläufe und Alterssicherung, Duisburg, Essen, Univ., Diss., 2013.

Alterssicherung zu erweitern und für die RV, aber auch für die übrigen sozialpolitischen Akteure in diesem Themenfeld nutzbar zu machen.

In diesem Sinne werden im Folgenden die Ergebnisse dreier jüngst abgeschlossener Forschungsprojekte, die vom FNA der RV gefördert wurden, vorgestellt⁴.

Gemeinsam ist diesen in Bezug auf Forschungsdesign, -gegenstand und -aufwand sehr unterschiedlich angelegten wissenschaftlichen Arbeiten, dass sie wichtige Aspekte im Kontext der aktuellen Altersarmutdiskussion erhellen: Sie fokussieren auf den Grundsicherungsbezug im Alter und ergänzen damit den bislang vorliegenden empirischen Befund zunehmenden Grundsicherungsbezugs im Alter um tiefergehende aufschlussreiche Erkenntnisse⁵. Im Projekt von Brettschneider/Klammer⁶ standen die Biographien von Menschen, die heute im Alter Grundsicherung beziehen im Mittelpunkt. Das Projekt liefert Antworten auf die Frage wie es dazu kommen kann, dass im Zusammenwirken spezifischer Erwerbs-, Familien- und Gesundheitssituationen Bedürftigkeit im Alter entsteht. In den beiden Projekten von Kaltenborn⁷ stehen Einkommens-, Verteilungs- und Bedarfsstrukturen innerhalb der Gruppe der Grundsicherungsempfänger im Alter im Zentrum. Dabei geht es u. a. um die Fragen, welche Alterssicherungsbeträge die heutigen Grundsicherungsbezieher durch Altersvorsorge erreicht haben und wie häufig Rentner mit niedrigen gesetzlichen Renten heute Grundsicherungsleistungen im Alter in Anspruch nehmen. Auch die Frage, ob die Fürsorgebedürftigkeit erst im Alter entsteht oder ob sie bereits vor Eintritt in die Nacherwerbsphase bestand, wird anhand der Übergänge aus vorgelagerten Fürsorgesystemen untersucht. Schließlich wird vor dem Hintergrund individueller Bedarfe der Grundsicherung die Frage vertieft, ob eine Aufstockung von niedrigen gesetzlichen Renten auf einen einheitlichen Betrag verhindern kann, dass Menschen im Alter Grundsicherung beziehen müssen.

Die Antworten auf die oben stehenden Fragen sind geeignet, die Diskussion um Altersarmut auf differenzierte Art und Weise zu bereichern. Denn die Ergebnisse der vom FNA geförderten Projekte lassen neue Erkenntnisse über Bezieher von Grundsicherungsleistungen zu. Diese Einsichten ermöglichen eine verbesserte sozialpolitische Diskussionsgrundlage und eine fundierte Entwicklung von adäquaten und zielgerichteten politischen Maßnahmen wird ermöglicht.

2. Was zeichnet Biographien von Menschen aus, die heute im Alter Grundsicherungsleistungen beziehen?

Die individuelle Einkommenslage im Alter ist in der Regel das Ergebnis der im Lebensverlauf akkumulierten Vorsorgeaktivitäten und der im Alter vorhandenen weiteren Ressourcen im Haushaltszusammen-

hang. Individuelle Alterssicherungsleistungen entstehen im Alterssicherungssystem in Deutschland vor allem aus sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit. Auch wenn die gesetzliche RV daneben noch weitere anwartschaftsbegründende Tatbestände kennt, wie z. B. Kindererziehungszeiten, Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege oder bestimmte Zeiten der Arbeitslosigkeit, sind die Dauer der Beitragszahlungen und die Höhe der sozialversicherungspflichtigen Erwerbseinkommen von entscheidender Bedeutung für die spätere Altersrente. Insofern stehen hinter jedem Grundsicherungsbezieher Erwerbsbiographien bzw. Lebensverläufe, in denen über vier oder fünf Jahrzehnte hinweg Alterssicherungsanwartschaften in einem Umfang aufgebaut wurden, die im Ergebnis im Alter eine finanzielle Absicherung aus eigener Vorsorge, inklusive ggf. vorhandener Partnereinkommen im Haushaltskontext, nicht gewährleisten. Welche typischen Strukturen solche Lebensläufe aufweisen, ist insofern eine Frage, deren Beantwortung Aufschluss über Ursachen von Fürsorgebedürftigkeit im Alter geben kann.

Über die Erwerbsbiographien der heutigen Grundsicherungsbezieher im Seniorenalter gibt es bislang relativ wenige Erkenntnisse. Das ist in Anbetracht des großen Interesses am Thema Altersarmut erstaunlich; scheint es doch durchaus naheliegend, dass sich aus der Analyse der biographischen Determinanten der Altersarmut von heute wertvolle zusätzliche Hinweise für die Begrenzung der Altersarmut von morgen gewinnen lassen. Die qualitativ empirische Untersuchung von Brettschneider und Klammer greift diese Forschungslücke auf und widmet sich der Rekonstruktion und typisierenden Analyse von biographischen Risiken und Lebensverlaufsmustern, die im Ergebnis zu einer Angewiesenheit auf Leistungen der Grundsicherung im Alter geführt haben. Sie liefert Hinweise darauf, dass es – anders als in der aktuellen Altersarmutdebatte vielfach befürchtet – nicht die langjährig rentenversicherten Niedrigeinkommensbezieher sind, die trotz lebenslanger Erwerbsarbeit im Alter in der Grundsicherung

⁴ Die Berichte zu den Forschungsprojekten finden sich auf der Internetseite des FNA unter folgendem Link: www.fna-rv.de/SharedDocs/Downloads/DE/FNA/Projektberichte/Projektbericht%20201311.html?nn=466096.

⁵ Bei der Verwendung der Maßgröße „Bezug von Grundsicherungsleistungen“ zur Quantifizierung von bekämpfter Altersarmut ist darauf hinzuweisen, dass damit die sog. Dunkelziffer nicht in Anspruch genommener Grundsicherungsleistungen ebenso wenig berücksichtigt wird, wie etwa das Wohngeld. Zu den verschiedenen Messkonzepten von Armut vgl. etwa Geyer (2015): Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut, DIW Roundup 62.

⁶ Brettschneider, Klammer (2016): Lebenswege in die Altersarmut – Ergebnisse einer Studie zu den biographischen Determinanten der Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter; DRV, 2/2016, S. 110–125.

⁷ Kaltenborn (2015): Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, DRV, 3/2015, S. 200–216.

„landen“. Vielmehr zeigen die Analysen, dass die biographischen Hintergründe des heutigen Grundsicherungsbezugs im Alter auf relativ erwerbsfernen Lebensverläufen mit allenfalls kurzen Phasen sozialversicherungspflichtiger Erwerbsarbeit beruhen. In den qualitativen Befragungen der Betroffenen zeigten sich unterschiedliche Hintergründe für die über lange Biographiephasen unterbleibende Absicherung in der Sozialversicherung, sei es aus einem geschlechtsspezifischen Rollenverständnis heraus, wegen der ungesicherten Rechtsform der Beschäftigung oder wegen Integrationshindernissen im Kontext eines Migrationshintergrunds – in deren Rahmen die getroffene Vorsorge für eine Existenzsicherung im Alter nicht reicht⁸.

Die Autoren zeigen, dass die Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter in den meisten Fällen nicht auf einen einzigen, „entscheidenden“ Faktor zurückzuführen ist, sondern das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von verschiedenen Risikodimensionen darstellt. Neben der Erwerbsbiographie und der Vorsorgebiographie können auch die Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und die Migrationsbiographie sowie sonstige biographische Risikoelemente – nicht selten im Zusammenwirken – eine entscheidende Rolle als biographische Determinanten der Grundsicherungsbedürftigkeit spielen.

In Bezug auf die Erwerbsbeteiligung zeigen die Befunde von Brettschneider und Klammer, dass die Grundsicherungsbezieher meistens eine deutlich verkürzte und/oder eine von Unterbrechungen geprägte Erwerbsbiographie aufweisen. So liegt die durchschnittliche Anzahl der Jahre in sozialversicherungspflichtiger Voll- oder Teilzeitbeschäftigung in vielen Fällen bei gerade einmal 15 Jahren. Etwa ein Drittel der Befragten weise Zeiten der selbständigen Erwerbstätigkeit ohne Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen RV auf, überwiegend sind das Männer. Demgegenüber sind es westdeutsche bzw. „familien-

orientierte“ Frauen, bei denen langjährige geringfügige (sozialversicherungsfreie) Beschäftigung sowie Schwarzarbeit die Erwerbsbiographie prägen. Erwartungsgemäß spielt auch Langzeitarbeitslosigkeit in vielen Biographien eine zentrale Rolle: Viele der befragten Personen weisen zehn Jahre oder mehr mit Zeiten der Arbeitslosigkeit und des Bezuges von Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe bzw. ab 2005 ALG II) auf. Das durchschnittliche Alter der Befragten beim Erwerbsausstieg lag bei rd. 54 Jahren. Nur in wenigen Fällen erfolgte der Rentenzugang aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Insgesamt beschreiben die Forscher die Erwerbs- und Versicherungsbiographien der von ihnen befragten Grundsicherungsbezieher als deutlich stärker gekennzeichnet durch die äußerst kurze Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, als durch niedrige beitragspflichtige Arbeitsentgelte.

In Anbetracht der eher „erwerbsfernen“ Biographien wenig überraschend, bezieht nur ein sehr geringer Teil der befragten Grundsicherungsbezieher Leistungen aus betrieblichen oder privaten Vorsorgesystemen. Im Gespräch wird dafür ganz überwiegend die mangelnde finanzielle Vorsorgefähigkeit verantwortlich gemacht; in einzelnen Fällen wird aber auch eine mangelnde Vorsorgebereitschaft bzw. eine ausgesprochene Gegenwartspräferenz artikuliert. Bei ehemaligen Selbständigen zeigten sich hier gegenüber den anderen Gruppen (phasenweise) durchaus nennenswerte Vorsorgeaktivitäten – vor allem in Form privater Lebensversicherungen – die jedoch häufig in einer vorzeitigen Auflösung, einer Pfändung oder in einem Totalverlust der Vorsorgeersparnisse endeten. Die Autoren sprechen hier von einer im Ergebnis gescheiterten Vorsorgestrategie.

Innerhalb der Untersuchungsgruppe spielten bei Personen mit eigener Zuwanderungserfahrung – z. B. bei Arbeitsmigranten („Gastarbeiter“) der ersten Generation, bei (Spät-)Aussiedlern oder bei jüdischen Kontingentflüchtlingen – vor allem Sprachprobleme, die eine Erwerbsintegration erschwerten, eine große Rolle. In der Gruppe der (Spät-)Aussiedler und insbesondere der jüdischen Kontingentflüchtlinge ist es oftmals der biographisch „späte“ Zuzug im fortgeschrittenen Alter gewesen, der die Arbeitsmarktchancen behinderte.

Als zentrale Risikogruppen, bei denen gegenwärtig ein erhöhtes biographiebedingtes Risiko der Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter besteht, identifizieren Brettschneider und Klammer typisierend insbesondere „familienorientierte Frauen“, „ehemalige Selbständige“ sowie „zugewanderte Personen“. Über alle Risikogruppen hinweg zeigt sich, dass die unzureichenden Alterseinkommen der Betroffenen in erster Linie auf ihre perforierte Versicherungsbiographie und die stark ausgeprägten Zeiten des fehlenden oder eingeschränkten Versicherungsschutzes in der gesetzlichen RV zurückzuführen sind⁹. Im Zusammen-

⁸ Auf der Grundlage einer qualitativ-empirischen Erhebung von 49 problemzentrierten Interviews mit grundsicherungsleistungsbeziehenden Senioren und Seniorinnen (Geburtsjahrgänge 1938–1947), die in den Jahren 2003 bis 2012 das gesetzliche Renteneintrittsalter erreicht haben, erforschen Brettschneider/Klammer biographische Risikokonstellationen in Hinblick auf den Grundsicherungsbezug. Ziel ihrer Analyse ist es, ausgehend von zuvor aus der bestehenden Forschungsliteratur herausgearbeiteten, alterssicherungsrelevanten Risikodimensionen (Erwerbs-, Familien-, Gesundheits-, Bildungs-, Vorsorge- und Migrationsbiographie sowie sonstige Risikoelemente, z.B. Verschuldung, Sucht) empirisch begründete Risikogruppen für Grundsicherungsbezug zu identifizieren. Ausgehend von der Gruppe der aktuell grundsicherungsbedürftigen Personen wurden retrospektiv die charakteristischen Merkmale der Lebensverläufe und Altersvorsorgebiographien der Betroffenen rekonstruiert und analysiert, um auf diese Weise verallgemeinerbare Konstellationen, Muster und Determinanten unzureichenden Alterseinkommens zu ermitteln und so die empirische Bandbreite der verschiedenen „Lebenswege in die Altersarmut“ systematisch zu beschreiben.

⁹ Vgl. Brettschneider, Klammer, a. a. O., S. 110.

wirken mit instabilen Partnerbeziehungen bzw. Ehen und nachhaltigen Gesundheitsproblemen entfallen ggf. weitere wichtige Ressourcen für den Lebensunterhalt. Der deutlich überdurchschnittliche Anteil an Alleinstehenden in der Gruppe der Grundsicherung im Alter Beziehenden weist darauf hin.

Die Forschungsarbeit legt die Hypothese nahe, dass Bezieher von Fürsorgeleistungen im Alter Lebens- und Erwerbsverläufe aufweisen, in denen nicht abgesicherte Erwerbsarbeit eine große Rolle spielt. Auch der Umstand, dass bei Beziehern von Grundsicherungsleistungen im Alter bereits im Erwerbsalter die Sicherung des Lebensunterhalts von Dritten – Partnern oder Fürsorgeleistungsträgern – (zumindest mit)getragen wurde, stellt nach den Analysen von Brettschneider und Klammer eine typische Risikokonstellation dar. Die Untersuchung legt im Übrigen auch die Vermutung nahe, dass die individuell organisierte, private Altersvorsorge von Selbständigen im Falle des geschäftlichen Scheiterns, keine Sicherheit für das Alter darstellt, da – um dieses Scheitern abzuwenden – oftmals in Krisensituationen auf diese Mittel zurückgegriffen wird.

3. Welche Alterssicherungsleistungen erreichen die heutigen Grundsicherungsbezieher im Alter?

Die Vermutung, dass es sich bei den heutigen Grundsicherungsbeziehenden im Alter überwiegend um Menschen handelt, deren aus eigener Erwerbsarbeit „erarbeitete“ Alterssicherungsansprüche zumeist deutlich unter dem individuellen finanziellen Bedarf zur Deckung ihres soziokulturellen Existenzminimums liegen, bestätigt die vom FNA geförderte Forschungsarbeit von Kaltenborn aus dem Jahr 2016. Die Untersuchung basiert auf Sonderauswertungen einer 25%-Stichprobe der Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger im Alter, Daten der statistischen Landesämter, der Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bund sowie auf Sonderauswertungen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Ausgewertet wurden u. a. die auf die Grundsicherung im Alter angerechneten Einkommen, im Einzelnen die Höhe der angerechneten Versichertenrenten – darunter Leistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Handwerkerversicherung sowie der Alterssicherung der Landwirte¹⁰ – und die Höhe des angerechneten übrigen Einkommens, darunter Leistungen aus betrieblicher und privater Altersvorsorge sowie Hinterbliebenenrenten.

Da Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung als bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung nur dann gewährt wird, wenn eigenes Einkommen und ggf. Partnereinkommen nicht ausreichen, um den Grundsicherungsbedarf zu decken, liegen in der Grundsicherungsstatistik differenzierte Informationen über Struktur und Höhe der Einkommen von Leistungsbeziehern vor, in der hier referierten Untersuchung wurden die bis Ende 2014 vorliegenden Daten ausgewertet.

Unter den auf die Grundsicherung im Alter angerechneten Einkommen dominieren mit großem Abstand die Altersrenten aus der gesetzlichen RV. So verfügten Ende 2014 76% der Grundsicherungsempfänger ab 65 Jahren über eine eigene Versichertenrente; davon erhielten 9% zusätzlich eine Hinterbliebenenrente; 4% bezogen von der gesetzlichen RV nur eine Hinterbliebenenrente.

Leistungen aus betrieblicher Altersvorsorge lagen lediglich bei 2% der Empfänger von Grundsicherung ab 65 Jahren vor. Der Anteil derjenigen, die Leistungen aus der privaten Renten- oder Lebensversicherung erhalten, lag noch deutlich darunter.

Hinter der weiten Verbreitung von Renten aus der gesetzlichen RV stehen allerdings Zahlbeträge, die überwiegend weit unter den individuellen Grundsicherungsbedarfen liegen: Der auf die Grundsicherungsleistung angerechnete Betrag aus den Versichertenrenten lag bei den Grundsicherung beziehenden Rentnern im Dezember 2014 bei durchschnittlich 380 EUR. Bei etwa einem Drittel der Grundsicherungsbezieher im Alter wurden Rentenleistungen unter 300 EUR angerechnet, ein weiteres Drittel lag mit den angerechneten Rentenleistungen zwischen 400 EUR und 600 EUR. Nur etwa 13% aller Grundsicherungsempfänger erreichten mit ihren angerechneten Versichertenrenten von über 600 EUR ein Einkommen aus gesetzlicher Altersvorsorge, das zumindest annähernd an Werte heranreicht, die zur Existenzsicherung ausreichen. Bei der Mehrheit der Grundsicherung beziehenden Rentner lag der Aufstockungsbedarf zur Deckung des individuellen Existenzminimums über den vorhandenen selbst aufgebauten Alterseinkommen. D. h., selbst bei Verdoppelung der Rente läge noch Grundsicherungsbedarf vor. Diese Befunde weisen – ähnlich wie die qualitative Biographiestudie von Brettschneider und Klammer – darauf hin, dass die Lebensverläufe von den Grundsicherungsbeziehenden zu einem erheblichen Anteil durch längere erwerbsferne Phasen gekennzeichnet sind.

Immerhin 24% der Bezieher von Grundsicherung im Alter haben in ihrem Erwerbsleben keine eigene gesetzliche Rente aufgebaut. D. h., sie haben weniger als die erforderlichen fünf Jahre Wartezeit erreicht – sei es durch sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit oder durch soziale Anerkennungstatbestände wie z. B. Kindererziehungszeiten oder rentenrechtlich anerkannte Zeiten der Arbeitslosigkeit. Bei 15% der Empfänger von Grundsicherung im Alter gab es keinerlei anrechenbares Alterseinkommen. In dieser Teilgruppe liegt die Vermutung nahe, dass ihr Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter überwiegend

¹⁰ Die Versichertenrenten schließen Renten wegen Erwerbsminderung und Altersrenten ein; bei der Grundsicherung wegen Alters sollte es sich allerdings ganz überwiegend um Altersrenten handeln, da Erwerbsminderungsrenten der gesetzlichen RV längstens bis zum Ende des Kalendermonats gezahlt werden, in dem die Regelaltersgrenze erreicht wird.

durch Ressourcen bestritten wurde, die im Alter nicht mehr vorhanden sind – sei es aufgrund einer veränderten Familiensituation, durch den Wegfall von Schwarzarbeit oder aufgrund des Scheiterns einer Selbständigkeit, wobei alle Altersvorsorge verloren gegangen ist.

4. Wie häufig beziehen Rentner mit niedrigen gesetzlichen Renten heute Grundsicherungsleistungen im Alter?

Um die Rolle der Versichertenrenten aus der gesetzlichen RV für die Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter zu beleuchten, unternimmt Kaltenborn in seiner Studie einen Perspektivwechsel und fokussiert unter Hinzunahme der Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bund die Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter von Rentnern der gesetzlichen RV: Er kommt zu dem Ergebnis, dass Ende 2014 ca. 2,5% aller Altersrentner Leistungen aus der Grundsicherung beziehen. Die Hilfequote war damit bei diesem Personenkreis geringer als in der Bevölkerung ab 65 Jahren insgesamt mit etwa 3%¹¹. Von den Altersrentenbeziehern mit einem Rentenzahlbetrag unter 600 EUR – die in der medialen Öffentlichkeit oftmals wegen ihrer geringen Rente pauschal als arm identifiziert werden – waren 2014 nur rd. 6% grundsicherungsbedürftig. Bei Renten von 600 EUR bis 700 EUR lag die Bedürftigkeitsquote bei 4%, bei Renten zwischen 700 EUR und 800 EUR betrug sie nur noch 1,4%¹².

Die von Kaltenborn herausgearbeiteten Befunde bestätigen eindrücklich, dass eine niedrige Rente der gesetzlichen RV kein geeigneter Indikator ist, um davon auf Grundsicherungsbedürftigkeit zu schließen, denn 94% aller Niedrigrentenbezieher sind trotz einer eigenen Rente, die weniger als 600 EUR beträgt, nicht im Leistungsbezug der Grundsicherung im Alter, etwa weil weitere Alterseinkommen, auch im Haushaltskontext, vorhanden sind. Selbst wenn man unterstellt, dass es hier eine gewisse Dunkelziffer – also Menschen, die trotz vorliegender Bedürftigkeit keine Grundsicherung beantragen – gibt, ist insofern der weitaus größte Teil der Bezieher niedriger Renten nicht arm im Sinne von Grundsicherungsbedürftigkeit.

5. Fürsorgebedürftigkeit erst im Alter oder schon vor Eintritt in die Nacherwerbsphase?

Die in der qualitativ empirischen Arbeit von Bretschneider und Klammer herausgearbeiteten biographischen Hintergründe des heutigen Grundsicherungsbezugs im Alter weisen darauf hin, dass bereits längere Phasen der Fürsorgebedürftigkeit wegen

Arbeitslosigkeit oder Erwerbsminderung in der Erwerbsbiographie ein entscheidender Faktor für die spätere Grundsicherungsbedürftigkeit sein können. Diesen Befund bestätigen die quantitativen Auswertungsergebnisse von Kaltenborn: Die Analysen zeigen, dass von den 2014 mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder unmittelbar danach (d.h. im Alter von 65 bis 66 Jahren) neu in die Grundsicherung im Alter zugehenden Leistungsbeziehenden drei Viertel bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze fürsorgebedürftig waren. Sie haben insofern mit Erreichen der Altersgrenze nur das Fürsorgesystem gewechselt. Etwa ein Drittel kam direkt aus dem Bezug von Arbeitslosengeld II. Weitere 30% kamen aus der Grundsicherung wegen Erwerbsminderung und 13% aus der Sozialhilfe. Nur ein Viertel der Grundsicherungszugänge dieser Altersgruppe bezog vor dem Eintritt in die Grundsicherung im Alter noch keine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung. In Anbetracht dieser Ergebnisse lässt sich die in den vergangenen Jahren erkennbare Zunahme der Grundsicherungsquoten im Alter zu einem nicht unwesentlichen Teil als Alterung von Fürsorgebedürftigkeit erklären.

6. Kann eine Aufstockung von niedrigen gesetzlichen Renten auf einen einheitlichen Betrag verhindern, dass Menschen im Alter Grundsicherung beziehen müssen?

Aus einem weiteren vom FNA geförderten Forschungsprojekt, das bereits 2013 von Kaltenborn durchgeführt wurde, lassen sich weitere wichtige Hinweise in Bezug auf die Effizienz von Ansätzen zur Vermeidung von Grundsicherungsbezug im Alter gewinnen. CDU, CSU und SPD haben in ihrer Koalitionsvereinbarung angekündigt, eine solidarische Lebensleistungsrente „voraussichtlich bis 2017“ einzuführen. Häufig wird in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, niedrige Renten von langjährig Versicherten auf einen Mindestwert – z.B. von maximal 30 Entgeltpunkten – aufzuwerten. Im Ergebnis soll damit verhindert werden, dass langjährig Versicherte der gesetzlichen RV im Alter nicht auf Grundsicherung angewiesen sind. Das Forschungsprojekt von Kaltenborn gibt Hinweise darauf, in welchem Umfang ein solcher Reformansatz gewährleisten kann, dass langjährig Versicherte tatsächlich eine gesetzliche Altersrente oberhalb der Grundsicherung erhalten würden, die bei ihnen die Grundsicherungsbedürftigkeit vermeidet.

Dazu wurde der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf in den mehr als 400 Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands (die Träger der Grundsicherung im Alter sind) ermittelt und miteinander verglichen. Denn die Frage, ob die Aufstockung einer niedrigen Rente auf einen bestimmten Betrag an Entgeltpunkten bzw. den sich daraus ergebenden Geldbetrag tatsächlich dazu führt, dass keine Grundsicherungsleistung in Anspruch genommen werden muss, lässt sich nur abschätzen, wenn bekannt ist, wie hoch der Grundsicherungsbedarf im Alter der betreffenden Person tatsächlich ist.

¹¹ Die Hilfequote bei den Frauen war jeweils höher als bei den Männern: Etwa 2,6% der weiblichen Altersrentnerinnen und 2,3% der männlichen Altersrentner bezogen Ende 2014 Grundsicherung wegen Alters (vgl. Kaltenborn, a. a. O., S. 96).

¹² Unter den Beziehenden einer relativ niedrigen Altersrente unter 600 EUR sind Männer mit rd. 13,7% deutlich häufiger grundsicherungsbedürftig als Frauen mit rd. 4,4% (vgl. ebda.).

Der durchschnittliche Bedarf der 65-jährigen und älteren Grundsicherungsbezieher lag 2012 bei 728 EUR (netto) monatlich. Demgegenüber entsprachen 30 Entgeltpunkte Ende 2012 – nach Abzug des Eigenanteils an Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung – einer Monatsrente von rd. 755 EUR in den alten und 670 EUR in den neuen Ländern. In der Durchschnittsbetrachtung würde demnach eine auf 30 Entgeltpunkte aufgestockte Rente in den alten und in den neuen Ländern ausreichen, um Grundsicherungsbezug zu vermeiden. Die Ergebnisse des Forschungsprojektes zeigen aber, dass die Situation viel komplizierter ist, da der durchschnittliche Grundsicherungsbedarf im Alter in Deutschland 2012 zwar bei 728 EUR lag, er sich jedoch von Region zu Region teils erheblich unterscheidet und der individuelle Bedarf eine noch größere Streuung aufweist.

Die Gründe dafür liegen einerseits in den regional in sehr unterschiedlicher Höhe anfallenden Wohn- und Heizkosten, sowie in individuellen Mehrbedarfen¹³, die im Grundsicherungsbedarf berücksichtigt werden.

Nach den Analysen Kaltenborns hatten Ende 2012 etwa 44% aller Bezieher von Grundsicherung im Rentenalter einen Bedarf von insgesamt weniger als 700 EUR monatlich; 5% sogar von weniger als 500 EUR. Bei rd. 30% der Grundsicherungsempfangenden lag der monatliche Bedarf dagegen über 800 EUR, bei 6% sogar über 1 000 EUR (dabei handelt es sich jeweils um Nettobeträge). In den alten Ländern ist der durchschnittliche Bedarf höher als in den neuen und selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer zeigt sich bei der Höhe der durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfe in den Kreisen und kreisfreien Städten eine große Spannweite. Dabei war der Bedarf in größeren Städten im Durchschnitt deutlich höher als in ländlichen Regionen. Ein Beispiel für die erhebliche Differenz der durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfe liefert Bayern mit dem bundesweit höchsten – München mit 898 EUR – und mit dem bundesweit niedrigsten – 574 EUR im Landkreis Regen an der tschechischen Grenze.

Die Untersuchung von Kaltenborn kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass nahezu die Hälfte der Grundsicherungsbeziehenden im Alter von 65 und mehr Jahren im Jahr 2012 Anspruch auf eine Grundsicherungsleistung hat, die höher ist als eine Rente auf Basis von 30 Entgeltpunkten. Eine auf 30 Entgeltpunkte aufgestockte Rente würde insofern bei jedem Zweiten nicht ausreichen, um den Gang zum Amt zu vermeiden; etwa die Hälfte der heute Hilfebedürftigen wäre weiterhin auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

Berücksichtigt man darüber hinaus, dass aber nur rd. 76% aller Grundsicherungsbezieher im Alter überhaupt eine eigene Rente aus der gesetzlichen RV beziehen, dürfte die Effektivität einer Aufstockung von Renten der gesetzlichen RV zur Vermeidung von Grundsicherungsbezug noch geringer einzuschätzen

sein. Insbesondere dann, wenn eine solche Aufstockung auf niedrige Renten langjährig Versicherter beschränkt wird, dürfte davon allenfalls eine kleine Minderheit der Grundsicherungsbezieher profitieren. Die Untersuchungen von Brettschneider und Klammer sowie von Kaltenborn weisen jedoch deutlich darauf hin, dass das Merkmal langjähriger Versicherung eben auf die große Mehrzahl der Grundsicherungsbeziehenden nicht zutrifft. Insgesamt würde die Aufstockung niedriger Renten der gesetzlichen RV bei langjährig Versicherten auf einen Wert von 30 Entgeltpunkten wohl nur bei einer sehr kleinen Minderheit der Grundsicherungsbezieher dazu führen, dass der Weg zum Amt überflüssig würde.

7. Fazit

Die hier präsentierten Forschungsergebnisse aus der Förderarbeit des FNA konnten bereits bekannte Zusammenhänge in diesem Forschungsfeld mit einem hohen Ausmaß an Datenqualität bestätigen und diese im Detail erweitern. Es besteht die Möglichkeit mit diesen Projekten, Hintergrundinformationen über die Genese und die Strukturen von Grundsicherungsbedürftigkeit zu liefern, die das in der aktuellen Altersarmutsdiskussion konstruierte „Bild“ der im Alter Grundsicherungsbedürftigen konterkarieren oder zumindest relativieren. Das ist schon deshalb wichtig, weil so die gesellschaftliche Diskussion auf einer fundierten empirischen Basis erfolgen kann.

Die Fiktion eines in weiten Teilen der Bevölkerung drohenden Schicksals in Altersarmut kann indirekt auch die Funktionalität des Alterssicherungssystems gefährden. Die vorschnellen Festlegungen auf letztlich wenig erfolgversprechende Reformkonzepte, die durch das fehlerhafte öffentlich-mediale Bild provoziert werden, kann die sinnvolle und notwendige Weiterentwicklung der Alterssicherung beeinträchtigen. Das gilt ebenso für sinnvolle Reformansätze zur Armutsvermeidung, die aufgrund fehlerhafter Vorstellungen über reale Gegebenheiten nicht weiter verfolgt werden, so z. B. Ansätze, die stärker auf Prävention setzen.

Bei der Bekämpfung von Altersarmut sollten präventive Maßnahmen Vorrang haben, um schon die Entstehung von Altersarmut soweit wie möglich zu vermeiden¹⁴. Die in der Biographiestudie von Brettschneider/Klammer typisierten Risikogruppen zeigen, dass Erwerbstätigkeit jenseits des Sozialver-

¹³ Z. B. wegen Schwerbehinderung oder Krankheit der Grundsicherungsberechtigten.

¹⁴ Rische (2012): Ursachenadäquate Strategie zur Vermeidung eines Anstiegs von Altersarmut. In Eichenhofer et al. (Hrsg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, 2. Auflage, München. Vgl. auch Buhl, Loose (2013): Vorsorgeanreize durch Ergänzungsleistungen zur GRV-Rente. In RVaktuell, Nr. 10, S. 272 ff. Vgl. auch Loose (2008): Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme? In: RVaktuell, 55 (2008), 3, S. 79–87.

sicherungsschutzes ein Risiko in Hinblick auf Altersarmut darstellen. Eine ursachenorientierte präventive Maßnahme zur Vermeidung von Altersarmut könnte deshalb die Einbeziehung ungesicherter Erwerbsformen in die gesetzliche RV sein. In Bezug auf das Risiko „Langzeitarbeitslosigkeit“ liegen präventive Ansätze zur Vermeidung von Altersarmut vor allem im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die ggf. durch Maßnahmen im Rentenversicherungsrecht flankiert werden können. Auch das für westdeutsche Frauen typische lange Aussetzen von Erwerbstätigkeit während der Kindererziehung lässt sich präventiv angehen – etwa durch spezifische Erwerbsanreize, die sich z. B. aus der – für Zeiten vor 1992 bereits gegebenen – Höherwertung von Beitragszahlungen während der Kinderberücksichtigungszeit ergeben. Nicht zuletzt wäre unter den präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut auch die bessere Absicherung im Erwerbsminderungsfall zu nennen. Hier ist der Gesetzgeber – mit der Verlängerung der Zurechnungszeit und weiteren Verbesserungen – in der jüngsten Zeit tätig geworden.

Doch auch die ursachenadäquate Strategie der Armutsvermeidung wird nicht verhindern können, dass auch nachsorgende Bekämpfung von Altersarmut erforderlich bleibt. Wo diese – im Nachgang kompensierende Armutsbekämpfung – jedoch institutionell angesiedelt werden sollten, ist eine Frage, über die bereits in der vergangenen Legislaturperiode keine politische Einigung erzielt werden konnte. Die Befunde von Kaltenborn lassen sich als überzeugende Hinweise dafür werten, dass die nachsorgende Kom-

pensation von Altersarmut systematisch nicht in die gesetzliche RV verlagert werden, sondern systemgerecht bei der Grundsicherung verbleiben sollte. Die Grundsicherung hat die Funktion, als letztes Auffangnetz für diejenigen bereitzustehen, die aus eigener Kraft oder aufgrund subsidiärer Unterstützung keinen ausreichenden Unterhalt finden. Sie ist insofern das soziale Leistungssystem, das dann einspringt, wenn „alles schief gegangen“ ist. Demgegenüber funktioniert die gesetzliche RV im Wesentlichen nach dem Äquivalenzprinzip, wonach versicherte Erwerbseinkommen entsprechende Alterssicherungsansparungen generieren und die Altersrente letztlich Erwerbsbiographien mit den darin enthaltenen Beitragszeiten und den erreichten Erwerbseinkommen bilanziert. Damit erreicht das Alterssicherungssystem im Regelfall die Vermeidung von Altersarmut, ohne – wie die genannten Untersuchungen herausarbeiten – dieses Risiko vollständig abdecken zu können.

Der RV und der Grundsicherung liegen unterschiedliche Konstruktionsprinzipien zugrunde: In der RV werden Leistungen nach festen, für alle Versicherten bundesweit grundsätzlich einheitlichen Regeln bestimmt, während in der Grundsicherung die Leistungshöhe per se abhängig ist vom individuellen Bedarf der Betroffenen. Aus diesem Grund ist der Bezug von Grundsicherungsleistungen auch von einer Bedarfs- und Bedürftigkeitsprüfung abhängig. Eine Vermischung des Fürsorgesystems Grundsicherung und des beitragsäquivalenten Systems der RV erscheint wenig sinnvoll und führt – wie hier gezeigt wurde – zudem nicht dazu, dass Altersarmut erfolgreich und zielgenau bekämpft wird.