

Verteilung der Bedarfe älterer Leistungsberechtigter der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Dr. Bruno Kaltenborn, Potsdam

Die große Koalition plant, voraussichtlich bis 2017 die Altersrenten langjährig versicherter Geringverdiener¹ mit weniger als 30 Entgeltpunkten aufzustocken. Damit soll erreicht werden, dass diese im Alter nicht auf öffentliche Fürsorgeleistungen angewiesen sind beziehungsweise ein Alterseinkommen oberhalb von deren Niveau erhalten.

Wie eine Auswertung der Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Ende 2012 zeigt, kann dieses Ziel nur teilweise erreicht werden. Mehr als die Hälfte der Begünstigten dürfte mit einer Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte ein entsprechendes Einkommensniveau erreichen, allerdings wäre wohl nur bei weniger als der Hälfte eine solche Aufstockung erforderlich.

Verantwortlich hierfür sind vor allem die regional stark unterschiedlichen Mietenniveaus und die daraus resultierenden unterschiedlichen Wohnbedarfe bei der Grundsicherung.

- 1 Einleitung
- 2 Institutionelle Rahmenbedingungen
 - 2.1 Solidarische Lebensleistungsrente
 - 2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- 3 Methodische Hinweise zur Grundsicherungsstatistik
- 4 Bedarfe älterer Empfänger/innen von Grundsicherung
 - 4.1 Ergebnisse auf Bundesebene
 - 4.2 Regional differenzierte Ergebnisse
- 5 Aufwertung von Entgeltpunkten und Grundsicherungsbezug
- 6 Fazit
- 7 Literatur

1. Einleitung

Von unterschiedlichen politischen Akteuren gibt es Überlegungen und Forderungen für eine Aufstockung von Renten langjährig Versicherter mit geringen Rentenansparungen. Damit soll erreicht werden, dass langjährig versicherte Geringverdiener im Alter nicht auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind beziehungsweise ein Alterseinkommen oberhalb von deren Niveau erhalten. Teilweise

wird dies damit begründet, dass sich auch für Geringverdiener eine private Zusatzversorgung lohnen soll.² Die große Koalition plant – voraussichtlich bis 2017 – eine solidarische Lebensleistungsrente einzuführen, die den vorgenannten Ideen folgt (vgl. Kapitel 2).

Anders als die Rente der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine individuelle bedürftigkeitsgeprüfte Leistung, die vom individuellen Bruttobedarf und dem anrechenbaren Einkommen und Vermögen abhängt. Damit folgen Rente und Grundsicherung zwei sehr unterschiedlichen Konzepten. Während die Rente maßgeblich durch die Erwerbsbiografie und das Alter bei Rentenzugang bestimmt wird, sind die Leistungen der Grundsicherung von den aktuellen Verhältnissen abhängig. Aufgrund dieser Unterschiede ist nicht gewährleistet, dass langjährig Versicherte eine Altersrente mindestens in Höhe ihres Grundsicherungsbedarfs erhalten.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag nur die männliche Form verwendet. Gemeint ist stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form.

² Einen Überblick über die Diskussion bis zum Frühjahr 2013 geben Dünn und Stosberg, 2013.

Inwieweit eine solidarische Lebensleistungsrente abhelfen würde, hängt vor allem vom durchschnittlichen Niveau und der Verteilung der Bedarfe der Grundsicherung ab. Daher werden vorliegend diese Bedarfe näher betrachtet. Da die regionale Streuung maßgeblich von den anerkannten laufenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung determiniert wird, wird besonders hierauf eingegangen. Die Untersuchung basiert auf der Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012. Entsprechende Daten wurden freundlicherweise vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder zur Verfügung gestellt. Für die Erstellung thematischer Karten wurden Geobasisdaten zu administrativen Grenzen vom Bundesamt für Kartographie und Geodäsie verwendet.

Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst auf das Vorhaben einer solidarischen Lebensleistungsrente der großen Koalition und die bestehende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingegangen. Kapitel 3 enthält einige methodische Hinweise zur Grundsicherungsstatistik. Das zentrale Kapitel 4 enthält die Ergebnisse zu Niveau und Verteilung der Bruttobedarfe bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. In Kapitel 5 wird auf den Zusammenhang von solidarischer Lebensleistungsrente und Grundsicherungsbezug eingegangen. Kapitel 6 schließlich enthält ein kurzes Fazit.

2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Im Folgenden wird zunächst das Konzept der solidarischen Lebensleistungsrente der großen Koalition skizziert (Abschnitt 2.1). Anschließend wird auf die Ausgestaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingegangen (Abschnitt 2.2).

2.1 Solidarische Lebensleistungsrente

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013, S. 52) sieht die Einführung

einer solidarischen Lebensleistungsrente vor, voraussichtlich bis zum Jahr 2017 (vgl. auch Deutscher Bundestag, 2015a).

Zielgruppe sind bestimmte langjährig Versicherte, deren „Alterseinkommen“ weniger als 30 Entgeltpunkte erreicht (Einkommensprüfung).³ Als langjährig Versicherte sollen jene gelten, die mindestens 40 Jahre beziehungsweise – aufgrund einer geplanten Übergangsregelung bis 2023 – 35 Jahre Beiträge gezahlt haben. Dabei sollen jeweils maximal fünf Jahre Arbeitslosigkeit als Beitragszeiten berücksichtigt werden. Ab 2024 soll zudem eine zusätzliche Altersvorsorge Zugangsvoraussetzung sein.

Mit der solidarischen Lebensleistungsrente soll eine Aufwertung der erreichten Entgeltpunkte erfolgen. Jene, die trotz dieser Aufwertung nicht auf eine Rente von 30 Entgeltpunkten kommen und zudem bedürftig sind (Bedürftigkeitsprüfung), sollen einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erreichen. Die Finanzierung soll aus Steuermitteln erfolgen. Ende 2012 entsprachen 30 Entgeltpunkte 842,10 Euro monatlich für westdeutsche Beitragszeiten und 747,60 Euro für ostdeutsche Beitragszeiten. Nach Abzug des Eigenanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner verblieben 754,52 Euro beziehungsweise 669,85 Euro monatlich.

2.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Auswertungen zu den tatsächlichen Bedarfen der Anfang 2003 eingeführten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung basieren auf der Empfängerstatistik zum 31. Dezember 2012 (vgl. Kapitel 3 und 4). Daher wird hier vorrangig auf die seinerzeit maßgeblichen institutionellen Regelungen eingegangen.

Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach §§ 41–46b SGB XII

³ Unklar bleibt hier, welches Einkommen genau mit „Alterseinkommen“ gemeint ist.

haben Ältere und dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland, die bedürftig sind (§ 41 Abs. 1 SGB XII). Die Altersgrenze entspricht der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 235 Abs. 2 SGB VI), betrug im Jahr 2012 also 65 Jahre und ein Monat (§ 41 Abs. 2 SGB XII).

Die Grundsicherung ist eine individuelle bedürftigkeitsgeprüfte Leistung, die vom individuellen Bruttobedarf (§ 42 SGB XII) und dem anrechenbaren Einkommen und Vermögen des Leistungsberechtigten und des Partners abhängt (§ 43 Abs. 1 SGB XII). Anders als bei der Sozialhilfe sonst werden Unterhaltsansprüche gegenüber Eltern und Kindern nicht berücksichtigt (§ 43 Abs. 2 SGB XII).

Vorliegend ist vor allem der Bruttobedarf von Älteren von Interesse. Er setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen (§ 42 SGB XII):

- Regelbedarf als grundsätzlich bundeseinheitlicher Regelsatz, 2012 in Höhe von 374 Euro monatlich für Alleinstehende und 337 Euro monatlich für Erwachsene mit Partner im Haushalt,⁴ (§ 42 Nr. 1 a. F. i. V. m. Anlage zu § 28 und § 29 Abs. 2–5 SGB XII),
- Mehrbedarfszuschläge (a) für Schwerbehinderte, deren Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt ist, (b) für Behinderte mit Bezug von Eingliederungshilfe, (c) für Kranke und Behinderte sowie hiervon Bedrohte und Genesende, die einer kostenaufwendigen Ernährung bedürfen, sowie (d) bei dezentraler Warmwasserversorgung (§ 42 Nr. 2 i. V. m. § 30 SGB XII),
- eng begrenzten einmaligen Bedarfen (§ 42 Nr. 2 i. V. m. § 31 SGB XII),
- in Ausnahmefällen Beiträgen für die Kranken- und Pflegeversicherung⁵ sowie für die Altersvorsorge (§ 42 Nr. 2 i. V. m. §§ 32–33 SGB XII),
- Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 42 Nr. 3 i. V. m. § 34 Abs. 1–6, §§ 34a–34b SGB XII),
- anerkannte laufende Aufwendungen für Unterkunft, Heizung und zentrale Warm-

wasserversorgung als Pflichtleistung, Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen und Umzugskosten als Kann-Leistung (§ 42 Nr. 4 i. V. m. § 35 SGB XII),

- Mietschulden als Kann- oder Soll-Leistung (ggf. als Darlehen) (§ 42 Nr. 4 i. V. m. § 36 SGB XII),
- in Ausnahmefällen ergänzende Darlehen (§ 42 Nr. 5 i. V. m. § 37 Abs. 1 SGB XII).

Laufende Aufwendungen für Unterkunft, Heizung und zentrale Warmwasserversorgung außerhalb von Einrichtungen werden in der tatsächlichen Höhe anerkannt, sofern sie angemessen sind oder eine Senkung der Unterkunftskosten nicht möglich oder nicht zumutbar ist (§ 35 SGB XII).

3 Methodische Hinweise zur Grundsicherungsstatistik

Für die Auswertung von Bruttobedarfen wurde auf die Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012 zurückgegriffen (§ 121 Nr. 1 lit. b i. V. m. § 122 Abs. 2 SGB XII). Sie enthält jeweils zum Jahresende für den gesamten Bestand an Leistungsberechtigten unter anderem Angaben zu Alter, Wohngemeinde und gegebenenfalls Gemeindeteil, Leistungen in und außerhalb von Einrichtungen und Bruttobedarfen (§ 122 Abs. 2, § 124 Abs. 1 SGB XII).

Da die Grundsicherung unabhängig von einer Erwerbsminderung erst ab Erreichen der Regelaltersgrenze gewährt wird, wurden in die Auswertung nur Empfänger ab 65 Jahren einbezogen.⁶ Zudem wurden nur Leistungsempfänger außerhalb von Einrichtungen berücksichtigt, da hier die Leistungen – im Ge-

⁴ Bis Ende 2012 gab es die Möglichkeit regionaler Abweichungen. Soweit bekannt gab es Ende 2012 lediglich für Leistungsberechtigte in der Landeshauptstadt und im Landkreis München geringfügig höhere Regelsätze, für Alleinstehende betrugen sie 401 Euro beziehungsweise 393 Euro monatlich.

⁵ Bei einer Pflichtversicherung werden die entsprechenden Beiträge grundsätzlich vom anrechenbaren Einkommen abgezogen.

⁶ Eigentlich hätte eine Altersgrenze von 65 Jahren und einem Monat verwendet werden sollen, die von den statistischen Ämtern verwendete Altersabgrenzung lag jedoch (noch) bei 65 Jahren.

gensatz zu jenen in Einrichtungen – grundsätzlich bedarfsdeckend konzipiert sind. Bundesweite Daten zur Schichtung der Bruttobedarfe der Empfänger von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren hat das Statistische Bundesamt zur Verfügung gestellt, wobei die Schichtung vorgegeben war. Zur Ermittlung der regionalen Streuung, insbesondere aufgrund regional unterschiedlicher Wohnbedarfe, war eine Sonderauswertung der Empfängerstatistik durch die statistischen Ämter der Länder erforderlich. Sie haben auf Ebene der 402 kreisfreien Städte und Kreise sowie für die zwölf Berliner Verwaltungsbezirke und ergänzend auch auf Ebene der 16 Länder folgende Angaben für die Empfänger von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren zum Stichtag 31. Dezember 2012 zur Verfügung gestellt:

- Zahl der Empfänger,
- durchschnittliche anerkannte Aufwendungen für Unterkunft, Heizung und zentrale Warmwasserbereitung nach § 35 SGB XII (ohne Übernahme von Mietschulden nach § 42 Nr. 4 i. V. m. § 36 SGB XII) in Euro monatlich im Dezember 2012 (einschließlich Empfänger ohne derartige Aufwendungen),
- durchschnittlicher Bruttobedarf insgesamt in Euro monatlich (gegebenenfalls Dezember 2012. Dieser Bruttobedarf enthält jedoch einige Positionen von untergeordneter Bedeutung nicht⁷; dies betrifft
 - die einmaligen Bedarfe (§ 31 SGB XII),
 - die Bedarfe für Bildung und Teilhabe (§ 34 Abs. 1–6 SGB XII),
 - die Übernahme von Mietschulden (§ 36 SGB XII),
 - ergänzende Darlehen (§ 37 SGB XII).

Die regionale Abgrenzung ist anhand der Zuständigkeit der Träger erfolgt. Bis Ende 2012 lag die örtliche Zuständigkeit grundsätzlich bei den kreisfreien Städten und Kreisen als örtliche Träger (§§ 3, 97 SGB XII a. F.). Dabei ergab sich die örtliche Zuständigkeit grundsätzlich aus dem gewöhnlichen Aufenthalt der Empfänger (§ 98 Abs. 1 S. 2 SGB XII

a. F.), meist also dem Wohnort. In Bayern waren die Bezirke als überörtliche Träger (Art. 81 Abs. 1, Art. 82 Abs. 1 S. 2 AGSG) für 295 Empfänger von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren zuständig, in Sachsen der landesweite Kommunale Sozialverband Sachsen als überörtlicher Träger (§ 13 SächsAGSGB) für einen Empfänger. Die vorgenannten insgesamt 296 Empfänger in Bayern und Sachsen im Zuständigkeitsbereich eines überörtlichen Trägers der insgesamt knapp 400 000 Empfänger bundesweit können nicht in Auswertungen auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger einbezogen werden. In Aggregaten (Länder, West-/Ostdeutschland, Bund) sind sie jedoch enthalten.

4 Bedarfe älterer Empfänger von Grundsicherung

Am 31. Dezember 2012 gab es in Deutschland knapp 400 000 Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren. In den folgenden beiden Abschnitten wird auf Niveau und Verteilung der Bruttobedarfe dieses Personenkreises im Dezember 2012 eingegangen, zunächst auf Bundesebene (Abschnitt 4.1), anschließend werden regionale Unterschiede thematisiert (Abschnitt 4.2).

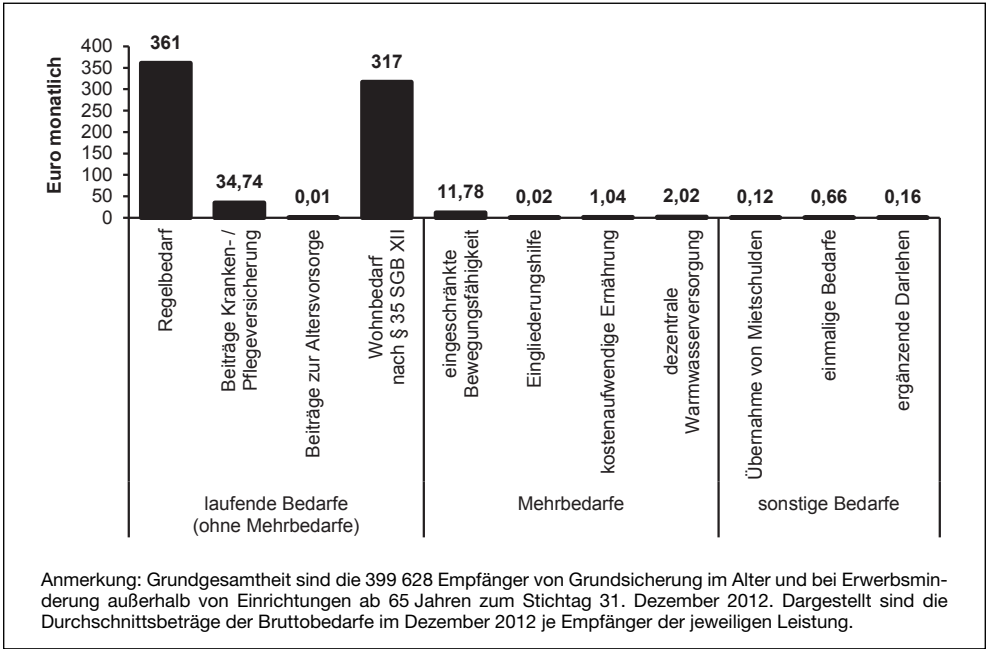
4.1 Ergebnisse auf Bundesebene

Die beiden Ende 2012 am häufigsten im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung an Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren gewährten Leistungen sind der Regelbedarf und der laufende Wohnbedarf⁸

⁷ Gleichwohl gibt es jedoch – mit Ausnahme der Bedarfe für Bildung und Teilhabe – Angaben zu Häufigkeit und durchschnittlicher Höhe der entsprechenden Bruttobedarfe auf Bundesebene (vgl. Abschnitt 4.1).

⁸ Mit laufendem Wohnbedarf ist hier und im Folgenden der gesamte Bedarf nach § 35 SGB XII, nicht jedoch die Übernahme von Mietschulden (§ 36 SGB XII) und der Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserversorgung (§ 30 Abs. 7 SGB XII) gemeint.

Abbildung 1: Durchschnittsbeträge der einzelnen Bedarfskomponenten bei der Grundsicherung Ende 2012

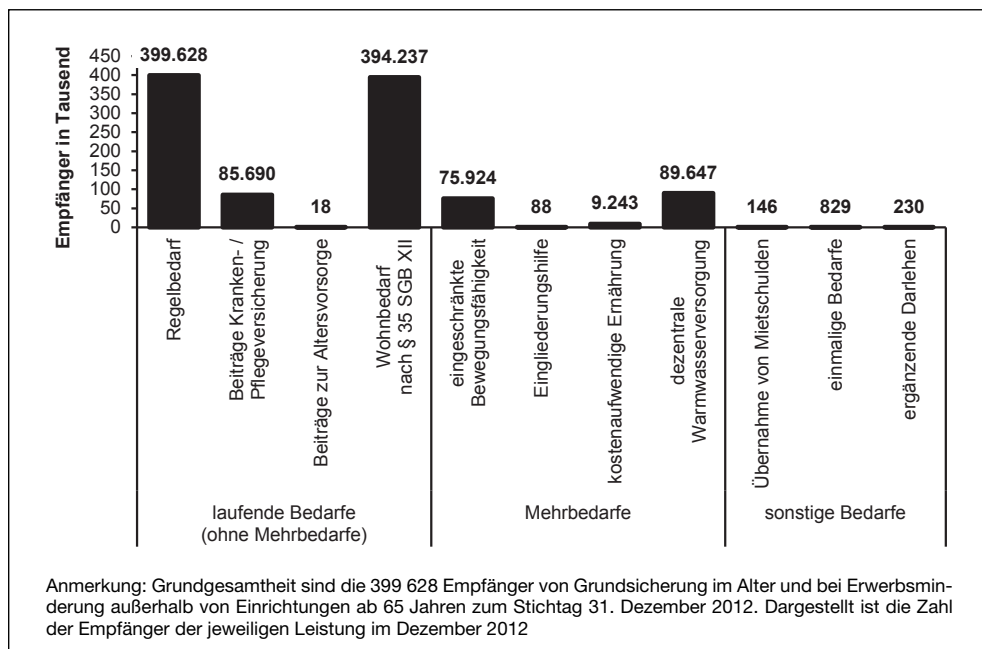


Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012.

(vgl. Abbildung 2). Die insgesamt knapp 400 000 Leistungsberechtigten hatten durchschnittlich einen Regelbedarf in Höhe von 361 Euro monatlich (vgl. Abbildungen 1 und 2). Ausgehend von den beiden unterschiedlichen Regelsätzen (vgl. Kapitel 2) ergibt sich daraus, dass etwa zwei Drittel dieser Empfänger alleinstehend waren, während etwa ein Drittel zusammen mit einem Partner lebte.⁹ Bei über 394 000 Leistungsberechtigten wurde ein laufender Wohnbedarf in Höhe von durchschnittlich 321 Euro anerkannt (vgl. Abbildungen 1 und 2). Dieser laufende Bruttobedarf enthält die Kosten einer etwaigen zentralen, nicht jedoch jene einer etwaigen dezentralen Warmwasserbereitung. Anspruch auf einen Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserbereitung beziehungsweise für Leistungsberechtigte, deren Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt ist, sowie auf Übernahme von

Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen hatten jeweils zwischen 75 000 und 90 000 Leistungsberechtigte (vgl. Abbildung 2); dies entspricht jeweils etwa 20 Prozent aller Leistungsberechtigten. Die anerkannten Bruttobedarfe hierfür betrugen bezogen auf die Empfänger der jeweiligen Leistung durchschnittlich 9 Euro, 62 Euro beziehungsweise 162 Euro monatlich (vgl. Abbildung 1). Bei der Interpretation der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge ist zu berücksichtigen, dass diese bei einer Pflichtversicherung grundsätzlich vom anrechenbaren Einkommen abgezogen werden und nicht als Bedarf anerkannt werden.

⁹ Eine geringfügige Unsicherheit ergibt sich aus den seinerzeit höheren Regelsätzen in der Landeshauptstadt und im Landkreis München sowie abweichenden Regelsätzen im Einzelfall (vgl. Kapitel 2).

Abbildung 2: Zahl älterer Empfänger der Grundsicherung Ende 2012

Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012.

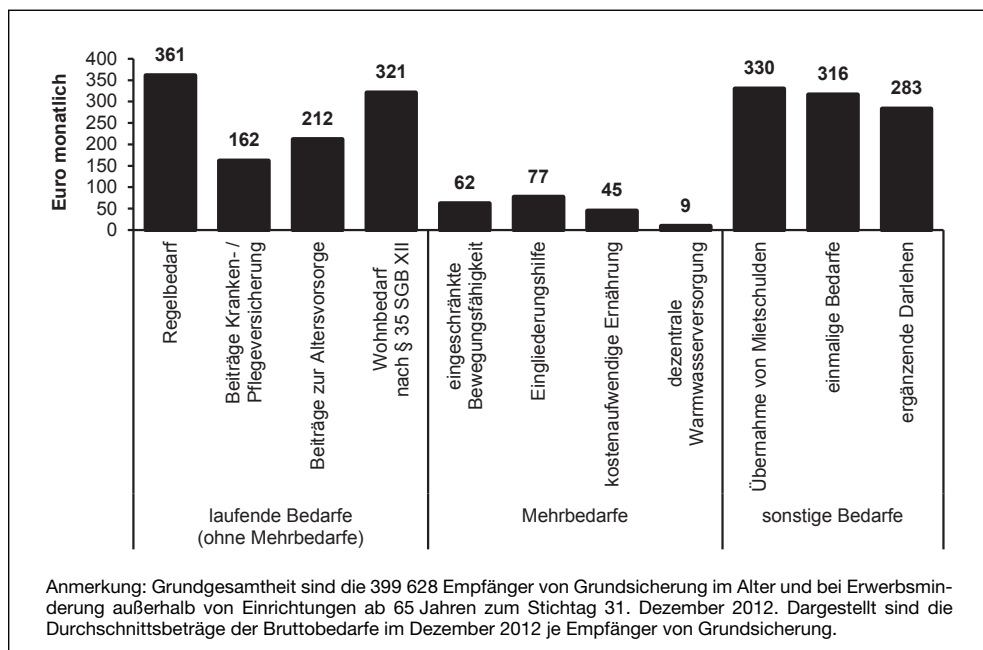
Die übrigen Leistungen wurden deutlich seltener gewährt. Mit Ausnahme des Mehrbedarfs für kostenaufwendige Ernährung für gut 9 000 Leistungsberechtigte mit einem Durchschnittsbetrag von 45 Euro monatlich war die Zahl der Empfänger jeweils geringer als 1 000. Es ist davon auszugehen, dass die 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 34 Abs. 1–6 SGB XII), für die noch keine statistischen Angaben vorliegen, allenfalls sehr selten älteren Empfängern von Grundsicherung gewährt wurden.

Abbildung 3 zeigt die Durchschnittsbeträge der einzelnen Bedarfskomponenten, nun jedoch jeweils bezogen auf alle Empfänger von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren. Im Durchschnitt vergleichsweise große Relevanz haben jene Leistungen mit einer hohen Zahl an Empfängern sowie hohen Durchschnittsbeträgen je Empfänger der jeweiligen Leistung (vgl. Abbildungen 1 und 2). Dies sind der Regel-

bedarf mit einem durchschnittlichen Bruttobedarf von 361 Euro monatlich und der laufende Wohnbedarf in Höhe von knapp 317 Euro monatlich. Mit deutlichem Abstand folgen die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung mit knapp 35 Euro monatlich und der Mehrbedarf aufgrund erheblich eingeschränkter Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr mit knapp 12 Euro monatlich. Die übrigen Bedarfskomponenten betragen durchschnittlich jeweils höchstens 2 Euro monatlich. Insgesamt resultiert ein durchschnittlicher Bruttobedarf in Höhe von 728 Euro monatlich.¹⁰

¹⁰ Dieser durchschnittliche Bruttobedarf von 728 Euro monatlich enthält anders als die im Folgenden verwendeten laufenden individuellen Bruttobedarfe in Höhe von durchschnittlich 727 Euro monatlich auch die Übernahme von Mietschulden (§ 36 SGB XII), ergänzende Darlehen (§ 37 SGB XII) und einmalige Bedarfe (§ 31 SGB XII).

Abbildung 3: Durchschnittsbeträge für die einzelnen Bedarfskomponenten bezogen auf alle älteren Empfänger von Grundsicherung Ende 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012, eigene Berechnungen.

Da sowohl die anerkannten Bedarfskomponenten (vgl. Abbildung 2) als auch deren Höhe individuell unterschiedlich sind,¹¹ streuen die insgesamt anerkannten laufenden Bruttobedarfe erheblich (vgl. Abbildung 4). Während etwas weniger als die Hälfte der Leistungsberechtigten einen laufenden Bruttobedarf von weniger als 700 Euro monatlich hatte, hatte jeweils ein Viertel einen laufenden Bruttobedarf zwischen 700 Euro und 800 Euro beziehungsweise zwischen 800 Euro und 1 000 Euro monatlich. 6 Prozent hatten sogar einen noch höheren laufenden Bruttobedarf.

Angesichts ihrer im Durchschnitt überragenden Bedeutung sind die Verteilung von Regelbedarf und laufendem Wohnbedarf von besonderem Interesse. Jene etwa zwei Drittel der Leistungsberechtigten, die alleinstehend waren, hatten grundsätzlich einen Regelbedarf von 374 Euro monatlich, während

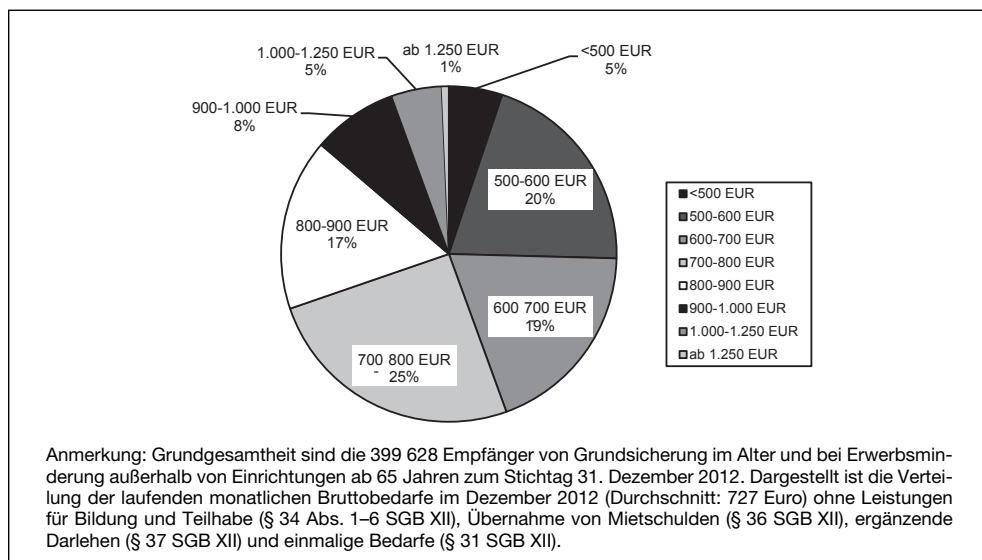
das übrige Drittel mit Partner grundsätzlich einen Regelbedarf in Höhe von 337 Euro monatlich hatte (vgl. Kapitel 2).

Die Verteilung der laufenden monatlichen Wohnbedarfe nach § 35 SGB XII zeigt Abbildung 5. Die Streuung ist erheblich. Jeweils knapp ein Viertel aller Leistungsberechtigten hatte hier einen Bruttobedarf in Höhe von weniger als 225 Euro monatlich beziehungsweise zwischen 225 Euro und 300 Euro monatlich. Knapp ein Drittel hatte einen Bruttobedarf zwischen 300 Euro und 400 Euro. Wiederum knapp ein Viertel hatte einen höheren laufenden Wohnbedarf.

Diese erhebliche Streuung der laufenden Wohnbedarfe dürfte in erheblichem Ausmaß

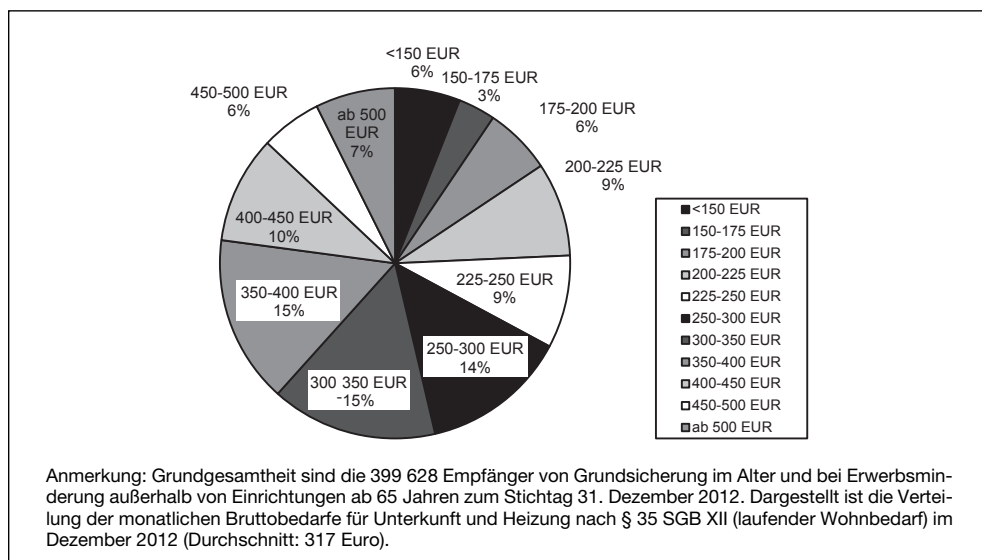
¹¹ Zu regionalen Unterschieden vgl. Abschnitt 4.2.

Abbildung 4: Verteilung der laufenden monatlichen Bruttobedarfe der Grundsicherung Ende 2012



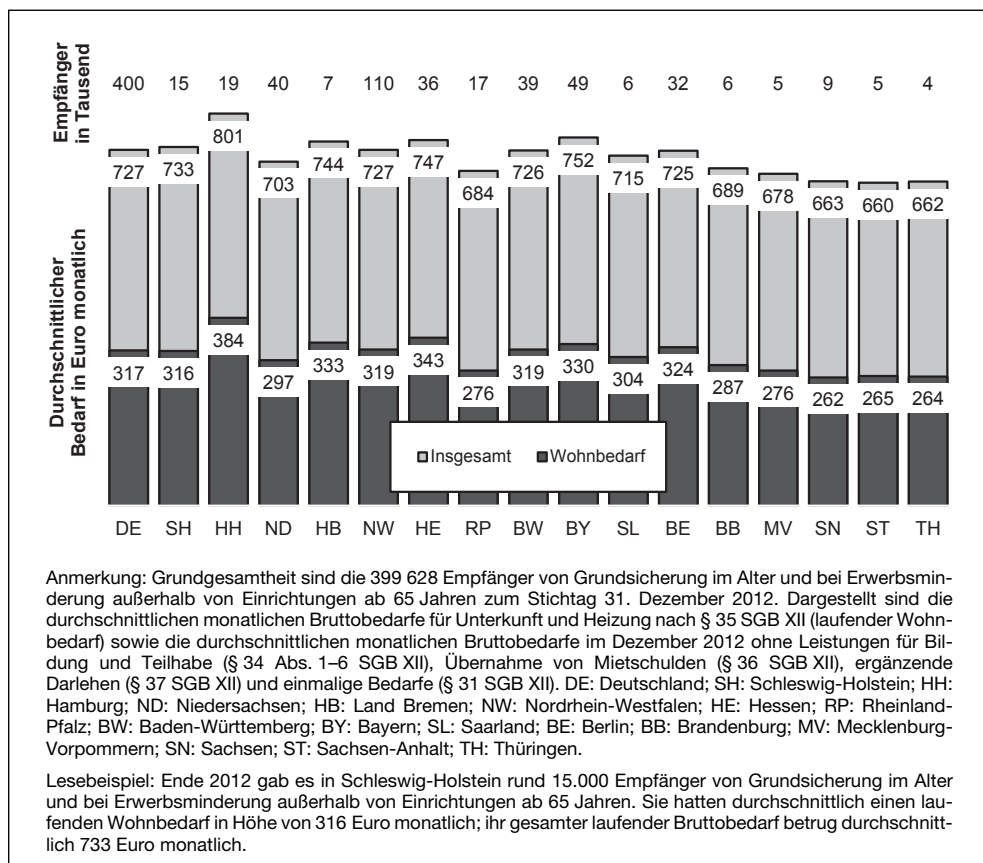
Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012, eigene Berechnungen.

Abbildung 5: Verteilung der laufenden monatlichen Wohnbedarfe der Grundsicherung Ende 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Zahl der Empfänger von Grundsicherung und ihre durchschnittlichen laufenden Bruttobedarfe nach Bundesländern Ende 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012, (Bundesergebnisse), © Statistische Ämter der Länder, 2014 (regional differenzierte Sonderauswertung), eigene Berechnungen.

durch die regional unterschiedlichen Mietniveaus bedingt sein. Auf die regionale Heterogenität der laufenden Bruttobedarfe insgesamt und für Unterkunft und Heizung wird im folgenden Abschnitt 4.2 eingegangen.

4.2 Regional differenzierte Ergebnisse

Von den Ende 2012 knapp 400 000 Empfängern von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren wurden knapp 340 000 von einem westdeutschen und lediglich gut 60 000 von einem ostdeutschen Träger ein-

schließlich Berlin betreut. Bei einer Differenzierung nach Bundesländern fällt die Dominanz Nordrhein-Westfalens auf (vgl. Abbildung 6). Ende 2012 lebte dort über ein Viertel aller Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahren. In Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hessen und Berlin lebten jeweils zwischen 32 000 und 49 000 Leistungsberechtigte. Auf die übrigen Bundesländer entfielen jeweils zwischen 4 000 und 19 000 Leistungsberechtigte. Die regionale Heterogenität zwischen den Bundesländern hinsichtlich der durchschnittlichen laufenden Bruttobedarfe

wird wiederum maßgeblich von den laufenden Wohnbedarfen bestimmt. Ihre Spannweite reichte von 262 Euro monatlich in Sachsen bis 384 Euro monatlich in Hamburg. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern bei den durchschnittlichen sonstigen laufenden Bruttobedarfen war deutlich geringer: Sie schwankte zwischen 395 Euro monatlich in Sachsen-Anhalt und 422 Euro in Bayern.

Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den örtlichen Trägern, also den kreisfreien Städten und Kreisen, deutlicher als zwischen den Bundesländern. Abbildung 7 zeigt die durchschnittlichen laufenden Bruttobedarfe und ihre Abweichung vom Bundesdurchschnitt. Ihre Bandbreite reicht von 21 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt im bayerischen Landkreis Regen (574 Euro monatlich) bis zu rund 20 Prozent über dem Bundesdurchschnitt in der bayerischen Landeshauptstadt München (898 Euro monatlich) und Umgebung. Höher als im Bundesdurchschnitt sind die laufenden Bruttobedarfe zudem insbesondere im Rhein-Main-Gebiet, im Stuttgarter Raum, in Köln und Düsseldorf sowie dem Hamburger Raum. Bei den zehn örtlichen Trägern mit den geringsten durchschnittlichen laufenden Bruttobedarfen handelt es sich ausschließlich um Landkreise, neun von ihnen liegen in Bayern. Insgesamt sind damit die regionalen Unterschiede innerhalb Bayerns besonders ausgeprägt.

Die skizzierte regionale Heterogenität ist wesentlich auf die unterschiedlichen laufenden Wohnbedarfe zurückzuführen (vgl. Abbildung 8). Die relativen regionalen Unterschiede zwischen den örtlichen Trägern sind bei den laufenden Wohnbedarfen deutlich ausgeprägter als bei den laufenden Bruttobedarfen insgesamt, ansonsten ist die regionale Struktur jedoch ähnlich. So sind beispielsweise die sechs örtlichen Träger mit den höchsten laufenden Wohnbedarfen und den höchsten laufenden Bruttobedarfen insgesamt identisch. Am geringsten sind die durchschnittlichen laufenden Wohnbedarfe im bayerischen Landkreis Freyung-Grafenau mit knapp der Hälfte des Bundesdurch-

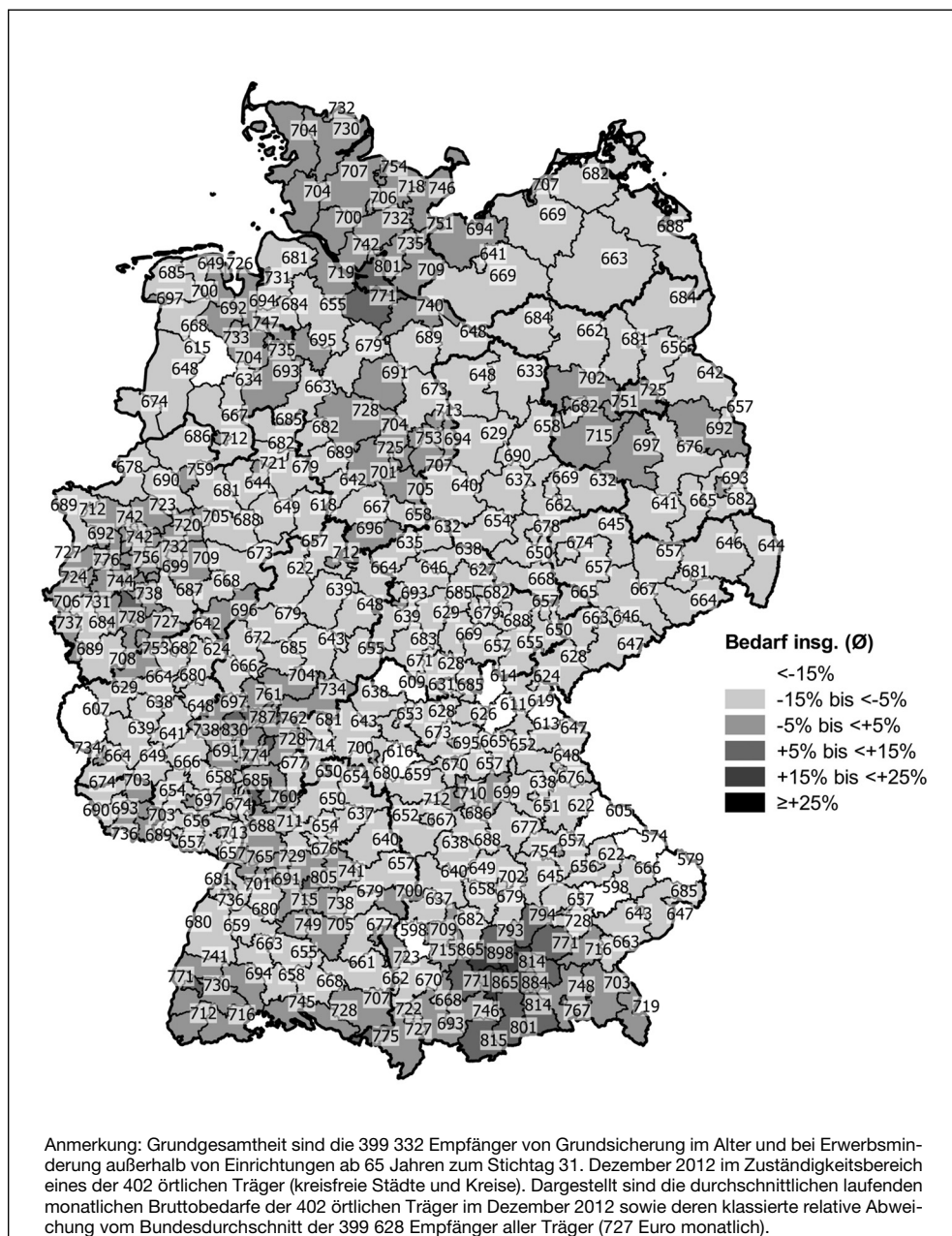
schnitts (161 Euro monatlich), am höchsten wiederum in der bayerischen Landeshauptstadt mit 40 Prozent über dem Bundesdurchschnitt (445 Euro monatlich). Bei den örtlichen Trägern mit den geringsten laufenden Wohnbedarfen handelt es sich wiederum ausschließlich um Landkreise, von denen neun in Bayern liegen. Auch sechs der zehn örtlichen Träger mit den höchsten laufenden Wohnbedarfen liegen in Bayern; darüber hinaus handelt es sich um die beiden größten hessischen Städte sowie um Stuttgart und Hamburg. In Ostdeutschland gibt es einzig in der brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam überdurchschnittliche laufende Wohnbedarfe. Ursachen für die ausgeprägte regionale Heterogenität bei den laufenden Wohnbedarfen dürften vor allem regional unterschiedliche Mietenniveaus sein.

Die relativen regionalen Unterschiede zwischen den örtlichen Trägern hinsichtlich der laufenden Bruttobedarfe ohne den Wohnbedarf sind weniger ausgeprägt. Mit 8 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt sind diese Bruttobedarfe am geringsten im Saalekreis in Sachsen-Anhalt (377 Euro monatlich), mit bis zu 12 Prozent über dem Bundesdurchschnitt sind sie am höchsten in der Landeshauptstadt und im Landkreis München (453 Euro beziehungsweise 458 Euro monatlich) und Umgebung. Etwa die Hälfte der Differenz der durchschnittlichen Bruttobedarfen ohne Wohnbedarfe zwischen der Landeshauptstadt München beziehungsweise dem Landkreis München zum Bund dürfte auf die seinerzeit regional höheren Regelsätze zurückzuführen sein (vgl. Kapitel 2).

Trotz der geringen regionalen Unterschiede wird es erhebliche individuelle Unterschiede zwischen den laufenden Bruttobedarfen ohne Wohnbedarf geben (vgl. auch Abschnitt 4.1).

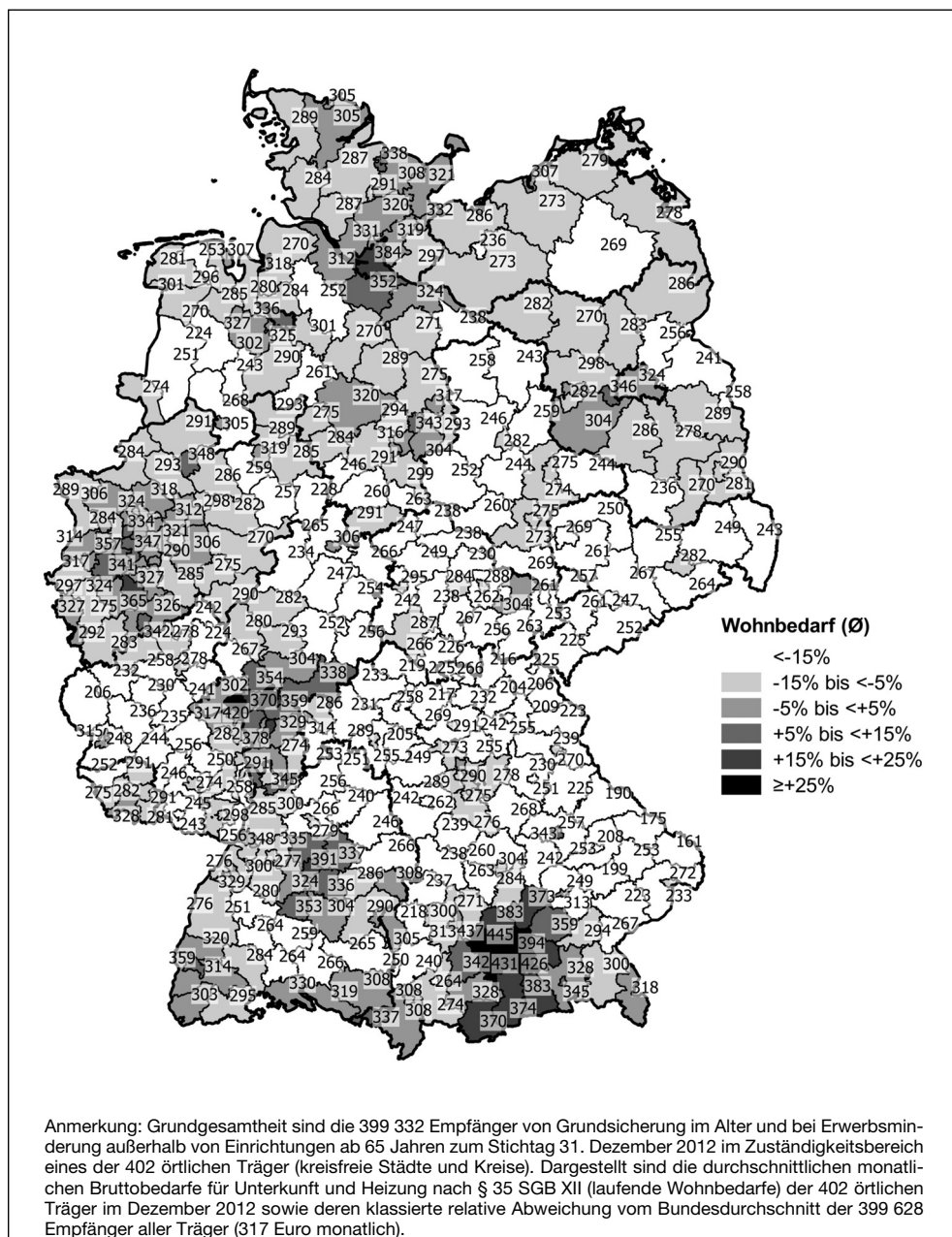
Die Abbildungen 9 und 10 verdichten die Information der thematischen Karten zu den laufenden Bruttobedarfen. Sie zeigen die Verteilung der Kommunen nach der Höhe des durchschnittlichen laufenden Bruttobedarfs insgesamt sowie für den Wohnbedarf. Dabei ist Berlin jeweils in seine zwölf Bezirke

Abbildung 7: Durchschnittliche laufende Bruttobedarfe bei der Grundsicherung nach örtlichem Träger Ende 2012

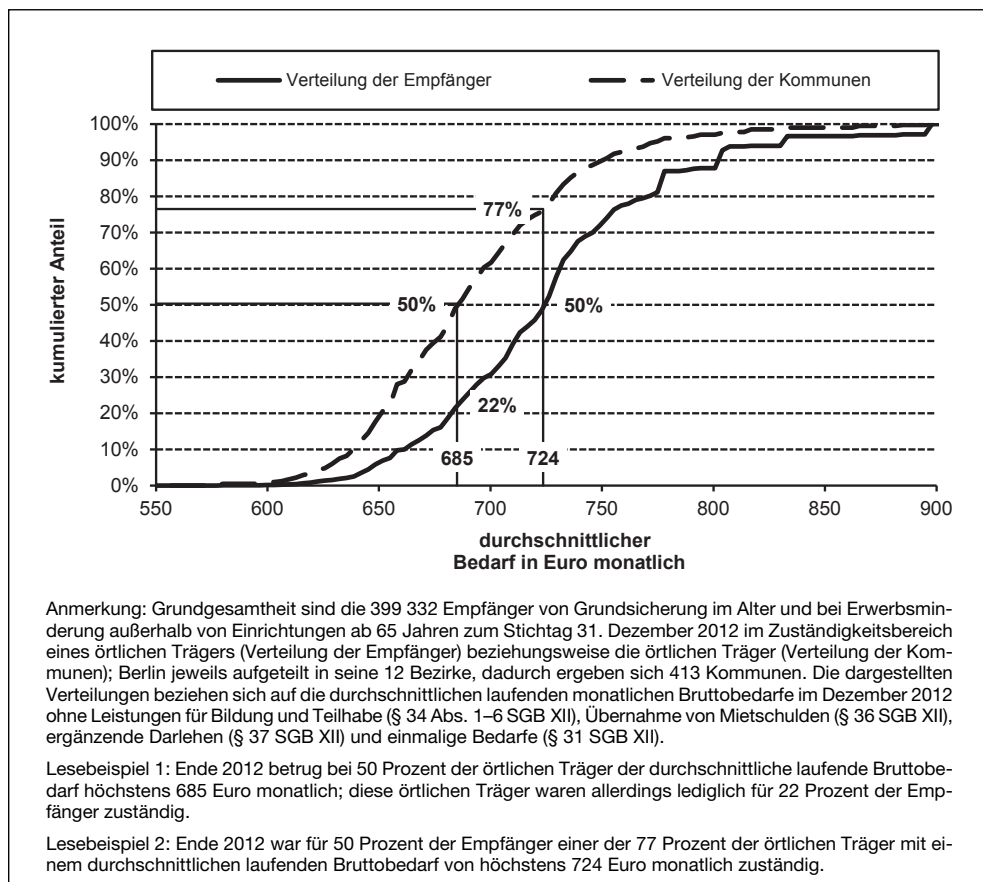


Quellen: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012 (Bundesergebnisse), © Statistische Ämter der Länder, 2014 (regional differenzierte Sonderauswertung), © GeoBasis-DE/BKG 2014 (Geobasisdaten zum 31. Dezember 2012), eigene Berechnungen.

Abbildung 8: Durchschnittliche laufende Wohnbedarfe bei der Grundsicherung nach örtlichem Träger Ende 2012



Quellen: Statistisches Bundesamt: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012 (Bundesergebnisse), © Statistische Ämter der Länder, 2014 (regional differenzierte Sonderauswertung), © GeoBasis-DE/BKG 2014 (Geobasisdaten zum 31. Dezember 2012), eigene Berechnungen.

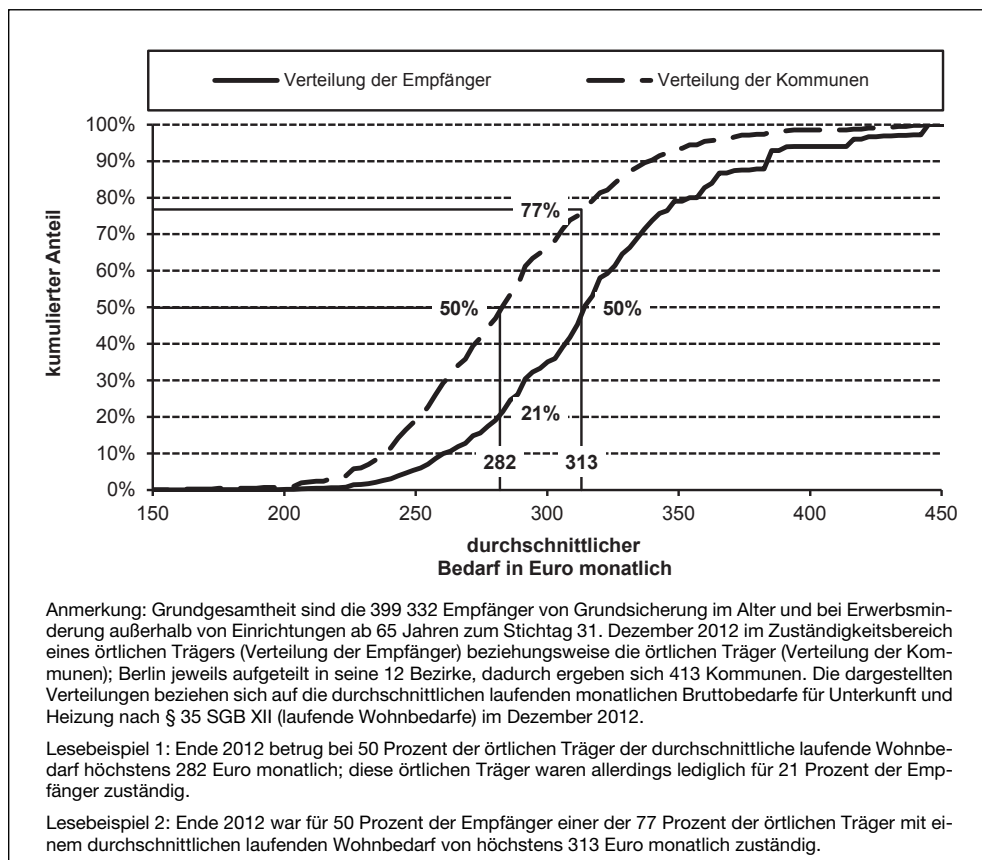
Abbildung 9: Verteilung der laufenden Bruttobedarfe der Grundsicherung Ende 2012

Quellen: © Statistische Ämter der Länder, 2014: Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012 (Sonderauswertung), eigene Berechnungen.

aufgeteilt, sodass sich statt 402 jeweils 413 Kommunen ergeben. Darüber hinaus zeigen die beiden Abbildungen jeweils eine mit der Zahl der jeweiligen Empfänger gewichtete Verteilung.

Aus Abbildung 9 ist zunächst zu erkennen, dass bei der Hälfte der Kommunen der durchschnittliche laufende Bruttobedarf höchstens 685 Euro monatlich betrug; sie waren allerdings lediglich für 22 Prozent aller Empfänger zuständig. Entsprechend war bei der anderen Hälfte der Kommunen, die für 78 Prozent der Empfänger zuständig waren, der durchschnittliche laufende Bruttobedarf

höher als 685 Euro monatlich. Für die Hälfte der Empfänger war eine der 77 Prozent der Kommunen zuständig, bei der der durchschnittliche laufende Bruttobedarf höchstens 724 Euro betrug. Entsprechend war für die andere Hälfte der Empfänger eine Kommune mit einem laufenden Bruttobedarf von mehr als 724 Euro monatlich zuständig. Dieser Betrag entspricht ungefähr dem Bundesdurchschnitt von 727 Euro monatlich, Mittelwert und Median der mit der Zahl der Empfänger gewichteten Verteilung fallen hier also fast zusammen. Insgesamt wird aus dem Vergleich der beiden in Abbildung 9 darge-

Abbildung 10: Verteilung der laufenden Wohnbedarfe der Grundsicherung Ende 2012

Quellen: © Statistische Ämter der Länder, 2014; Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 31. Dezember 2012 (Sonderauswertung), eigene Berechnungen.

stellten Verteilungen zudem deutlich, dass höhere durchschnittliche laufende Bruttobedarfe vornehmlich bei Kommunen mit einer größeren Empfängerzahl bestehen. Abbildung 10 zeigt analog die beiden Verteilungen der laufenden Wohnbedarfe. Die Struktur ist ähnlich wie bei den laufenden Bruttobedarfen insgesamt (Abbildung 9). Die Hälfte der Kommunen mit einer Zuständigkeit für 21 Prozent der Empfänger hatte einen durchschnittlichen laufenden Wohnbedarf von höchstens 282 Euro. Für die Hälfte der Empfänger war eine der 77 Prozent der Kommunen mit einem durchschnittlichen laufenden Wohnbedarf von höchstens 313

Euro monatlich zuständig. Umgekehrt war für die andere Hälfte der Empfänger eine der 23 Prozent der Kommunen mit einem durchschnittlichen laufenden Wohnbedarf von mehr als 313 Euro zuständig. Auch hier waren der Median mit der Zahl der Empfänger gewichteten Verteilung (313 Euro monatlich) und der Bundesdurchschnitt (317 Euro monatlich) annähernd identisch. Zudem ergibt sich wiederum aus einem Vergleich der beiden in Abbildung 10 dargestellten Verteilungen, dass die durchschnittlichen laufenden Wohnbedarfe bei Kommunen mit einer größeren Empfängerzahl tendenziell höher sind.

5 Aufwertung von Entgeltpunkten und Grundsicherungsbezug

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2013, S. 52) sieht die Einführung einer solidarischen Lebensleistungsrente vor (vgl. Kapitel 2). Mit ihr soll die Rente langjährig Versicherter mit mindestens 35 beziehungsweise 40 Beitragsjahren und weniger als 30 Entgeltpunkten aufgestockt werden. 30 Entgeltpunkte entsprachen Ende 2012 – nach Abzug des Eigenanteils an den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung – 754,52 Euro monatlich für Beitragszeiten in Westdeutschland und 669,85 Euro monatlich für Beitragszeiten in Ostdeutschland (Nettorente).

Dabei stellt sich die Frage, inwieweit es durch eine solidarische Lebensleistungsrente gelingt, im Alter einen Bezug von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu vermeiden. Grundsätzlich sind bei der Zielgruppe der solidarischen Lebensleistungsrente hinsichtlich des Grundsicherungsbezugs folgende Fallkonstellationen möglich:

- Personen der Zielgruppe haben auch ohne solidarische Lebensleistungsrente keinen Anspruch auf Grundsicherung. Hierfür können insbesondere folgende Gründe relevant sein:
 - Das eigene anrechenbare Einkommen (Altersrente und ggf. weiteres Einkommen) übersteigt den Grundsicherungsbedarf. Dies kommt insbesondere bei geringen Bedarfen in Betracht, also geringe tatsächliche Wohnkosten und keine erhebliche Beeinträchtigung im Straßenverkehr.
 - Der Partner verfügt über ausreichendes anrechenbares Einkommen.
 - Die Person und ggf. der Partner verfügen über ausreichendes anrechenbares Vermögen.
- Personen der Zielgruppe haben ohne solidarische Lebensleistungsrente einen Anspruch auf Grundsicherung, mit ihr jedoch keinen mehr.
- Personen der Zielgruppe haben auch trotz solidarischer Lebensleistungsrente noch einen Anspruch auf Grundsicherung.

Die quantitative Bedeutung der genannten Fallkonstellationen kann anhand der vorliegenden Daten nicht präzise bestimmt werden. Gleichwohl kann die relative Bedeutung einer relevanten Teilgruppe anhand der in Kapitel 4 vorgestellten Ergebnisse der Empfängerstatistik der Grundsicherung zum 31. Dezember 2012 zumindest grob abgeschätzt werden.

Ausgangspunkt der Abschätzung ist die Verteilung der laufenden Bruttobedarfe von Empfängern von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen ab 65 Jahre Ende 2012 (vgl. Abbildung 4). Seinerzeit hatten 44 Prozent der älteren Empfänger von Grundsicherung einen laufenden Bruttobedarf von weniger als 700 Euro monatlich. Geht man von einer Gleichverteilung der laufenden Bruttobedarfe innerhalb der beiden angrenzenden Bedarfsklassen aus, dann hatten 58 Prozent einen laufenden Bruttobedarf von höchstens 754,52 Euro monatlich (entspricht Nettorente aus 30 westdeutschen Entgeltpunkten) und 39 Prozent von höchstens 669,85 Euro monatlich (entspricht Nettorente aus 30 ostdeutschen Entgeltpunkten). Da Westdeutschland deutlich größer als Ostdeutschland ist, dürften Ende 2012 gut die Hälfte der älteren Empfänger von Grundsicherung einen laufenden Bruttobedarf von mehr als 30 Entgeltpunkten gehabt haben.

Dies muss jedoch nicht in gleicher Weise auch für die Zielgruppe der solidarischen Lebensrente gelten. Aus mindestens zwei Gründen war der Anteil bei dieser Zielgruppe systematisch etwas höher als bei Älteren im Grundsicherungsbezug:

- 21 Prozent der älteren Empfänger von Grundsicherung hatten Ende 2012 einen Bedarf für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge. Durchschnittlich betrug er 162 Euro monatlich (vgl. Abbildungen 1 und 2). Bei der Zielgruppe der solidarischen Lebensleistungsrente ist davon auszugehen, dass sie regelmäßig in der gesetzlichen Krankenversicherung und analog in der sozialen Pflegeversicherung pflichtversichert ist. Bei ihnen werden zur Berechnung der Grundsicherungsleistung

gen die entsprechenden Beiträge nicht als Bedarf berücksichtigt, sondern vom anrechenbaren Einkommen abgezogen. Dieser Abzug ist bei der Ermittlung der oben angegebenen Nettorenten bereits berücksichtigt. Daher müsste für einen sinnvollen Vergleich eine Verteilung der laufenden Bruttobedarfe ohne Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung verwendet werden. Da die als Bedarf anerkannten Beiträge mit durchschnittlich 162 Euro monatlich je Empfänger eine relevante Größenordnung haben, dürfte diese Bedarfsposition überproportional häufig bei höheren laufenden Bruttobedarfen auftreten. Gleichwohl wird es auch bei geringeren laufenden Bruttobedarfen Fälle mit einem Bedarf für Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung geben. Daher ist der Anteil derjenigen mit einem laufenden Bruttobedarf in Höhe von maximal einer Nettorente aus 30 Entgeltpunkten in der Zielgruppe der solidarischen Lebensleistungsrente etwas höher als bei den älteren Empfängern von Grundsicherung.

- Unter Älteren mit geringem Einkommen sind solche mit geringen Bedarfen, insbesondere solche mit geringen Wohnkosten in der Grundsicherung unterrepräsentiert. Dies liegt daran, dass bei geringen Bedarfen ein gegebenes anrechenbares Einkommen häufiger bedarfsdeckend ist und daher häufiger kein Anspruch auf Grundsicherung besteht. Dabei leistet bei Alleinstehenden das Wohngeld einen systematischen Beitrag dazu, dass bei einer ansonsten bestehenden geringfügigen Bedürftigkeit (anrechenbares Einkommen unterschreitet Grundsicherungsbedarf) diese vermieden wird und damit kein Anspruch auf Grundsicherung besteht. Bei Paaren hingegen ist dieser Effekt des Wohngelds grundsätzlich nicht relevant, da bei ihnen bereits ein anrechenbares Einkommen in Höhe beziehungsweise unterhalb des Fürsorgebedarfs¹² jeweils dazu führt, dass kein Anspruch mehr auf Wohngeld besteht. Insgesamt ist jedoch wegen der eingangs genannten Unterrepräsentanz der Anteil derjenigen mit ei-

nem laufenden Bruttobedarf in Höhe von maximal einer Nettorente aus 30 Entgeltpunkten in der Zielgruppe der solidarischen Lebensleistungsrente etwas höher als bei den älteren Empfängern von Grundsicherung.

Insgesamt dürfte damit Ende 2012 eine Aufstockung der Renten langjährig Versicherter auf 30 Entgeltpunkte dazu geführt haben, dass die aufgestockte Rente bei mehr als der Hälfte der Begünstigten den Grundsicherungsbedarf überstiegen hätte. Allerdings hätte ein Teil von ihnen ohnehin – aufgrund eines geringen Bedarfs, sonstigen anrechenbaren Einkommens und Vermögens gegebenenfalls einschließlich des Partners – keinen Grundsicherungsanspruch gehabt. Insgesamt hätte daher Ende 2012 eine Aufstockung der Renten langjährig Versicherter auf 30 Entgeltpunkte vermutlich bei weniger als der Hälfte der Begünstigten dazu geführt, dass durch diese Aufstockung ein Grundsicherungsbezug hätte vermieden werden können.

Die für Anfang 2016 geplante Erhöhung des Wohngelds (Deutscher Bundestag, 2015b) und die von der großen Koalition bis 2020 angestrebte Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland (CDU, CSU und SPD, 2013, S. 53) haben jeweils zwei Effekte auf die skizzierten Relationen:

- Wohngelderhöhung: Durch eine Wohngelderhöhung nimmt der Anteil der Zielgruppe einer solidarischen Lebensleistungsrente zu, die bereits ohne eine Rentenaufstockung ein Einkommen oberhalb ihres Grundsicherungsbedarfs hat. Zugleich nimmt der Anteil derjenigen zu, bei denen die aufgestockte Rente zuzüglich Wohngeld den Grundsicherungsbedarf über-

¹² Fürsorgebedarf der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für beide Partner oder für eine Person und eine weitgehend analoge Fürsorgeleistung – Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II oder Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe nach dem SGB XII – für den Partner, bestehend aus zwei Regelsätzen für Erwachsene in Partnerschaft, Bruttokaltmiete sowie Heiz- und Warmwasserkosten.

steigt. Offen ist damit, in welche Richtung sich der Anteil derjenigen verändert, der durch die Rentenaufstockung nicht mehr auf Grundsicherung angewiesen ist.

- **Rentenangleichung:** Eine Rentenangleichung durch eine Anpassung des ostdeutschen aktuellen Rentenwerts an das westdeutsche Niveau hätte analog zu einer Wohngelderhöhung ebenfalls zwei Effekte: Zum einen würde sich der Anteil an der Zielgruppe einer solidarischen Lebensleistungsrente erhöhen, die auch ohne eine Rentenaufstockung ein Einkommen oberhalb des Grundsicherungsbedarfs hätte. Zum anderen würde der Anteil derjenigen erhöht, bei denen die aufgestockte Rente (ggf. einschließlich Wohngeld) den Grundsicherungsbedarf übersteigt. Wiederum ist unklar, in welche Richtung sich der Anteil derjenigen verändert, die durch die Rentenaufstockung nicht mehr auf Grundsicherung angewiesen sind.

6 Fazit

Die große Koalition plant, voraussichtlich bis 2017 die Altersrenten langjährig versicherter Geringverdiener mit weniger als 30 Entgeltpunkten aufzustocken. Damit soll erreicht werden, dass diese im Alter nicht auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind beziehungsweise ein Alterseinkommen oberhalb von deren Niveau erhalten.

Wie eine Auswertung der Empfängerstatistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Ende 2012 gezeigt hat, kann dieses Ziel nur teilweise erreicht werden. Mehr als die Hälfte der Begünstigten dürfte mit einer Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte ein entsprechendes Einkommensniveau erreichen, allerdings wäre wohl nur bei weniger als der Hälfte eine solche Aufstockung hierfür erforderlich.

Die partielle Zielverfehlung liegt an den unterschiedlichen Konstruktionsprinzipien: Ei-

ne Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte führt zu einem einheitlichen Betrag jeweils in West- und Ostdeutschland, während die Bedarfe der Grundsicherung eine große Bandbreite aufweisen. So ist der Regelsatz für Alleinstehende und Leistungsberechtigte in Partnerschaft unterschiedlich, die anerkannten Wohnkosten variieren erheblich und Personen mit erheblicher Einschränkung der Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erhalten einen Mehrbedarfzuschlag. Vor allem bei den anerkannten Wohnkosten gibt es eine erhebliche regionale Heterogenität aufgrund unterschiedlicher Mietniveaus.

7 Literatur

CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Dezember 2013.

Deutscher Bundestag (2015a): Ziel und Ausgestaltung der solidarischen Lebensleistungsrente, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/4558, 7. April 2015, Berlin.

Deutscher Bundestag (2015b): Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/4897, 13. Mai 2015, Berlin.

Dünn, Sylvia und Stosberg, Rainer (2013): Das „Rentenpaket“ – Rückblick und Vorausschau, RVaktuell 6/2013, S. 119–126.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung
Wollestraße 30
14482 Potsdam