

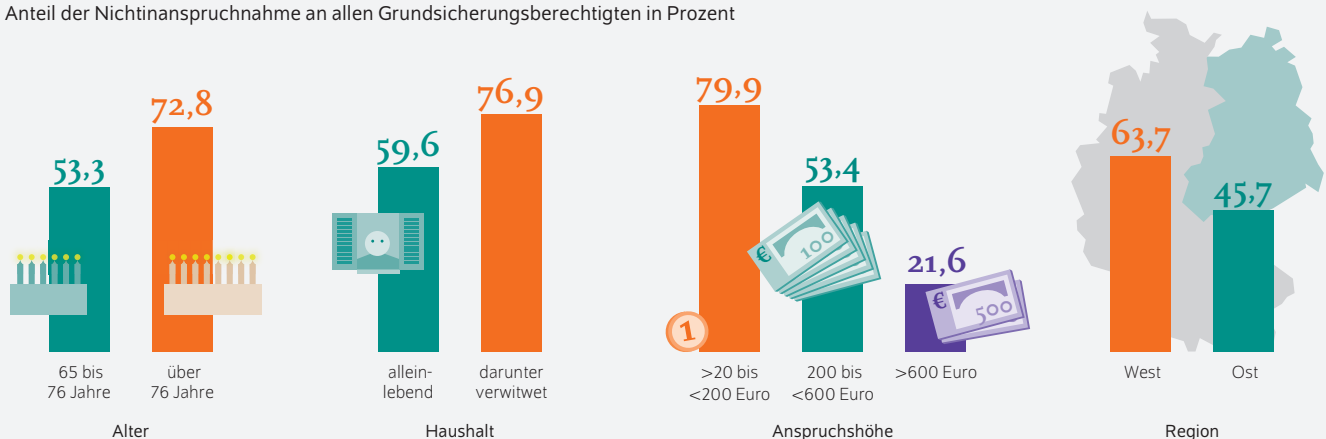
Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut

Von Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch

- Grundsicherung im Alter wird von rund 60 Prozent der Anspruchsberechtigten – hochgerechnet etwa 625 000 Privathaushalten – nicht in Anspruch genommen
- Personen mit geringem Anspruch, ImmobilieneigentümerInnen, ältere und verwitwete Personen verzichten häufiger als andere auf Grundsicherung
- Vier von fünf Haushalten mit Ansprüchen von mehr als 600 Euro nehmen diese auch in Anspruch
- Bei voller Inanspruchnahme würde verfügbares Einkommen der Haushalte, die Grundsicherung aktuell nicht beziehen, aber beziehen könnten, um rund 30 Prozent steigen
- Um verdeckte Armut zu bekämpfen, sollte Antragsverfahren vereinfacht und Bewilligungsdauer verlängert werden

Vor allem ältere oder verwitwete Personen, Haushalte mit geringen Ansprüchen und Westdeutsche nehmen Grundsicherung seltener in Anspruch

Anteil der Nichtinanspruchnahme an allen Grundsicherungsberechtigten in Prozent



Quelle: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

ZITAT

„Vier Gründe vermuten wir hinter der Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung: Unwissenheit, geringe Ansprüche, Stigmatisierung und Komplexität. Viele Menschen wissen nicht, dass sie anspruchsberechtigt sind. Andere trauen sich nicht zuzugeben, dass sie bedürftig sind, und wieder anderen ist das Verfahren zu bürokratisch und aufwendig.“ — Peter Haan —

MEDIATHEK



Audio-Interview mit Peter Haan
www.diw.de/mediathek

Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut

Von Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch

ABSTRACT

Mehr als eine halbe Million ältere Menschen in Deutschland nehmen derzeit die Grundsicherung im Alter in Anspruch – mehr als doppelt so viele wie bei ihrer Einführung im Jahr 2003. Die Dunkelziffer derer, die Anspruch auf diese Leistung hätten, sie aber nicht geltend machen, kann nur geschätzt werden. Der vorliegende Bericht quantifiziert die Nichtinanspruchnahme auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels und eines Mikrosimulationsmodells. Demnach liegt der Anteil der Nichtinanspruchnahme bei etwa 60 Prozent oder hochgerechnet bei etwa 625 000 Privathaushalten. Besonders hoch liegt sie bei Haushalten mit geringen Ansprüchen an die Grundsicherung, bei Menschen ab 77 Jahren und WohneigentümerInnen. Häufiger wird die Grundsicherung in Anspruch genommen, wenn die Ansprüche relativ hoch oder nur niedrige sonstige Einkommen vorhanden sind. Die Haushalte, die ihren Anspruch nicht wahrnehmen, könnten ihr Einkommen durchschnittlich um fast 30 Prozent steigern. Um zumindest der Nichtinanspruchnahme aus Scham oder Unwissenheit vorzubeugen, sollten die Verfahren bei der Antragstellung vereinfacht und einer Stigmatisierung durch eine Betonung des Rechtsanspruchs auf die Leistung entgegengetreten werden.

Das Altersarmutsrisiko heute und insbesondere seine künftige Entwicklung sind derzeit wichtige Themen in der rentenpolitischen Diskussion. Altersarmut wird häufig daran gemessen, wie viele Seniorinnen und Senioren tatsächlich Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (im Folgenden Grundsicherung) beziehen.¹ In dieser Betrachtung bleiben diejenigen außen vor, denen Grundsicherung zustünde, die aber, sei es aus Unwissen, Scham oder einem anderen Grund diese nicht in Anspruch nehmen (die sogenannte verdeckte Altersarmut).

Seit der Einführung der Grundsicherung im Jahr 2003 ist die Zahl der Personen mit Leistungsbezug stetig gestiegen: Ende 2003 waren es knapp 260 000 Personen, im Juni 2019 (letzte verfügbare Zahlen) waren es 566 000 Personen – gut drei Prozent aller Personen ab der Regelaltersgrenze² der gesetzlichen Rentenversicherung (Abbildung 1). In diesen Zahlen sind neben den Personen in Privathaushalten auch alle Personen in Einrichtungen wie Pflegeheimen (etwa zwölf Prozent aller Personen mit Grundsicherungsbezug) enthalten.

Eines der Ziele bei der Einführung der Grundsicherung war es, die bei der Vorgängerregelung vermutete hohe Nichtinanspruchnahme der Leistung zu reduzieren. Die Grundsicherung im Alter ist wie die Vorgängerleistung eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsleistung, die nicht automatisch ausgezahlt wird. Berechtigte Personen müssen selbst einen Antrag auf Leistungsgewährung stellen, um die Grundsicherungsleistung zu beziehen.³ Dabei wird sowohl das Einkommen der Person und ihres/ihrer Partner/in als auch das individuelle Vermögen angerechnet. Allerdings entfällt seit Einführung der Grundsicherung der

¹ Als weiteres Konzept wird häufig auch die Armutsrisikoquote verwendet. Diese misst den Anteil von Personen, die weniger als 60 Prozent des Medians aller äquivalenzgewichteten Nettohaushaltseinkommen zur Verfügung haben. Hintergrundinformation zu den beiden unterschiedlichen Konzepten findet sich bei Johannes Geyer (2015): Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut. DIW Roundup 62 (online verfügbar, abgerufen am 14. November 2019). Dies gilt für alle Online-Quellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben.

² Die Altersgrenze für eine Regelaltersrente steigt zwischen den Jahrgängen 1947 und 1964 von 65 auf 67 Jahre. Wenn man den Jahrgang 1954 betrachtet, liegt sie bei 65 Jahren und 8 Monaten.

³ Die Zahlung erfolgt grundsätzlich für zwölf Monate. Danach muss ein neuer Antrag gestellt werden (§ 44 SGB XII). Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (2019): Die Grundsicherung – Hilfe für Rentner, Berlin, 18.

Einkommensrückgriff auf die Kinder bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 100 000 Euro. Durch diesen Verzicht auf die Berücksichtigung des Einkommens der Verwandten ersten Grades und durch bessere Informationen über die Leistung hatte man sich erhofft, dass die Nichtinanspruchnahme und damit die verdeckte Armut zurückgehen würden.⁴

In diesem Wochenbericht⁵ wird die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen quantifiziert, und es wird aufgezeigt, welche Haushalte Grundsicherung nicht beantragen. Darüber hinaus wird dokumentiert, wie sich die Nichtinanspruchnahme auf die Einkommen der betroffenen Haushalte und die Einkommensverteilung auswirkt.

Für die politische Diskussion von Altersarmut ist das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung von zentraler Bedeutung. Ist die Grundsicherungsquote niedrig und gleichzeitig die Nichtinanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen hoch, ist die Altersvorsorgepolitik nur scheinbar erfolgreich. Das gleiche gilt für Reformen der Grundsicherung zur Bekämpfung von Altersarmut. Wenn ein erheblicher Teil der für den Bezug von Grundsicherung berechtigten Seniorinnen und Senioren diese nicht in Anspruch nimmt, dann hat eine Ausweitung der Grundsicherungsleistung nur einen geringen Effekt auf die finanzielle Lage dieser Menschen.

Bisherige Studien schätzen relativ hohe Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen in Deutschland

Für Deutschland gibt es Studien, die die Nichtinanspruchnahme insbesondere von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II analysieren.⁶ Diese Studien weisen je nach Annahmen und Daten eine Quote der Nichtinanspruchnahme von etwa 40 bis 60 Prozent aus. In anderen Worten: Würden alle berechtigten Personen ihre Ansprüche geltend machen, lägen die Bezugsquoten etwa doppelt so hoch wie beobachtet.

⁴ Mit dem Rentenbescheid erhalten Rentnerinnen und Rentner mit einer Rente unterhalb des 27-fachen des aktuellen Rentenwerts (Bruttorente von aktuell knapp 900 Euro monatlich) einen Antrag auf Grundsicherung mitgesandt. Die Träger der Rentenversicherung beraten zur Antragstellung (§ 107a SGB VI). Der Antrag muss aber bei einem Träger der Sozialhilfe gestellt werden. Allerdings erreicht diese Information Menschen ohne Rentenanspruch nicht.

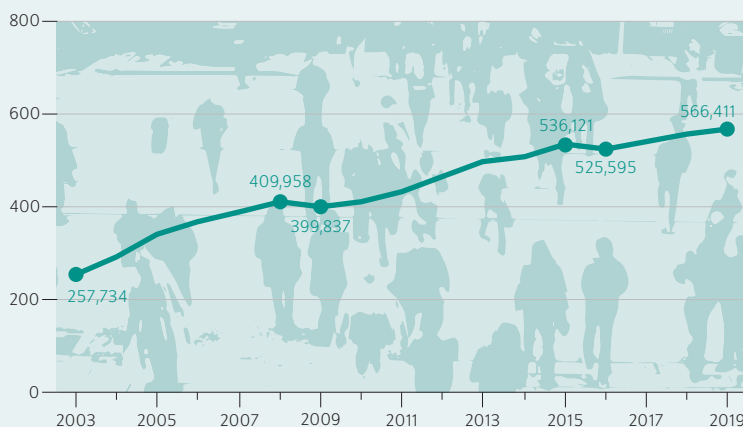
⁵ Dieser Wochenbericht basiert auf einer Studie, die vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund gefördert wurde, vgl. Hermann Buslei et al. (2019): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. FNA-Journal 4/2019 (im Erscheinen). Die Autorinnen und Autoren danken dem FNA für die Unterstützung.

⁶ Joachim R. Frick und Olaf Groh-Samberg (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. DIW Discussion Papers 734 (online verfügbar); Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers (2012): A New Targeting: A New Take-Up? Empirical Economics 43/2, 565–80 (online verfügbar); Kerstin Bruckmeier et al. (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. IAB Forschungsbericht 05 (online verfügbar); Michelle Harnisch (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper 1793 (online verfügbar); Kerstin Bruckmeier, Regina T. Riphahn und Jürgen Wiemers (2019): Benefit Underreporting in Survey Data and Its Consequences for Measuring Non-Take-up: New Evidence from Linked Administrative and Survey Data. IAB Discussion Paper 06 (online verfügbar).

Abbildung 1

Leistungsempfängerinnen und -empfangen der Grundsicherung im Alter

In Tausend Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2019

Seit Einführung der Grundsicherung hat sich die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfangen ab 65 Jahren mehr als verdoppelt.

In der Literatur werden unterschiedliche Gründe für die Nichtinanspruchnahme genannt, unter anderem Stigmatisierung wegen der Inanspruchnahme staatlicher Fürsorgeleistungen,⁷ fehlende Informationen über den eigenen Leistungsanspruch oder Kosten der Beantragung im Verhältnis zum potentiellen Nutzen.⁸ Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung von Seniorinnen und Senioren ist bisher nur wenig erforscht. Eine wichtige Ausnahme ist eine Studie von Irene Becker aus dem Jahr 2012. Basierend auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2007 untersucht sie die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung für Personen ab und unter 65 Jahren und zeigt, dass die Nichtinanspruchnahme von älteren Personen deutlich höher ist. Sie liegt zwischen rund 57 und etwa 68 Prozent.⁹

Etwa 60 Prozent der Berechtigten nehmen die Grundsicherung nicht in Anspruch

Um die Lücke zwischen den Grundsicherungsberechtigten und den tatsächlichen BezieherInnen zu berechnen, wird zunächst der Anteil derjenigen geschätzt, die ein Anrecht auf Grundsicherungsleistungen haben. Dafür wird das Mikrosimulationsmodell STSM verwendet, das

⁷ In einer kürzlich veröffentlichten Studie des DIW Berlin wurde dieser Effekt mittels eines Laborexperiments isoliert und gezeigt. Der Anteil derer, die eine Transferzahlung abrufen, ging um 30 Prozentpunkte zurück, sobald die Zahlung öffentlich, also vor den Augen aller anderen TeilnehmerInnen am Experiment, beantragt werden musste. Vgl. Jana Friedrichsen und Renke Schmacker (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, DIW Wochenbericht Nr. 26/2019, 455–461 (online verfügbar).

⁸ Irene Becker (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. Zeitschrift für Sozialreform 58, Nr. 2 (online verfügbar).

⁹ Becker, a.a.O., 139 (Tabelle 3).

die Einkommensteuer und Sozialbeiträge sowie alle wesentlichen Transfers in Deutschland auf der Ebene von Haushalten beziehungsweise den darin lebenden Personen abbildet (Kasten). Mit diesem Modell kann das Vorliegen und die Höhe eines Grundsicherungsanspruchs für jede Person im Datensatz simuliert werden. Datengrundlage des Modells ist das SOEP (Version v33) für die Jahre 2010 bis 2015.¹⁰ Des Weiteren geben die SOEP-Daten darüber Aufschluss, ob eine Transferleistung tatsächlich in Anspruch genommen wurde.¹¹ Durch den Vergleich der beobachteten mit der simulierten Grundsicherungsleistung wird dann die Nichtinanspruchnahme geschätzt.¹² Die Studie konzentriert sich auf die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung in Haushalten, in denen alle Menschen über 64 Jahre alt sind. Da wegen unvollständiger Daten verschiedene Annahmen für die Berechnungen getroffen werden müssen, erfolgt zunächst eine Basismodellierung, in der sowohl die Kosten der Unterkunft als auch das Vermögen auf der Basis der Angaben des Haushalts zu seinen Zinseinkommen berücksichtigt werden.¹³

Im Basismodell nehmen 62 Prozent der Seniorinnen und Senioren – oder hochgerechnet rund 625 000 Privathaushalte – die Grundsicherung, die ihnen zustünde, nicht in Anspruch (Abbildung 2). Das heißt im Umkehrschluss, dass von 100 Berechtigten nur 38 die Grundsicherung in Anspruch nehmen.

In der ersten Alternativvariante bleiben die Kosten der Unterkunft unberücksichtigt. Da zum einen diese Kosten regional sehr unterschiedlich ins Gewicht fallen und es zum anderen Ermessensspielraum zur Angemessenheit der Wohnung gibt, ist die Simulation der Wohnkosten nur unter großer Unsicherheit möglich. Das bedeutet, dass bei der Simulation immer die tatsächlichen Mietausgaben anerkannt werden und sich dadurch der Bruttobedarf der Haushalte beziehungsweise Personen erhöht. Allerdings ist der Effekt auf die Quote der Nichtinanspruchnahme relativ gering. Sie steigt nur um 1,5 Prozentpunkte im Vergleich zur Basismodellierung. Dies deutet darauf hin, dass die individuellen Wohnkosten bei diesen Personen eher niedrig ausfallen, also nur wenige Haushalte oder Personen in „unangemessen“ großen Wohnungen leben.

¹⁰ Das SOEP ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984 und umfasst in der letzten Welle des Jahres 2017 gut 19 000 Haushalte mit 33 000 erwachsenen Personen. Weiterführende Informationen zum Survey finden sich auf www.diw.de/soep und in Jan Goebel et al. (2019): The German Socio-Economic Panel (SOEP). Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 239, Nr. 2, 345–360 (online verfügbar).

¹¹ Messfehler und falsche Angaben können bei interviewbasierten Daten eine wichtige Rolle bei der Betrachtung des Inanspruchnahmeverhaltens von Sozialleistungen spielen. Um dies zu berücksichtigen, zählen Haushalte, die angeben, keine Grundsicherung im Alter zu beziehen, dafür aber Leistungen nach dem SGB II oder Wohngeld, als inanspruchnehmend.

¹² Die Rate der Nichtinanspruchnahme ist definiert als das Verhältnis der Anzahl der Haushalte, die ihre nach der Simulation bestehenden Ansprüche auf Grundsicherung nicht wahrnehmen, zu allen Haushalten, die nach der Simulation einen Anspruch auf Grundsicherung haben. Dabei nimmt ein Haushalt Ansprüche nicht wahr, wenn nach der Simulation ein Anspruch auf Grundsicherung besteht, nach den Angaben im SOEP aber kein Bezug von Grundsicherung vorliegt.

¹³ Für das Jahr 2012 kann die Vermögensprüfung auch direkt mit den Vermögensabgaben simuliert werden. Die Rate der Nichtinanspruchnahme ändert sich dadurch nur unwesentlich.

Kasten

Mikrosimulationsmodell und Datenbasis

Für die Untersuchung wurde eine erweiterte Version des Modells STSM eingesetzt. Das Modell STSM ist ein Mikrosimulationsmodell des DIW Berlin, das die Einkommensteuer und Sozialbeiträge sowie alle wesentlichen Transfers in Deutschland auf der Ebene von Haushalten und den darin lebenden Personen abbildet.¹ Die vorliegende Studie basiert auf den Daten des SOEP (v33) von 2010 bis 2015. Die Daten des SOEP repräsentieren die gesamte Bevölkerung in Privathaushalten (außerhalb von Einrichtungen wie Pflegeheimen) in Deutschland.

Auf der Grundlage detaillierter Informationen aus dem SOEP lassen sich Einkommensteuern, Sozialversicherungsbeiträge und Sozialtransfers (Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II, Wohngeld, Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Grundsicherung) simulieren. Dazu enthält das STSM komplexe Simulationsmodule. In diesen Modulen werden für jeden Haushalt, gegebenenfalls auch für jede Person, die Einkommensteuer und die Anspruchsberechtigung sowie die Höhe der Transfers bestimmt.

Für die vorliegende Fragestellung wurden die Transfers im Modell detaillierter abgebildet. Die Abschätzung der Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung im Alter erfordert auf der einen Seite die Ermittlung des Grundsicherungsanspruchs und auf der anderen Seite die Ermittlung des anzurechnenden Einkommens sowie des vorrangig einzusetzenden Vermögens.

Anspruch von Grundsicherung und Umsetzung im Modell

Die Simulation von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung basiert auf den gesetzlichen Regelungen des SGB XII. Ansprüche werden in vier Schritten bestimmt. Zuerst wird die potentielle Anspruchsberechtigung aller Personen geprüft. Anschließend werden die **Bedarfe und das anzurechnende Einkommen** simuliert. Es werden jene Personen ausgeschlossen, welche ihren Bedarf aus vorhandenem Einkommen und/oder Vermögen selbst decken können und es wird geprüft, ob die Bedürftigkeit durch den vorrangigen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag überwunden werden kann. Wenn die Einkommen nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken, hat die Person einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung.

¹ Das Modell wurde am DIW Berlin für eine größere Zahl von Studien eingesetzt. Eine ausführliche Beschreibung des Modells erfolgt in Viktor Steiner et al. (2012): Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM. Version 2012. DIW Berlin Data Documentation 63.

Im Bereich der Grundsicherung im Alter gibt es keine sogenannte Bedarfsgemeinschaft wie im SGB II; Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen der Grundsicherung sind Personen (§ 19 Absatz 2 SGB XII). Bei Paaren wird das Einkommen von Partnern oder Partnerinnen berücksichtigt, wenn es deren persönlichen Bedarf übersteigt. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt wird das Einkommen von Kindern und Eltern bei der Grundsicherung im Alter nicht angerechnet, solange deren jährliches zu versteuerndes Einkommen 100 000 Euro nicht übersteigt. Einkünfte von sonstigen im Haushalt lebenden Personen wie zum Beispiel Enkeln oder Kindern werden nicht berücksichtigt.

Somit lassen sich die simulierten Ansprüche auf Grundsicherung direkt einzelnen Personen in den Haushalten zuordnen. Dies hat zur Folge, dass in einem Haushalt mehrere Menschen zusammenleben können, die Leistungen aus verschiedenen Grundsicherungssystemen beziehen wie zum Beispiel Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Grundsicherung im Alter. Für die Simulation der jeweiligen Ansprüche werden die Personen in diesen Haushalten getrennt behandelt. Da der beobachtete Bezug von Grundsicherung im Alter in den SOEP-Daten nur auf Haushaltsebene vorliegt, verwenden wir den aggregierten Anspruch des Haushalts für die Schätzung der Nichtinanspruchnahme.

Für die **Kosten der Unterkunft** werden die im SOEP angegebenen Werte für die Nettokaltmiete und die Heizkosten des Haushalts verwendet. Durch die Berücksichtigung der tatsächlichen Mieten der Haushalte kann eine gewisse regionale Variation abgebildet werden. Die Kosten der Unterkunft werden anteilig auf die Personen im Haushalt aufgeteilt. Zur Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft werden die aus Mieten oder Nebenkosten entstehenden Bedarfe auf einen Höchstwert beschränkt, wenn sie diesen überschreiten. Dieser Höchstwert basiert auf den gezahlten Mieten und Nebenkosten von vergleichbaren Haushalten, die im SOEP angeben, Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung zu beziehen, da deren Kosten der Unterkunft bereits bei Antragstellung auf Angemessenheit geprüft wurden. Für die Simulation werden die Wohnbedarfe auf das neunte Dezil der Kosten dieser Vergleichsgruppe beschränkt, differenziert nach der Größe des Haushalts und dem regionalen Gebietstyp sowie nach MieterInnen und EigentümerInnen.

Zum **Einkommen** zählen Renten und Pensionen, Erwerbseinkommen, Kindergeld, Arbeitslosengeld und Unterhaltszahlungen sowie andere Einkommen des Haushalts wie Zinseinkommen oder Einkommen aus Vermietung und Verpachtung. Das Simulationsmodell verwendet für die Bestimmung des Nettobedarfs die zuvor bereits simulierten Nettoeinkommen der Personen. Im Falle von Partnerhaushalten wird die simulierte Einkommensteuer anteilig nach dem zu versteuernden Individualeinkommen der Personen aufgeteilt. Bei Erwerbstätigkeit wird das anzurechnende Einkommen um die Freibeträge nach § 82 (3) SGB XII gemindert.

Datenbasis: Sozio-oekonomisches Panel

Der Bezug der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird im SOEP-Haushaltsfragebogen direkt erfragt. Bei den Leistungen der Grundsicherung beruht ein Teil der Daten zu den Leistungen auf imputierten Werten für Haushalte, die angeben, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten zu haben, aber nicht, wie viele Monate und welchen Betrag je Monat. In unseren Berechnungen wird daher auf im SOEP enthaltene Schätzwerte für die fehlenden Angaben („imputierte Werte“) zurückgegriffen.

Die vorliegende Studie basiert auf den Jahreswerten des Zeitraums 2010 bis 2015 (SOEP v33). Die Informationen aus den Jahren 2010 bis 2015 werden zusammengefasst.² Die dadurch höheren Fallzahlen erlauben es, belastbare Ergebnisse für ausgewählte Gruppen darzustellen. Die Anzahl der beobachteten Haushalte nach dem Standard-Datenbereinigungsverfahren im STSM liegt zwischen 9 468 und 16 131 Haushalten im Zeitraum von 2005 bis 2015. Darunter befinden sich im Jahr 2015 4 748 Rentnerinnen und Rentner über der Altersgrenze, von denen etwas mehr als zwei Prozent angeben, dass der Haushalt im letzten Jahr Grundsicherungsleistungen bezogen hat.

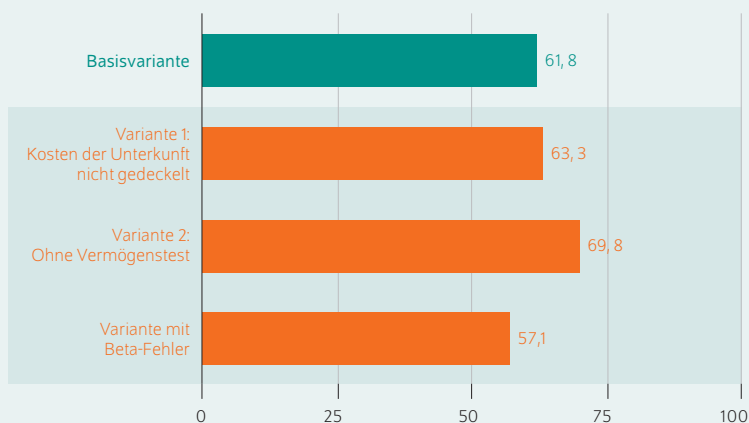
Da die Simulation von Grundsicherungsleistungen für die Gruppe der unter 65-Jährigen ebenso wie die Bestimmung von Leistungen in gemischten Haushalten mit großer Unsicherheit behaftet ist, konzentriert sich diese Studie auf die Inanspruchnahme (beziehungsweise die Nichtinanspruchnahme) von Grundsicherung in klassischen Renterhaushalten. Diese sind definiert als Einpersonnen- oder Paarhaushalte, in denen alle Menschen über 64 Jahre alt sind.

² Die Nichtinanspruchnahme für die einzelnen Jahre zwischen 2010 und 2015 unterscheidet sich nicht stark. Vgl. Hermann Buslei et al. (2019): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? – Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. FNA-Journal 4/2019 (im Erscheinen).

Abbildung 2

Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung unter verschiedenen Modellannahmen

In Prozent



Anmerkungen: In der Basisvariante nehmen 765 Haushalte im Zeitraum 2010 bis 2015 die Grundsicherung nicht in Anspruch. In den Alternativvarianten sind es 817 beziehungsweise 1231 Haushalte. Bei „Variante mit Beta Fehler“ wird von allen Haushalten, die nach Angaben des SOEP Leistungen der Grundsicherung beziehen, diese auch in Anspruch genommen, auch wenn sie laut Simulation keinen Anspruch haben.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die Rate der Nichtinanspruchnahme reagiert moderat auf Modellvariationen.

Um zu quantifizieren, welche Relevanz das Vermögen für die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung hat, wird in der zweiten Variante auf eine Vermögensprüfung verzichtet. Da die Anzahl der Haushalte mit beobachtetem Bezug unverändert bleibt, sollte die Quote der Nichtinanspruchnahme in der Simulation steigen. Dies zeigt sich auch – und zwar deutlich – in den Ergebnissen: Wird das Vermögen nicht berücksichtigt, ist die Quote der Nichtinanspruchnahme um etwa acht Prozentpunkte höher als in der Basismodellierung und steigt auf knapp 70 Prozent.

Aufgrund der Unvollständigkeit der Information oder Fehlern in den Angaben kann auch der Fall auftreten, dass nach der Simulation kein Anspruch auf Grundsicherung besteht, diese aber nach Angaben im SOEP bezogen wird.¹⁴ Wenn diese Fälle als Grundsicherungsbezieher definiert werden, sinkt die Quote im Vergleich zum Basisszenario auf etwa 57 Prozent.

Haushalte mit hohen Grundsicherungsansprüchen nehmen Leistungen häufiger wahr

Nun stellt sich die Frage, welche Haushalte, denen Grundsicherung zustünde, diese nicht in Anspruch nehmen. Dabei zeigt sich, dass die Höhe des Grundsicherungsanspruchs einen großen Unterschied macht (Abbildung 3). Stehen den Personen nur eher niedrige Grundsicherungsbeträge

bis unter 200 Euro zu, nehmen 80 Prozent der Berechtigten ihre Ansprüche nicht wahr. Dieser Anteil sinkt deutlich mit steigender Höhe des Anspruchs und liegt für Ansprüche über 600 Euro bei nur noch gut 20 Prozent.

Ebenfalls deutlich fällt der Vergleich von Ein- und Mehrpersonenhaushalten aus: Alleinlebende, die nicht über andere Personen im Haushalt abgesichert sind, nehmen ihre Ansprüche deutlich häufiger wahr. Das gilt jedoch nicht für Witwen und Witwer, welche mit 78 Prozent Nichtinanspruchnahme eine der höchsten Quoten aufweisen. Eine Erklärung könnte sein, dass es beim Tod des Ehepartners oder der Ehepartnerin zu einer Erbschaft kommt. Möglich ist auch, dass Unwissenheit bei der Nichtinanspruchnahme eine Rolle spielt.

Auf der regionalen Ebene ist der Anteil an Haushalten, die Leistungen nicht beantragen, in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland. In Ostdeutschland beträgt die Quote der Nichtinanspruchnahme etwa 47 Prozent gegenüber 64 Prozent in Westdeutschland. Ein Grund könnte sein, dass die Vermögen in Ostdeutschland weitaus geringer sind.¹⁵

Etwas überraschend sind die Ergebnisse für Stadt und Land. Häufig wird angenommen, dass auf dem Land Stigmatisierungen eher vorkommen, sodass sich dort eine höhere Nichtinanspruchnahme zeigen sollte. Dies bestätigt sich allerdings nicht: Die Quote der Nichtinanspruchnahme in der Stadt liegt mit knapp 63 Prozent etwas über der im ländlichen Raum mit 59 Prozent.

Ebenso wie beim Arbeitslosengeld II nehmen viele Wohneigentümerinnen und -eigentümer die Grundsicherung nicht in Anspruch – möglicherweise aus Angst, die Immobilie zu verlieren.¹⁶ Mit 75 Prozent Nichtinanspruchnahme beantragen vor allem ältere Menschen ab 77 Jahren ihre Leistungen deutlich seltener als die Gruppe der 65- bis 76-Jährigen. Dies deutet darauf hin, dass Informationsdefizite ein Grund für die Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung sein könnten.

Quote der Nichtinanspruchnahme steigt mit relativer Bedürftigkeit eines Haushalts

Um den Zusammenhang zwischen der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung im Alter und verschiedenen sozioökonomischen Haushaltscharakteristika beziehungsweise Merkmalen des Haushaltsvorstands im Detail zu analysieren, wird eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt (Tabelle 1). Diese Analyse erlaubt es, die Wirkungen von einzelnen Faktoren wie Alter oder Einkommen zu isolieren und ihre Relevanz zu verdeutlichen. Die abhängige Variable ist der Indikator für die Nichtinanspruchnahme.

¹⁴ Die Rate der fehlerhaft simulierten Grundsicherungsansprüche wird auch als Beta-Fehler bezeichnet.

¹⁵ Markus M. Grabka und Christoph Halbmeier (2019): Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz steigender Nettovermögen unverändert hoch. DIW Wochenbericht Nr. 40/2019, 735–745 (online verfügbar).

¹⁶ Harnisch (2019), a. a. O.

Tabelle 1

Schätzergebnisse¹ für die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung im Alter

Erklärende Variablen	Werte ²
Rate der Bedarfsdeckung	-0,373 (0,035)**
Lebenszufriedenheit	0,015 (0,007)*
alleinlebend	-0,138 (0,041)**
über 76 Jahre alt	0,01 (0,002)**
verwitwet	0,207 (0,034)**
ländlicher Raum	-0,024 (-0,032)
Ostdeutschland	-0,151 (0,047)**
Migrationshintergrund	-0,208 (0,035)**
männlicher Haushaltsvorstand	-0,067 (-0,035)
geringer Bildungsstatus	-0,029 (-0,032)
hoher Bildungsstatus	-0,036 (-0,043)
Haushalt mit Erwerbseinkommen	0,026 (-0,074)
Wohneigentum	0,266 (0,031)**
N (Anzahl der Haushalte)	1146

1 Regression für die Jahre 2010 bis 2015, nur Rentnerhaushalte.

2 Nach Methode der kleinsten Quadrate (OLS).

* Signifikanz auf dem Fünf-Prozent-Niveau, ** Signifikanz auf dem Ein-Prozent-Niveau; Standardfehler in Klammern.

Lebebeispiel: Die Quote der Nichtinanspruchnahme ist bei Menschen mit Migrationshintergrund um 20 Prozentpunkte geringer als bei Menschen ohne Migrationshintergrund, sie nehmen die Grundsicherung also häufiger in Anspruch.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

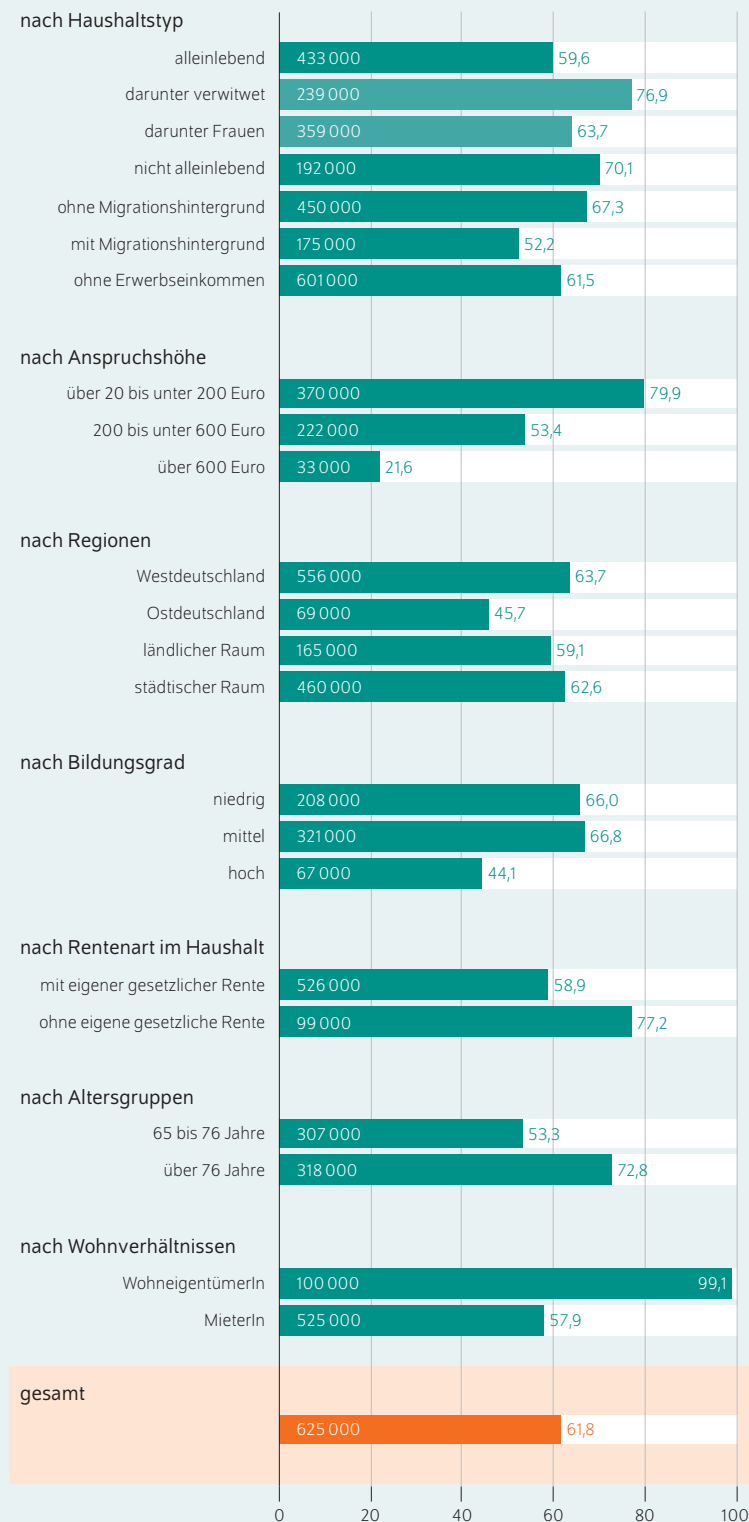
© DIW Berlin 2019

Im Gegensatz zur deskriptiven Analyse (Abbildung 3), in der die Anspruchshöhe berücksichtigt wurde, wird nun die relative Bedürftigkeit eines Haushalts in den Fokus genommen. Dazu wird die Rate der Bedarfsdeckung, also die relative Armutslücke (poverty gap), betrachtet. Sie beziffert den Anteil des Haushaltsbedarfs, der nicht durch vorhandenes Einkommen gedeckt werden kann. Sie liegt zwischen Null (der Haushalt kann seinen gesamten Bedarf selbst decken) und eins (der Haushalt kann seinen gesamten Bedarf nicht aus dem laufenden Einkommen decken). Je besser Haushalte ihren Bedarf decken können, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihren Anspruch auf Grundsicherung wahrnehmen. Im Vergleich zu Haushalten, die ihren eigenen Bedarf vollständig decken können, beantragen Haushalte, die über keinerlei Einkommen verfügen, mit 37 Prozent höherer Wahrscheinlichkeit Grundsicherungsleistungen.

Abbildung 3

Nichtinanspruchnahme der Grundsicherung im Alter nach Haushaltsgruppen¹

Rate in Prozent (rechts), Anzahl der Haushalte (links)



1 Ausschließlich Rentnerhaushalte. Bei Paarhaushalten beziehen sich die Merkmale auf den Haushaltsvorstand.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Haushalte mit geringen Ansprüchen oder mit Wohneigentum nehmen Grundsicherung, obwohl sie ihnen zustünde, häufig nicht in Anspruch.

Tabelle 2

Einkommenseffekte der anspruchsberechtigten Rentnerhaushalte ohne Grundsicherungsleistungen bei vollständiger Inanspruchnahme von Grundsicherung

In Euro pro Monat und Änderung in Prozent

	Haushaltsnettoeinkommen pro Monat		Einkommensänderung pro Monat	
	ohne Inanspruchnahme	volle Inanspruchnahme	in Euro	relativ (Prozent)
nach Haushaltstyp				
alleinlebend	651	862	211	32
darunter verwitwet	634	838	204	32
darunter Frauen	673	877	205	30
nicht alleinlebend	1265	1521	256	20
ohne Migrationshintergrund	763	974	212	28
mit Migrationshintergrund	879	1112	233	26
ohne Erwerbseinkommen	795	1016	221	28
nach Regionen				
Westdeutschland	802	1029	227	28
Ostdeutschland	736	885	149	20
ländlicher Raum	722	939	217	30
städtischer Raum	818	1041	224	27
nach Bildungsgrad				
niedrig	810	1023	213	26
mittel	844	1051	207	25
hoch	614	1001	387	63
nach Rentenart im Haushalt				
mit eigener gesetzlicher Rente	858	1065	208	24
ohne eigene gesetzliche Rente	545	823	278	51
nach Altersgruppen				
65 bis 76 Jahre	806	1026	220	27
über 76 Jahre	784	1005	222	28
gesamt	797	1018	221	28

Anmerkung: nur Rentnerhaushalte, durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen im Monat in Euro für den Zeitraum 2010 bis 2015.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die weiteren Ergebnisse der multivariaten Analyse bestätigen die Befunde aus Abbildung 3.

100-prozentige Inanspruchnahme hätte deutliche Auswirkung auf Durchschnittseinkommen und Ausgaben

Würden mehr Haushalte ihren Anspruch auf Grundsicherung wahrnehmen, würde sich das Einkommen der Anspruchsberechtigten merklich erhöhen. Die durchschnittliche Einkommensänderung durch eine volle Inanspruchnahme bei allen Haushalten, die ihren Anspruch derzeit nicht geltend machen, beträgt 28 Prozent (Tabelle 2).

Dies entspricht einer absoluten durchschnittlichen Einkommensänderung von 2 650 Euro pro Jahr oder etwa 220 Euro im Monat. Mit einem Einkommenszuwachs von knapp 300 Euro pro Monat ist der Effekt besonders ausgeprägt bei Haushalten, in denen weder Haushaltsvorstand noch Partner/in eine gesetzliche Rente beziehen. Das durchschnittliche Einkommen in dieser Gruppe steigt um 51,6 Prozent. Darüber hinaus ergeben sich überdurchschnittlich hohe Einkommenszuwächse bei Alleinlebenden (32 Prozent) und Haushalten mit einem hohen Bildungsstatus (63 Prozent), die allerdings in der Regel keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben. Die Nettoeinkommen von Haushalten im Osten sowie von Mehrpersonenhaushalten steigen mit je 20 Prozent deutlich geringer als der Durchschnitt, jedoch bedeutet auch dies einen Anstieg des Monateinkommens dieser Haushalte um 150 beziehungsweise 256 Euro. Zumindest für die Haushalte in Ostdeutschland war aber auch die Quote der Inanspruchnahme überdurchschnittlich hoch.

Eine vollständige Inanspruchnahme hätte auch merkliche Auswirkungen auf die Einkommensverteilung aller Seniorinnen und Senioren, wie die Veränderung der Einkommensverteilung nach Dezilen für das Jahr 2015 zeigt (Abbildung 4). Wie zu erwarten, profitieren vor allem Haushalte im untersten Einkommensdezil stark von einer vollen Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter. Die Haushaltseinkommen steigen bei voller Inanspruchnahme im untersten Einkommensdezil um etwa 15 Prozent. Im zweiten Dezil fällt der Anstieg mit gut einem Prozent deutlich geringer aus, in den anderen Dezilen gibt es keine Veränderung der Einkommen, da diese Haushalte keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben.

Darüber hinaus wurden für das Jahr 2015 auch die finanziellen Gesamtwirkungen beziffert. Bei voller Inanspruchnahme ergibt sich ein Mehraufkommen an Leistungen der Grundsicherung im Alter von etwa zwei Milliarden Euro pro Jahr.¹⁷ Von diesem Mehraufkommen entfällt mit 1,8 Milliarden Euro der größte Teil auf das erste Einkommensdezil, 0,2 Milliarden Euro kommen dem zweiten Dezil zugute.

Fazit: Regeln vereinfachen, Bürokratie abbauen

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die verdeckte Altersarmut auch nach der Reform der Grundsicherung im Jahr 2003 erheblich ist. Rund 60 Prozent der Personen in Privathaushalten, denen Grundsicherung zustünde, nehmen diese nicht in Anspruch. Das entspricht etwa 625 000 Haushalten.

Vor allem Grundsicherungsberechtigte mit geringen Ansprüchen beziehen keine Grundsicherung. Dabei ist zu bedenken, dass die Ansprüche zwar gering ausfallen, aber gerade in diesem Einkommensbereich auch kleinere Geldbeträge erhebliche Verbesserungen bedeuten können. Hinzu kommt, dass Bezieherinnen und Bezieher von

¹⁷ Würden die hier ausgeschlossenen Empfängerinnen und Empfänger in Haushalten mit jüngeren Personen hinzugenommen, ergäbe sich ein noch etwas höheres Volumen.

Grundsicherungsleistungen beispielsweise von der Rundfunkgebühr befreit sind und in vielen Regionen vergünstigte Angebote der öffentlichen Infrastruktur wahrnehmen können (beispielsweise ermäßigter öffentlicher Nahverkehr oder ermäßigter Eintritt in Museen). Grundsicherungsberechtigte mit geringen Einkommen und einem hohen Anspruch erhalten dagegen in vier von fünf Fällen Leistungen (Nichtinanspruchnahme von 20 Prozent).

Die Analysen zeigen auch, dass sich für Haushalte, die ihren Anspruch heute nicht geltend machen, die Einkommen im Fall der Inanspruchnahme merklich erhöhen würden. Bei den meisten Gruppen liegt die Zunahme bei rund 30 Prozent. Diese Einkommenseffekte hätten auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung aller Seniorinnen und Senioren. Die Einkommen im untersten Dezil würden um etwa 15 Prozent steigen. Diese volle Inanspruchnahme hätte aber auch merkliche fiskalische Effekte: Für das Jahr 2015 weisen die Simulationen Kosten von etwa zwei Milliarden Euro im Jahr aus.

Es stellt sich die Frage, warum die tatsächliche Nichtinanspruchnahme so hoch ist und welche Faktoren hinter den beobachteten Merkmalen stehen. Die Scheu vor einem möglichen Rückgriff auf das Einkommen der Kinder sollte bei der heutigen gesetzlichen Regelung nicht mehr von Bedeutung sein. Unsicher ist aber, ob dies allen Anspruchsberechtigten bewusst ist. Stigmatisierung könnte ein weiterer Grund sein. Dieser könnte entgegengewirkt werden, indem der Rechtsanspruch auf Leistungen gegenüber der Vorstellung von „Almosen“ im Alter betont wird. Darüber hinaus könnte trotz der bestehenden Informations- und Beratungsangebote für viele Anspruchsberechtigte das Antragsverfahren zu komplex beziehungsweise zu bürokratisch sein und sie überfordern. In diese Richtung lässt sich der Befund interpretieren, dass die Nichtinanspruchnahme bei älteren Personen und Personen mit einem niedrigen Bildungsstatus besonders hoch ist.

Erleichterungen im Verfahren könnten sich durch eine Standardisierung der Einkommensprüfung ergeben. Insbesondere könnten die Träger der Sozialhilfe oder der Rentenversicherung einen „vorausgefüllten Antrag“ mit allen ihnen bekannten Einkommensinformationen der Antragstellerin oder des Antragstellers und nach Zustimmung von Partnerin oder Partner zusenden. Dies könnte bei der Bewilligung der Rente und der jährlichen Rentenmitteilung erfolgen. Zielführend könnte es auch sein, die Bewilligungsphase von derzeit zwölf Monaten zu verlängern. Das vereinfacht den Aufwand für die Seniorinnen und Senioren und wird zu keinen größeren Anpassungen oder Fehlerquoten führen, da – abgesehen vom Todesfall des Partners oder einer

Hermann Buslei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | hbuslei@diw.de

Johannes Geyer ist stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | jgeyer@diw.de

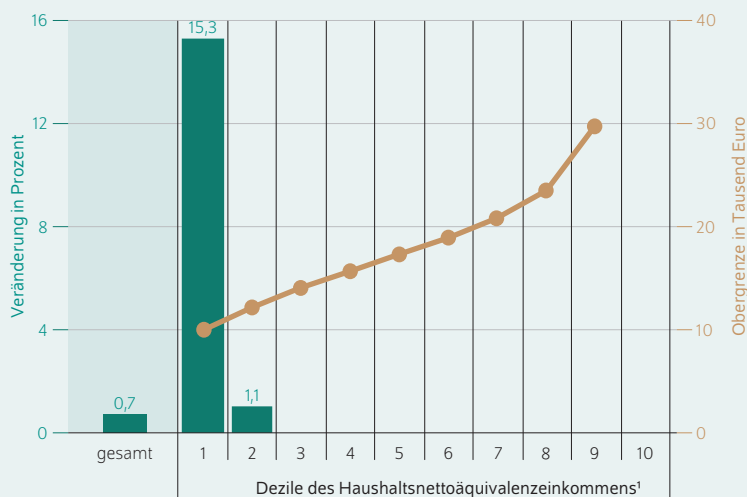
JEL: I32, I38, H31

Keywords: Non-take-up, social assistance, poverty

Abbildung 4

Effekte auf Einkommen aller Rentnerhaushalte bei vollständiger Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter, 2015

Obergrenze des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens in Tausend Euro (rechte Achse); Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens der Haushalte in Prozent (linke Achse)



¹ Äquivalenzgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quellen: SOEPv33; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Eine volle Inanspruchnahme führt zu spürbarer Erhöhung der Einkommen im ersten Dezil.

Heirat – sich im Rentenalter die Einkommenssituation im Regelfall nur noch geringfügig ändert.

Da Menschen mit hohem Vermögen in der Regel auch hohe Kapitalerträge haben, die in der Einkommensprüfung ins Gewicht fallen, könnte auf die aufwendige Vermögensprüfung ganz verzichtet werden, ohne die Zielgenauigkeit merklich zu reduzieren. Alternativ könnte wie bei der Einkommensgrenze beim Rückgriff auf Kinder, eine höhere Freigrenze gewählt werden, beispielsweise angelehnt an die höheren Vermögensfreigrenzen beim Wohngeld (60 000 Euro für das erste zu berücksichtigende Haushaltsmitglied und 30 000 für jedes weitere). Anders als bei den heutigen eher niedrigen Werten für das „Schonvermögen“ in der Grundsicherung von 5 000 Euro pro Person, könnten die meisten Personen mit niedrigem Einkommen leicht erkennen, ob ihr Vermögen unter der Grenze bleibt. Ohne Änderung der Regelungen in die skizzierte Richtung dürfte die verdeckte Altersarmut kaum zurückgehen.

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Michelle Harnisch ist studentische Mitarbeiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | mharnisch@diw.de

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

www.diw.de

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

86. Jahrgang 4. Dezember 2019

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.;
Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos;
Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff;
Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp;
Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Markus M. Grabka

Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck;
Dr. Anna Hammerschmid; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor;
Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

leserservice@diw.de

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den
Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter