Regionaler Arbeitsmarktbericht

Lohnniveau und Altersarmut in der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland – Regionale Befunde und rentenpolitische Konsequenzen

Eine Studie
der Kooperationsstelle Hochschule/Gewerkschaften
an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und
der DGB Region Oldenburg/Ostfriesland

Oldenburg, Juli 2017

CARL VON OSSIETZKY universität OLDENBURG
KOOPERATIONSSTELLE UNIVERSITÄT/GEWERKSCHAFTEN

DGB

Regionaler Arbeitsmarktbericht

Lohnniveau und Altersarmut in der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland – Regionale Befunde und rentenpolitische Konsequenzen

Eine Studie der Kooperationsstelle Hochschule/Gewerkschaften an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und der DGB Region Oldenburg/Ostfriesland

Autor: Dr. Uwe Kröcher

Kooperationsstelle Hochschule/Gewerkschaften
an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Ammerländer Heerstraße 121
26129 Oldenburg
Postanschrift:
D-26111 Oldenburg
Dr. Uwe Kröcher
Tel.: 0441/798-2909
uwe.kroecher@uni-oldenburg.de

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland
Kaiserstraße 4
Kaiserstraße 4-6
D-26122 Oldenburg
Dorothee Jürgensen
Tel.: 0441-2187611
dorothee.juergensen@dgb.de

Oldenburg, Juli 2017

Inhalt

1. Einleitung oder das wachsende gesellschaftliche Problem der Altersarmut 4
2. Alterssicherungssystem und Einflussfaktoren für Altersarmut 8
3. Altersarmut in der Region Oldenburg/Ostfriesland 11
3.1 Regionalisierte Befunde anderer Studien 11
3.2 Durchschnittliche Rentenzahlbeträge 13
3.3 Relativierung durch regionalisierte Kaufkraftunterschiede? 15
4. Probleme der Arbeitsmarktstruktur in der Region 17
4.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit 17
4.2 Atypische Beschäftigungsformen 20
5. Geringes Lohnniveau – entscheidende Basis für zukünftige Altersarmut 22
6. Rentenpolitische Schlussfolgerungen – Stärkung der gesetzlichen Rente 30
Literatur: 32

1. Einleitung oder das wachsende gesellschaftliche Problem der Altersarmut

Es ist mittlerweile weitgehend unstrittig, dass eine steigende Zahl von älteren Menschen in Deutschland, die mit 65 Jahren und älter die Schwelle zur Rentenphase erreicht haben, von Altersarmut bedroht ist. Insbesondere die Strukturentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors und prekären Beschäftigungsverhältnissen und die zumindest noch in jüngster Vergangenheit hohe Arbeitslosigkeit führen dazu, dass immer mehr Menschen, die in den nächsten Jahren ins Rentenalter kommen, nur geringe Rentenanwartschaften nachweisen können und somit mit Renten auskommen müssen, die unterhalb der sozialen Grundsicherung bzw. der Armutsrisikoschwelle liegen.

Eine aktuelle Studie von DIW und ZEW im Auftrag der Bertelsmann Stiftung bestätigt mit einer Hochrechnung, dass das Altersarmutsrisiko auf Grundlage des jetzigen Rentensystems deutlich zunehmen wird. Besonders stark erhöht sich das Altersarmutsrisiko u.a. für Langzeitarbeitslose, für alleinstehende Frauen (mit Kindern) sowie für Personen mit geringen Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung (Haan u.a. 2017, 77). Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass sich in Deutschland im Zeitraum zwischen 2031 und 2036 im Mittel die Altersarmutsrisikoquote auf fast 18% erhöht (von jetzt 15,1%) und die Grundsicherungsquote auf 6% nahezu verdoppelt (ebd., 76).

Allgemein anerkannt ist, das Ausmaß an Altersarmut mit zwei unterschiedlichen Methoden zu messen: (Geyer 2015, Langness 2015): Altersarmut wird zum einen anhand der Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß Leistungen des SGB XII gemessen, und zwar von Leistungsbeziehern, die 65 Jahre und älter sind (*Grundsicherungskonzept*). Zum anderen wird Altersarmut anhand der relativen Position zum Durchschnittseinkommen gemessen (*Einkommenskonzept*), empirisch aus Daten des Sozioökonomischen Panels des DIW, dem Mikrozensus oder der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

Nach dem *Grundsicherungskonzept* gelten Personen als arm, die eine Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII beantragt und Leistungen bewilligt bekommen haben. Dies sind 2015 in Deutschland mit 536.121 Leistungsbeziehern 3,1 % der Bevölkerung über 65 Jahre[1]. Trotz dieses relativ geringen Wertes bedeutet er fast eine Verdopplung gegenüber dem Jahr 2003, als die Grundsicherung eingeführt wurde und 1,7 % der älteren Bevölkerung Grundsicherung im Alter bezogen haben. Der durchschnittlich gewährte Grundsicherungsbetrag beträgt für Einzelpersonen in einem Haushalt (bzw. „Bedarfsgemeinschaft“) 2016 insgesamt 719 Euro (Regelbedarf und Kosten der Unterkunft) (IAQ 2016), wobei hier ein individuelle Bedarfsprüfung vorgenommen wird.

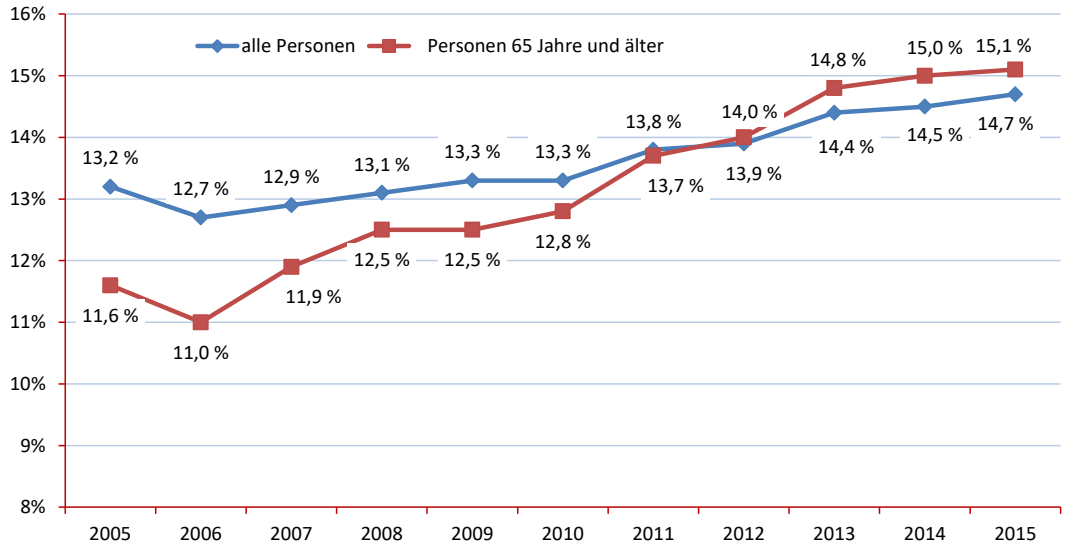
Als arm oder armutsgefährdet nach dem *Einkommenskonzept* gelten in der Regel Personen, die weniger als 60% des mittleren bedarfsgewichteten Einkommens (Median, gemessen in Privathaushalten) haben. Nach dem Mikrozensus als eine anerkannte empirische Datenquelle liegt diese Armutsgefährdungsschwelle bei Einpersonenhaushalten im Jahr 2015 in Westdeutschland bei 974,- Euro pro Monat (in Niedersachsen bei 930,- Euro pro Monat). In einem Vierpersonenhaus-

[1] Wenn man die Quote auf die Bevölkerung der Regelaltersgrenze des Rentenbezugs als Basis nimmt (65 Jahre und 4 Monate), erhöht sich die Quote auf 3,2 % (Steffen 2016).

halt mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren liegt diese Grenze bei 2.045,- Euro (Westdeutschland) bzw. bei 1.952,- Euro (Niedersachsen). In Westdeutschland waren 2015 gemäß dieser Definition 14,7 % der Bevölkerung armutsgefährdet, deutlich mehr als im Jahr 2005, in dem 13,2 % der Bevölkerung als arm galten.

Werden diese bevölkerungsbezogenen Daten nun nach Altersgruppen differenziert, so fällt auf, dass die Personen, die über 65 Jahre und damit in der Regel im Rentenalter sind, 2005 deutlich weniger armutsgefährdet waren, nämlich nur zu 11,6 %, aber dass sich dieser Anteil überdurchschnittlich stark auf 15,1 % im Jahr 2015 erhöht hat und nunmehr sogar über der Schwelle der Gesamtbevölkerung liegt (vgl. Abb. 1). Dies bedeutet: Die Armut von alten Menschen nimmt in Westdeutschland deutlich stärker zu als in der Gesamtbevölkerung und ist stärker ausgeprägt als bei der Gesamtbevölkerung.[2]

Abb. 1: Armutsgefährdungsquoten in Westdeutschland 2005-2015



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016), Tabelle A 1.1.17, eigene Berechnungen

Obwohl beide Konzepte zur Messung von Altersarmut ergeben, dass die Zahl armer Menschen im Alter im Verlauf der Zeit angestiegen ist, unterscheiden sie sich doch in der Höhe erheblich. Die Altersarmutsgefährdung nach Einkommenskonzept ist fast fünfmal so hoch wie die Altersarmut nach dem Grundsicherungskonzept. Diese Unterschiede lassen sich im Wesentlichen durch drei Sachverhalte erklären: Zum einen nehmen nicht alle älteren Menschen die Grundsicherung in Anspruch, die einen realen Bedarf nachweisen könnte, etwa weil sie über die Möglichkeit nicht entsprechend informiert sind oder weil sie aus Stigmatisierungsängsten von einer Antragstellung absehen. Diese Dunkelziffer von eigentlich Antragsberechtigten, die keinen Antrag stellen, wurde mit Daten zum Jahr 2007 empirisch auf 65% geschätzt (Becker 2012, zit. nach Steffen 2016). Zum anderen bleiben bei dem Einkommenskonzept, zumindest nach den Daten des hier verwendeten Mikrozensus, die Vermögenssituation unberücksichtigt, während bei der Gewährung von Grund-

[2] Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Personen im Erwerbsalter ab 25 Jahre deutlich niedrigere Armutsgefährdungsschwellen aufweisen (12,9% bzw. 11,5%). Aber Kinder bis 18 Jahre (18,3%) und junge Erwachsene in der Ausbildungsphase zwischen 18 und unter 25 Jahren (23,4%) sind am stärksten von Armut betroffen.

sicherung im Alter zumindest ein Teil des Vermögens berücksichtigt wird. Da mitunter im Erwerbsleben Vermögen, z.B. Hauseigentum, angesammelt wird, welches mit Blick auf die Alterssicherung verwendet wird, blendet das Einkommenskonzept zumindest ein Teil der finanziellen Lage aus. Zum Dritten werden mit den Bezugsquoten der Grundsicherung im Alter andere Leistungsbezüge, die auf Altersarmut hindeuten, ausgeklammert. So kommt Martens (2014, 98) zu dem Ergebnis, dass bei Einbeziehung der Wohngeldzahlungen sich die Grundsicherungsquote nochmals deutlich erhöht (für das Jahr 2011 auf 4,2%), so dass sich zumindest aus methodischer Sicht die Werte etwas annähern.

Ungeachtet dieser Differenzen zeigt sich anhand beider Datenbefunde, dass die Altersarmut als gesellschaftliches Problem zunimmt und Konzepte zur Vermeidung und Begrenzung von Altersarmut benötigt werden. Die Zunahme der Altersarmut hat auch damit zu tun, dass gerade im Alter eine starke Polarisierung der Einkommen zwischen Arm und Reich vorliegt. So haben Untersuchungen mit Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ergeben, dass in Deutschland das Einkommen von Personen im Alter (über 65 Jahre) merklich ungleicher verteilt ist als das Einkommen von Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre). Mit anderen Worten: die Schere zwischen Arm und Reich geht im Alter weiter auseinander (Noll/Weick 2013, 125).

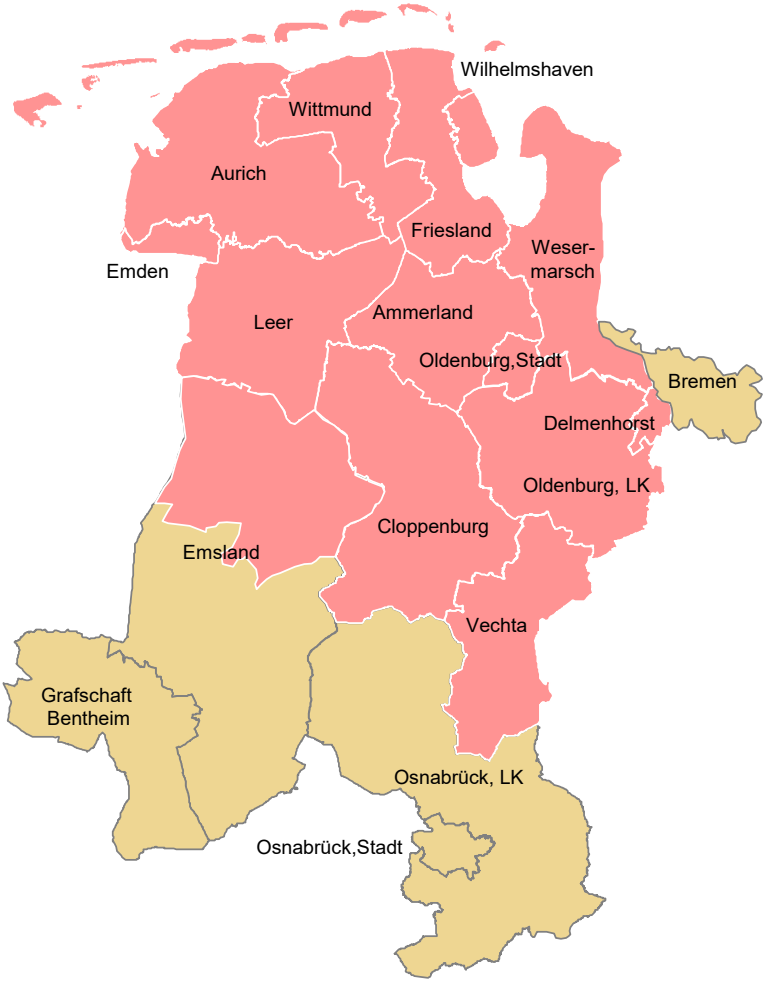
Doch wie stellt sich diese wachsende und drohende Altersarmut vor Ort in den Regionen dar? Welche regionalen Unterschiede lassen sich feststellen? In diesem Bericht soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie sich möglicherweise das Armutsrisiko in der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland von dem allgemeinen Risiko in Deutschland insgesamt unterscheidet. Denn bisher liegen dazu nur wenige empirische Forschungsarbeiten zu möglichen regionalen Unterschieden in der Altersarmut vor. Zu nennen sind die Arbeit von Martens (2014), in der die Grundsicherungsdaten mit Wohngelddaten kombiniert wurden und auf Kreisebene eine Abschätzung künftiger Altersarmut auf Basis von Beziehern von Existenzminimumleistungen und Wohngeld der heute 55- bis unter 65-Jährigen vorgenommen wird. Rothhard (2013) hat eine Auswertung der Grundsicherungsdaten im Alter für die Kreisebene für das Land Niedersachsen vorgelegt. Seit einiger Zeit analysiert der Paritätische Gesamtverband die Armut auf regionaler Ebene von Raumordnungsregionen, dabei wird aber nicht die spezifische Altersarmut ausgewiesen (Der Paritätische Gesamtverband 2017). Mit ähnlichen Daten operiert die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung des Landes Niedersachsen und die Armuts- und Reichtumsanalysen in Niedersachsen von Eichhorn (z.B. 2015). Zudem existieren einige Falluntersuchungen aus einigen Regionen (z.B. Unger/Schur 2016). Besondere Aufmerksamkeit wurde einer Studie zur regionalen Verteilung der Altersarmut in Deutschland im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung entgegengebracht, die sowohl mit dem Grundsicherungskonzept wie mit dem Einkommenskonzept arbeitet und dabei die Armutsgefährdung im Alter für das Jahr 2013 über weitere regionalstrukturelle Einflussfaktoren auf Kreisebene schätzt (Schräpler u.a. 2015a, Schräpler u.a. 2015 b).

Die Ergebnisse dieser Studien, bezogen auf die DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland, fließen in die Bewertung der Altersarmut in der Region ein. Die empirische Untersuchung der Situation in der Region ist das Ergebnis eines Kompromisses aus einerseits einigen grundsätzlichen theoretischen Überlegungen zum Thema Altersarmut und ihren Einflussfaktoren und aus andererseits der verfügbaren regionalisierten Datenlage. Wie aus dem ersten noch zu zeigen sein wird, hängt die zukünftige Altersarmut sehr stark von der Beschäftigungsdauer (Stichwort lückenlose Erwerbsbiografie) und der Höhe des Verdienstes ab (neben den politischen Regulierungen). Daher stehen

hier im Gegensatz zu den dargestellten vorliegenden Untersuchungen die regionalen Lohnhöhen im Vordergrund.

Die DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland umfasst den nördlichen Teil von Weser-Ems unter Einschluss der kreisfreien Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg und Wilhelmshaven sowie den Landkreisen Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Friesland, Leer, Oldenburg, Vechta, Wesermarsch, Wittmund und das nördliche Emsland mit den (Samt)Gemeinden Lathen, Nordhümling, Papenburg, Rhede, Sögel und Werlte (vgl. Abb. 2). Da die meisten Datengrundlagen für die hier vorgenommene Auswertung aber auf Kreisebene vorliegen, wurde die DGB-Region einschließlich des gesamten Landkreises Emsland gebildet. Der Begriff Region Oldenburg/Ostfriesland schließt hier also das Emsland mit ein.

Abb. 2: Gebietsabgrenzung der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland (nachrichtlich Weser-Ems und Bremen)



Quelle: eigene Darstellung

2. Alterssicherungssystem und Einflussfaktoren für Altersarmut

Im Nachkriegsdeutschland wurde 1957 durch die CDU-/CSU-Regierung unter Adenauer (mit den Stimmen der SPD) mit der großen Rentenreform die wesentliche Säule des heutigen Alterssicherungssystems geschaffen. Ein Umlageverfahren ersetzte die bis dato kapitalgedeckte Rentenversicherung. Dabei wurde die Altersrente dynamisiert, d.h. deren Höhe an die Lohn- und Gehaltsentwicklung gebunden, sowie das sog. Äquivalenzprinzip eingeführt, nach dem sich die Rentenhöhen am Einkommensniveau aus dem Erwerbsleben orientiert (Butterwege 2012, 14f). Im späteren Verlauf wurde das System durch die Rentenreform 1972 angepasst und insbesondere eine Rente nach Mindesteinkommen mit Anhebungen für Geringverdiener und die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für Frauen eingeführt (ebd., 16). Seit der rot-grünen Rentenreform von 2001 wurde das Rentenniveau von vorher 53% auf schrittweise 43% im Jahr 2030 gesenkt, eine parallel aufzubauende private Altersvorsorge mit kapitalgedeckter Organisation eingeführt (u.a. sog. „Riester-Rente“) und die Arbeitgeberbeiträge der bis dahin paritätischen Rentenversicherung gedeckelt. Das Ergebnis ist – neben anderen strukturellen Änderungen – dass sich heute das Alterssicherungssystem in Deutschland für die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten durch drei Säulen auszeichnet: erstens der klassischen gesetzlichen Rentenversicherung, zweitens der eigentlich nur ergänzenden betrieblichen Altersversorgung und drittens der privaten Altersvorsorge.

In diesem System der drei Säulen stellt die gesetzliche Rentenversicherung nach wie vor die große Basis der Altersversorgung dar, aus der 90% der Männer und Frauen ab 65 Jahren eine Rente beziehen (Heien/Heckmann 2016, 31f.). Über die zweite Säule sind in einer betrieblichen Altersversorgung der Privatwirtschaft in Westdeutschland 45% der Männer und nur 11% der Frauen ab 65 Jahren abgedeckt, die vorher in der Privatwirtschaft tätig waren, in Ostdeutschland deutlich weniger (ebd., 33, 106). Private Rentenversicherungen und Renten aus Lebensversicherungen inkl. „Riester-Renten“ nehmen dagegen noch einen sehr kleinen Anteil an der derzeitigen Altersversorgung ein, in Westdeutschland bei den Männern 5% und bei den Frauen 3% (ebd., 109). Gerade bei der dritten Säule ist seit 2012 eine Stagnation von Versicherungsabschlüssen festzustellen, so dass man über die dritte Säule weit entfernt von einer vollständigen Absicherung der Bevölkerung ist. Nicht wenige Experten sprechen daher von einem Scheitern der Einführung der dritten Säule, weil gerade die unteren Einkommensschichten sich diese Vorsorge nicht leisten können, so dass bei weiterem Absinken des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung von einer deutlichen Zunahme an Altersarmut auszugehen sein wird.

Die gesetzliche Rentenversicherung stellt die zentrale Säule dar, wenn es darum geht, Altersarmut einzudämmen, zumal 65% der Arbeitnehmerinnen keine andere Alterssicherung aufweisen als die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) (BMAS 2016b, 14). Daher sollen im Folgenden ihr derzeitiges Versorgungsniveau und ihre Funktionsweise dargestellt werden.

Die Standardrente ist ein fiktiver Wert der gesetzlichen Rentenversicherung, die angibt, wie hoch eine durchschnittliche Rente bemessen ist. Sie gibt rein rechnerisch die monatliche Regelaltersrente eines Versicherten in der allgemeinen Rentenversicherung an, der 45 Jahre lang stets ein Entgelt in Höhe des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten bezogen hat. Diese Standardrente liegt in den alten Bundesländern zum 1.1.2016 bei 1.314,- Euro (Deutsche Rentenversicherung 2016). Sie wird aber nur von einem Teil der Versicherten erreicht oder übertrof-

fen, weil aus verschiedenen Gründen nur relativ wenige Beschäftigte die entsprechenden Voraussetzungen in ihrem aktiven Erwerbsleben erreichen können. Die reale Rentenhöhe wird durch den durchschnittlichen Rentenzahlbetrag ausgewiesen (wobei hier Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag abgezogen ist), und der liegt in Westdeutschland im Jahr 2014 nur bei 849,- Euro pro Monat. Dieser Durchschnittswert weist erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede auf. So erhalten 2016 Männer monatlich 1.141 Euro, Frauen aber nur 589 Euro (Heien/Heckmann 2016, 105).

Die Höhe der gesetzlichen Rente hängt von dem individuellen Leistungsniveau im Erwerbsleben ab; sie wird über eine Rentenformel errechnet, bei der die Höhe und Dauer des Bruttoverdienstes im Erwerbsleben die entscheidende Rolle spielt. Falls ein Beschäftigter 45 Jahre so viel wie das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt verdient hat, erhält er oder sie 45 Entgeltpunkte. Das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller (Sozial)Versicherten liegt beispielsweise im Jahr 2016 bei 36.267 Euro (vorläufig). Die gesammelten Entgeltpunkte werden mit dem aktuellen Rentenwert multipliziert, der von der Bundesregierung jährlich festgelegt wird und in dem eine Anpassung zum Ausgleich der Inflation enthalten ist. Doch in der Realität ist im zeitlichen Verlauf z.B. seit dem Jahr 2000 mit einem realen Kaufkraftverlust zu rechnen (vgl. DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt 2017, 12). In dieser Konstruktion der gesetzlichen Rente hängt deren Höhe neben politischen Entscheidungen zur Ausgestaltung des Rentensystems wie z.B. das angestrebte Rentenniveau (derzeit bei 47,9 %[3]), somit vor allem von der durchschnittlichen Lohnhöhe und einer Erwerbsbiographie ohne größere Brüche und Lücken ab (vgl. Bäcker/Schmitz 2013, 35f.). In dem jetzigen Rentensystem „ist die individuelle Erwerbsbiografie von entscheidender Bedeutung für die Höhe der späteren Altersrente“ (Brettschneider/Klammer 2016, 424).

Diese Erwerbsbiografien hängen aber nicht nur von subjektiven Präferenzen, sondern in entscheidendem Maße von gesellschaftlichen Leitbildern und ökonomisch wie politisch bestimmten strukturellen Rahmenbedingungen ab, wobei die Integrationsmöglichkeiten in den (ersten) Arbeitsmarkt wesentlich sind. Wenn also von der individuellen auf eine kollektive und strukturelle Ebene die Rentenhöhe in regionalisierter Form untersucht werden soll, dann spielt der regionale Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle. Die entscheidenden Faktoren seitens des Arbeitsmarktes für unterdurchschnittliche Rentenhöhen und eine damit zusammenhängende drohende Altersarmut sind demnach:

- häufige unterbrochene oder problematische Erwerbsbiographien, die sich strukturell in geringen Erwerbsquoten und hoher Arbeitslosigkeit ausdrücken,
- ausgeprägte atypische Beschäftigungsstrukturen, bei denen die 450,- Euro-Jobs (geringfügig entlohnte Beschäftigte), Leiharbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigung und Beschäftigte, die ALG-II zusätzlich zu ihrem Lohn beziehen, besonders stark von Bedeutung sind und vor allem,
- Beschäftigungsstrukturen, die durch niedrige Löhne bzw. durch ein allgemein unterdurchschnittliches Lohnniveau geprägt sind.

[3] Das Rentenniveau misst das Verhältnis von Standardrente zu Durchschnittsentgelt in Prozent. Ausgewiesen wird das „Rentenniveau netto vor Steuern“, also das Verhältnis der „verfügbaren“ Standardrente zum „verfügbaren“ Durchschnittslohn. Verfügbar heißt: Es werden noch die Abzüge durch Sozialabgaben berücksichtigt, Steuern dagegen nicht. Für 2016 beträgt die verfügbare Standardrente 1.200 Euro und das verfügbare Durchschnittsentgelt 2.505 Euro (vorläufige Werte). Das gesetzliche Rentenniveau „netto vor Steuern“ liegt 2016 also bei etwa 47,9 Prozent (vorläufiger Wert).

Bei diesen strukturellen Faktoren, die zu niedrigen Altersrenten führen, ist vor allem zu beachten, dass sie über einen langen Zeitraum wirken und nicht unbedingt aus der aktuellen Arbeitsmarktlage abgeleitet werden können. Da die Rentenanwartschaft (über „Entgeltpunkte“) sich aus dem gesamten Erwerbsleben bis zum Renteneintrittsalter berechnet, fließen die Arbeitsmarktstrukturen von heute und der Vergangenheit in die Rentenansprüche von morgen ein. Oder andersherum spiegelt die aktuelle Rentenhöhe die Arbeitsmarktstruktur der Vergangenheit wider, sie stellt sozusagen eine „sedimentierte Arbeitsmarktgeschichte“ dar. Dieser Zusammenhang wird beispielsweise besonders deutlich, wenn sich die Entwicklung in Bayern angeschaut wird, wo heute die geringsten Arbeitslosenquoten in Deutschland, hohe Erwerbsquoten und zum Teil auch hohe Löhne anzutreffen sind, aber gleichzeitig ein überdurchschnittliches Armutsrisiko für Rentner über 65 Jahren vorliegt, weil dort in den 1950er und 1960er Jahren sehr niedrige Löhne gezahlt wurden (Bäcker 2015, 6).

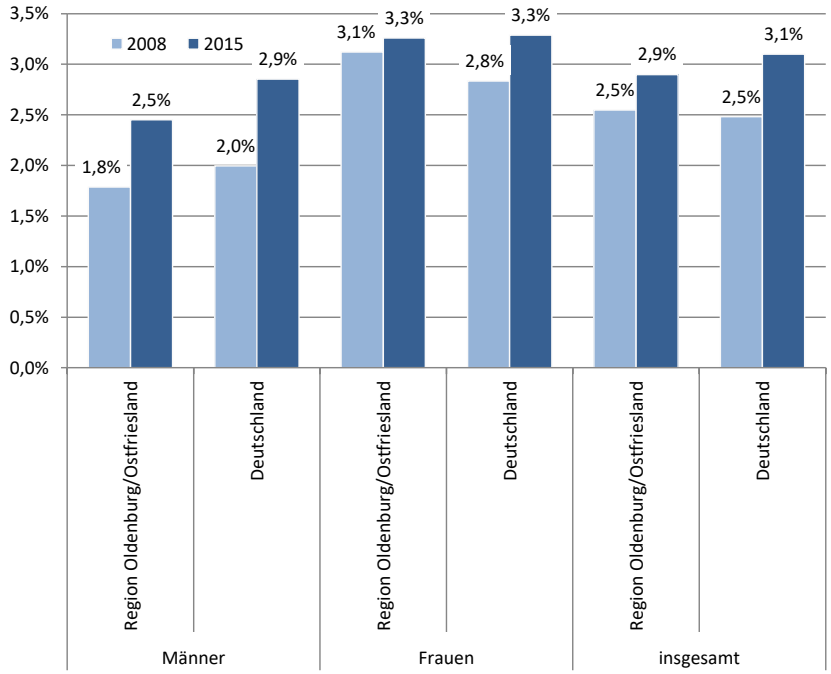
Im Folgenden soll das Armutsrisiko im Alter in der DGB-Region Oldenburg-Ostfriesland auf drei Wegen betrachtet werden: zum einen anhand der regionalisiert verfügbaren Daten zu Altersarmut und aus den realen Rentenhöhen, die anhand von Berechnungen des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) auf Basis der Deutschen Rentenversicherung regionalisiert auf Kreisebene vorliegen, zum zweiten anhand der regionalen Arbeitsmarktstrukturen (Beschäftigungsquoten, Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigungsstrukturen) und zum dritten anhand der Bruttoarbeitsentgelte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Es wird dabei nachgewiesen, dass das Armutsrisiko im Nordwesten eindeutig höher liegt als im übrigen Durchschnitt Westdeutschlands. Folglich ist die regionale Betroffenheit von einer potenziellen Altersarmut in der Region überdurchschnittlich hoch.

3. Altersarmut in der Region Oldenburg/Ostfriesland

Regionalisierte Untersuchungen zu Altersarmut in Deutschland kommen fast einhellig zu dem Ergebnis, dass sich die Altersarmut in Deutschland regional weiter ausdifferenzieren wird, wobei sie vor allem in Ostdeutschland (mit derzeit relativ hohen Durchschnittsrenten) sowie in Großstädten stark, in vielen ländlichen Regionen dagegen weniger stark zunehmen wird. In der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland stellt sich die Situation anhand unterschiedlicher Befunde differenziert dar.

Da die Region nur wenige städtische Zentren und stark ländliche Strukturmerkmale aufweist, sollte mit Daten aus dem Grundsicherungskonzept eine eher unterdurchschnittliche Betroffenheit von Altersarmut nachgewiesen werden. Dies bestätigt sich bei erstem Blick auf die Daten auch: Lag in der Region im Jahr 2008 noch eine Grundsicherungsquote von 2,5% vor, die exakt der Quote in Deutschland entsprach, stieg sie zum Jahr 2015 weniger stark an und liegt jetzt mit 2,9% unterhalb des deutschen Durchschnitts von 3,1% (vgl. Abb. 3). Dieses unterdurchschnittliche Niveau ist auf die geringere Altersarmut von Männern zurückzuführen. Dagegen liegt die Grundsicherungsquote im Alter bei Frauen mit 3,3% auf gleichem Niveau und war mit 3,1 % im Jahr 2005 in der Region sogar deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (2,8%).

Abb. 3: Grundsicherungsquoten in der Region Oldenburg/Ostfriesland und Westdeutschland 2008/2015



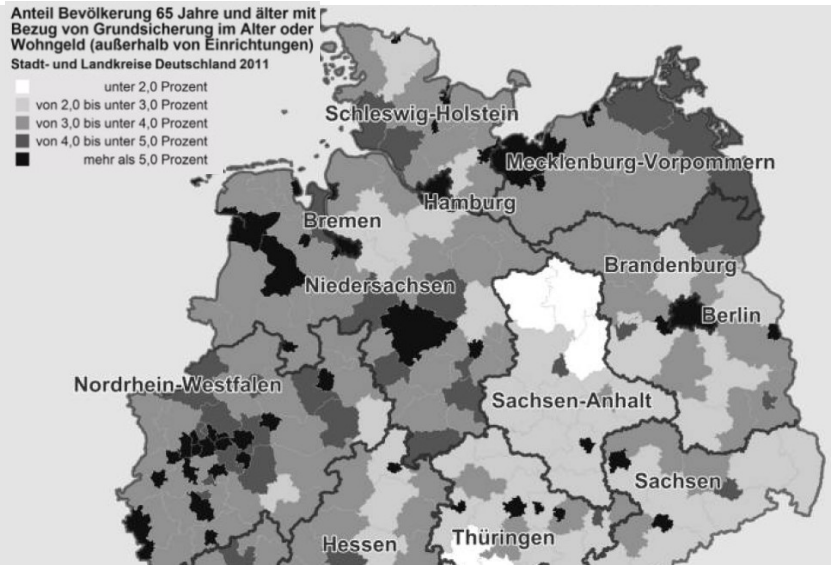
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017), Tabellen 333-31-4, 333-41-4, eigene Berechnungen

3.1 Regionalisierte Befunde anderer Studien

Doch wenn die Befunde von Martens (2014) und der Bertelsmann-Studie (2015) herangezogen werden, wird deutlich, dass mit einer höheren Altersarmut in der Region zu rechnen sein wird. Der Untersuchungsansatz von Martens (2014) kombiniert die Grundsicherung im Alter mit den Wohngeldzahlungen und kommt damit zu dem Ergebnis, dass in der Region zumindest die Städte Delmenhorst, Emden und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Cloppenburg und Leer mit über

5% Altersarmut über dem bundesdeutschen und gleichzeitig westdeutschen Durchschnitt von 4,2% liegen (vgl. Abb. 4). Aus seinen Vorausberechnungen bis zum Jahr 2021 kann abgelesen werden, dass fast die gesamte Region in etwa im westdeutschen Durchschnitt von 6% Altersarmut liegen wird.

Abb. 4: Einkommensarme Renter/innen im Jahr 2011

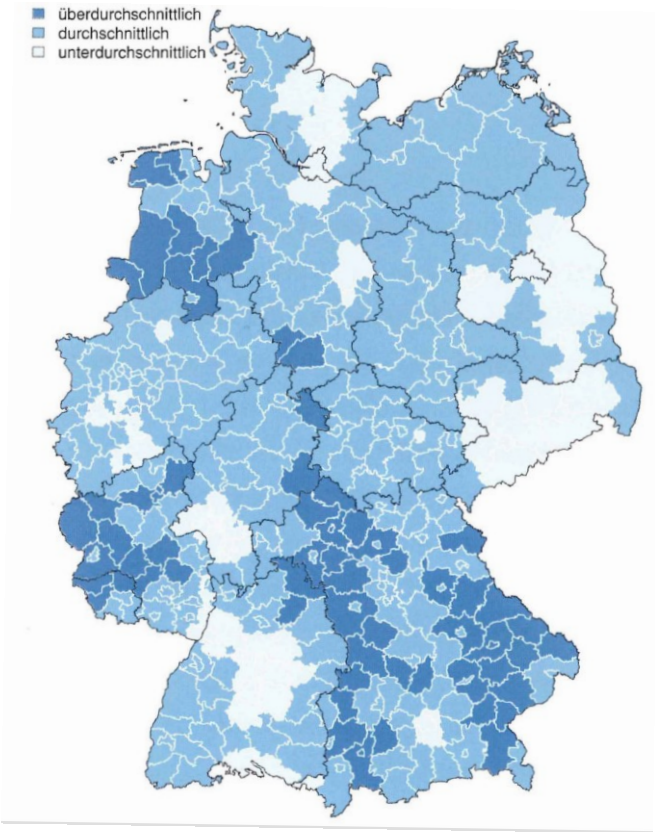


Quelle: veränderter Abbildungsausschnitt aus Martens (2014, Abbildung 5, 103).

Wenn die Studie von Schräpler u.a. (2015a, b) zugrunde gelegt wird, dann relativiert sich die relativ positive Darstellung der Region anhand der Grundsicherungsquote. Nach dem Einkommenskonzept werden hier Regionen identifiziert, die eine signifikant unter- oder überdurchschnittliche Armutsgefährdung aufweisen. Die Autoren der Studie kommen zu folgendem Ergebnis: „Die Armutsgefährdung im Alter, welche auf dem relativen Einkommenskonzept basiert, ist zurzeit in den Kreisen des früheren Bundesgebiets überdurchschnittlich hoch, in denen in der Vergangenheit geringe Beschäftigungsquoten vorlagen und niedrige Entgelte gezahlt wurden. Dies sind vor allem strukturschwache Gebiete und Landkreise in Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.“ (ebd., 64). In der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland werden für Emden sowie für die Landkreise Aurich, Cloppenburg, Emsland, Vechta und Wittmund eine überdurchschnittliche Altersarmutsgefährdung diagnostiziert (vgl. Abb. 5). Ein wesentlicher Grund für die Abweichung zwischen den Ergebnissen aus dem derzeitigen Stand der Grundsicherungsquoten im Alter führen die Autoren auf die hohe Wohneigentumsquote zurück, namentlich in den Landkreisen Emsland, Cloppenburg und Aurich, denn das Einkommenskonzept berücksichtigt den Einkommensvorteil des selbst genutzten Wohneigentums nicht (ebd.).

Trotz dieser methodischen Relativierung muss man zu dem Ergebnis kommen, dass die vorliegenden weiterführenden Studien – sowohl auf Basis des Grundsicherungskonzeptes unter Einbezug des Wohngeldbezugs als auch auf Basis des Einkommenskonzeptes in weiten Teilen der Region von einer aktuell überdurchschnittlichen Armutsgefährdung ausgehen.

Abb. 5: Signifikante über- und unterdurchschnittliche Armutsgefährdung der ab 65-Jährigen (Bundesmedian)



Quelle: Schräpler u.a. 2015b, 66

3.2 Durchschnittliche Rentenzahlbeträge

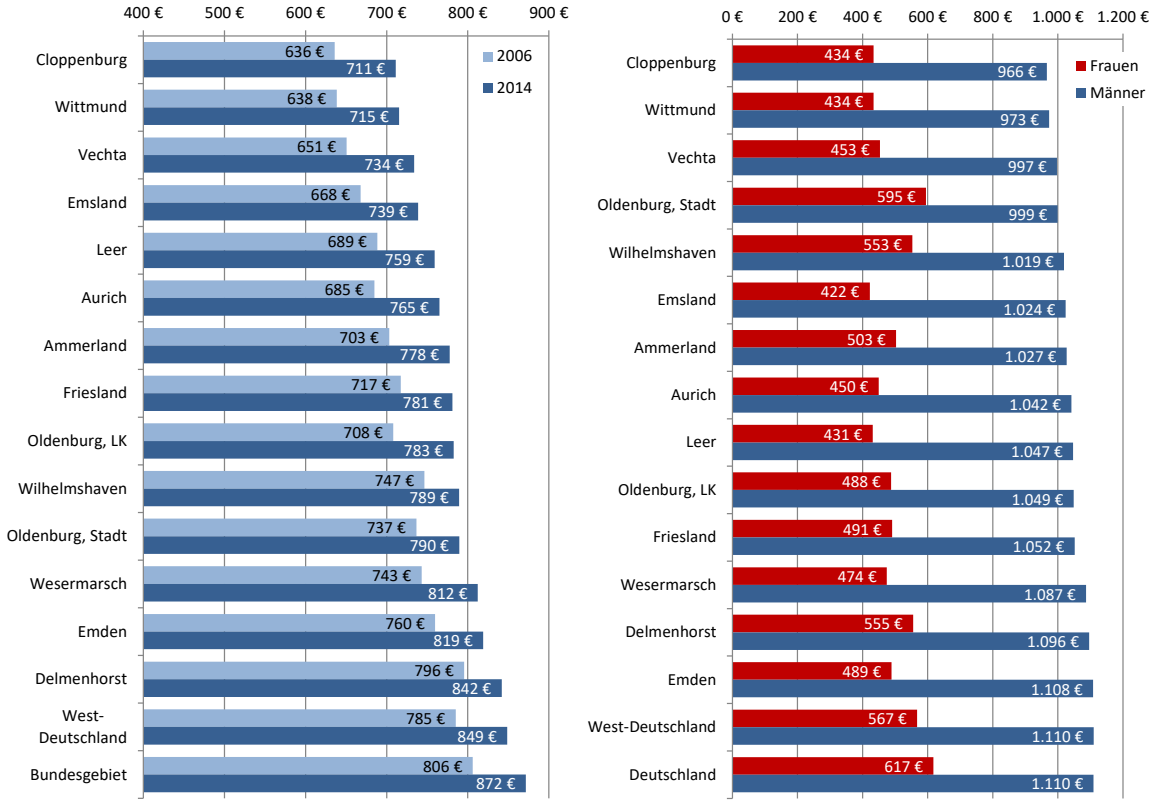
Da die gesetzliche Rente nach wie vor bei den meisten Personen im Rentenalter einen Großteil des Alterseinkommens ausmacht, können die regionalisierten durchschnittlichen Rentenzahlbeträge der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ebenfalls ein Indiz für Altersarmut sein. Die Daten der Rentenzahlbeträge der Deutschen Rentenversicherung wurden von der BBSR (2016) auf Kreisebene aufbereitet und liegen in einer Zeitreihe zwischen 2006 und 2014 vor.

Als Rentenzahlbetrag werden Auszahlungsbeträge je Versicherungsfall verstanden, die ggf. um Höherversicherungsbeiträge, Rentenzuschläge und Auffüllbeträge erhöht und um die Eigenbeteiligung der Rentner/innen für Kranken- und Pflegeversicherung vermindert werden. Bei der Interpretation dieses Wertes muss berücksichtigt werden, dass eine Person mitunter mehrere Rentenzahlbeträge erhalten kann und die Beträge somit keine Pro-Kopfangabe der Einkommen aus der GRV darstellen. Insofern können sie alleine auch keine gesicherten Hinweise über das Niveau von Alterseinkommen geben. In einem regionalen Vergleich aber sind sie durchaus brauchbar, weil sich die methodischen Probleme auf allen räumlichen Ebenen darstellen und damit die Abweichung der regionalen Beträge vom Bundesdurchschnitt durchaus einen Erkenntnisgewinn beinhalten.

Die Kreisergebnisse der durchschnittlichen Rentenzahlbeträge für das Jahr 2013 liefern für die Region Oldenburg/Ostfriesland ein sehr ähnliches Bild wie die signifikante regionale Betroffenheit von Altersarmut bei Schräper u.a. (2014b). So führen alle Kreise, die Schräper u.a. mit einer überdurchschnittlichen Armutsgefährdung einstufen, auch hier die Liste der Kreise und kreisfreien Städte mit den niedrigsten Rentenzahlbeträgen an (in aufsteigender Reihenfolge): Cloppenburg, Wittmund, Vechta, Emsland, Leer und Aurich mit monatlichen Zahlbeträgen zwischen 711 € und 765 €, während Westdeutschland ein Wert von 849 € aufweist (vgl. Abb. 6). Insgesamt ist auffällig, dass kein einziger Kreis oder keine einzige Stadt an das westdeutsche Niveau herankommt. Andere Befunde werden mit den Daten bestätigt, nach denen die Rentenhöhen vor allem in den Städten merklich höher liegen als in den ländlichen Regionen.

Besonders deutlich wird die regionale Betroffenheit von geringen Rentenzahlbeträgen in der Region, wenn sich die relative Position der hiesigen Landkreise und Städte in einer bundesweiten Spreizung der Rentenzahlbeträge angeschaut wird. Die Spannbreite bei den 404 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten, für die Daten vorliegen, reicht von der Stadt Cottbus mit einem monatlichen Durchschnittsbetrag von 1.031 € auf Rang 1 bis zum Kreis Bitburg-Prüm in der Eifel auf Rang 404 mit einem Rentenzahlbetrag von 664 €. Die nordwestdeutschen Kreise mit Ausnahme der Wesermarsch nehmen Ränge im letzten Viertel der Rangliste ein: Cloppenburg (Rang 398), Wittmund (395), Vechta (388), Emsland (382), Leer (357), Aurich (348); und die weiteren Kreise und Städte bis zur Stadt Oldenburg auf Rang 308. Nur die beiden Städte Emden und Delmenhorst sind an der Grenze zur oberen Hälfte angesiedelt, Rang 246 bzw. 207.

Abb. 6: Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag nach Landkreisen 2006/2014



Quelle: BBSR (2016)

An den Zahlen wird noch einmal mehr deutlich, dass das Gesicht von Altersarmut mit hoher Wahrscheinlichkeit weiblich ist. So kommen alle Untersuchungen mit bundesweiten Daten zu dem Schluss, dass Frauen deutlich überproportional von Altersarmut betroffen sind als Männer, da sie im bis weit in die 1980er Jahre hinein gültigen Erwerbsmodell mit männlichem Alleinversorger entweder lange Zeit gar nicht erwerbstätig waren, oder in der Regel durchschnittlich geringere Löhne erhielten bzw. längere Unterbrechungen in der Erwerbsbiografie wegen Kindererziehungszeiten aufwiesen. Dies führt dazu, dass Frauen mit ihrer individuellen Erwerbs- und Einkommensposition deutlich hinter Männern bei den Rentenanwartschaften und den gesammelten Entgeltpunkten in der GRV zurückfallen. Auf den Rentenzahlbetrag wirkt sich das so aus, dass Frauen in Westdeutschland nahezu nur die Hälfte der männlichen Zahlbeträge erhalten. Zwar muss dies nicht unbedingt zu Altersarmut führen, weil u.U. in einem (gemischtgeschlechtlichen) gemeinsamen Haushalt ein Ausgleich stattfindet. Doch es werden hier die geschlechtsdifferenten Ergebnisse der Grundsicherungsstatistik im Alter bestätigt (vgl. Kapitel 3).

In regionaler Hinsicht wird besonders deutlich, dass in den kreisfreien Städten mit einer höheren weiblichen Beschäftigungsquote Frauen auch einen signifikant höheren Rentenzahlbetrag erhalten als in den Landkreisen (mit Ausnahme des stark industriell geprägten Emdens). Dagegen liegt der Rentenzahlbetrag von Frauen insbesondere in den Landkreisen mit den geringsten Zahlbeträgen insgesamt deutlich geringer als der Zahlbetrag an Männer (vgl. Abb. 6). Während das Rentenzahlbetrags-niveau von Frauen in Westdeutschland bei 51% liegt, erreicht es in den besagten Landkreisen nur ein Niveau zwischen 41% und 45% des Zahlbetrags für Männer.

3.3 Relativierung durch regionalisierte Kaufkraftunterschiede?

Den Befund der überdurchschnittlichen regionalen Betroffenheit von Altersarmut kann man kritisieren mit dem Hinweis auf regionale unterschiedliche Lebenshaltungskosten bzw. Preisniveaus. Der Gedanke dabei ist, dass man zwar in einer bestimmten Region nicht so hohe Renten bezieht (oder analog dazu im Erwerbsleben nicht so hohe Löhne erhält), man dafür aber auch weniger Ausgaben habe. Einige Untersuchungen versuchen, diese regionalen Preisunterschiede zu berücksichtigen (Metzger 2014, Prognos 2015). Auch das Institut der deutschen Wirtschaft hat versucht, der regionalen Einkommensarmut methodisch eine regionale Kaufkraftarmut entgegenzusetzen. Danach würden bei der Einkommensarmut mit einer regionalen Preisbereinigung (Kaufkraftarmut) weite Teile der Region Oldenburg/Ostfriesland aus einer überdurchschnittlichen in eine unterdurchschnittliche Armutsbetroffenheit fallen, wenn man als Vergleichseinkommen 60% des bundesweiten Durchschnittseinkommens setzt (Röhl/Schröder 2017). Allerdings basieren die Berechnungen auf empirischen Ergebnissen einer Pilotstudie der BBSR aus dem Jahr 2009 mit Daten von 2006-2008 zu regionalen Preisindizes (Kawka 2009), die über den Verbraucherpreisindex der Bundesländer einfach linear hochgerechnet und vor allem mit einem einheitlichen Warenkorb berechnet werden.

Zu Recht kommt der Paritätische Gesamtverband zu dem Ergebnis, dass damit keine seriös verwertbaren Ergebnisse erzielt werden können (Der Paritätische Gesamtverband 2017, 8). Denn neben den veralteten Ausgangsdaten ist vor allem die Verwendung eines einheitlichen Warenkorbs für alle Haushalte ein Problem. In ländlichen Gegenden dürfte z.B. „weniger Geld für das Wohnen, dafür aber mehr Geld für Mobilität ausgegeben werden“ (ebd.). Auch stellen für Haushalte mit älteren Personen in der Regel die jüngsten Immobilienpreisentwicklungen ein geringeres

Problem dar, weil die Eigenheimbildung bereits vollzogen ist und die Mieten gerade im unteren Segment des Wohnungsmarktes auch in den Zentren nicht im durchschnittlichen Maße steigen. Da Wohnkosten eine der größten Positionen bei den Lebenshaltungskosten darstellen, könnte alleine mit diesen Annahmen die Ergebnisse der IW-Studie relativiert werden.

Somit ist dem Resümee der Kritik des paritätischen Gesamtverbandes zuzustimmen, dass die Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Kaufkraft zu „Ergebnissen gelangen, die jedoch wegen der impliziten Annahmen und methodischen Lücken nicht als valide betrachtet werden können.“ (ebd., 11) Und ungeachtet dieser methodischen Einwände kommen Schräper u.a. (2015a, 39) auch bei Berücksichtigung dieser Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung von regionalen Lebenshaltungskosten und Preisniveaus die räumlich unterschiedlichen Einkommen „nicht mehr ganz so weit auseinander[fallen] wie die ursprünglich berechneten Einkommensarmutsquoten, doch sie werden dadurch nicht nivelliert.“

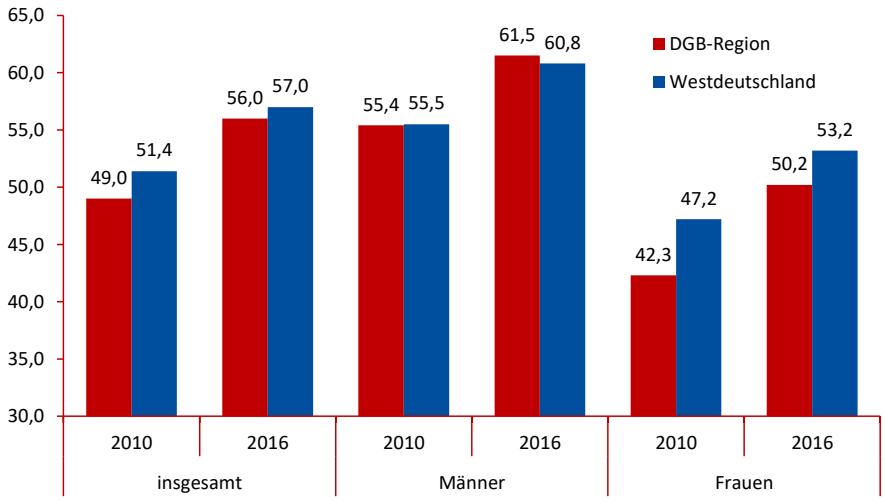
4. Probleme der Arbeitsmarktstruktur in der Region

Wie bereits ausgeführt, erwächst die individuelle Integration in den Arbeitsmarkt und ihre Ausgestaltung (u.a. in Form von Löhnen) zu einem entscheidenden Faktor für zukünftige Altersarmut. „Die individuelle Rentenhöhe ist gewissermaßen ein Spiegelbild der individuellen Erwerbsbiografie: wer im Arbeitsleben eine gute Verdienstposition erreicht und eine langjährige kontinuierliche Erwerbstätigkeit ausgeübt hat, erhält immer eine höhere gesetzliche Rente, als beispielsweise eine Arbeitnehmerin, die über längere Zeit in einer Niedriglohnbranche teilzeitbeschäftigt war, womöglich mehrfach familien- und erziehungsbedingte Unterbrechungen aufweist und/oder am Ende ihres Berufslebens von mehrjähriger Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist.“ (Schmitz 2012, 95 f.). Es soll im Folgenden somit der Frage nachgegangen werden, ob bestimmte Charakteristika des regionalen Arbeitsmarktes in der Region Oldenburg/Ostfriesland vorliegen, die zu einer erhöhten Altersarmut beitragen können und ob damit der „Arbeitsmarkt als Armutsfalle“ (ebd.) gewertet werden muss. Daher soll im Folgenden untersucht werden, welche Strukturmerkmale der regionale Arbeitsmarkt aufweist, um zukünftige Altersarmut zu begünstigen.

4.1 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

Ein wesentlicher Parameter für höhere Altersarmut ist die Erwerbsbeteiligung, die ausdrückt, wieviel Personen erwerbstätig sind. Der übliche Indikator dafür ist die Erwerbstätigenquote, die den Prozentanteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren (die sich im erwerbsfähigen Alter befinden) angibt. Da die regionalisierten Erwerbstätigendaten aber erst relativ spät veröffentlicht werden (derzeit liegen Daten für 2014 vor), wird hier die Beschäftigtenquote herangezogen, die den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der erwerbsfähigen Bevölkerung ausdrückt. Bei geringer Erwerbsbeteiligung können in einer Region insgesamt weniger Rentenanwartschaften erarbeitet werden, so dass dies ein begünstigender Faktor für spätere niedrigere Renten darstellt.

Abb. 7: Beschäftigtenquote 2016 (Anteil der sozialvers. Beschäftigten (am 30.06.2016) an den Einwohnern zwischen 15 und 65 Jahren (am 31.12.2015) in Prozent)



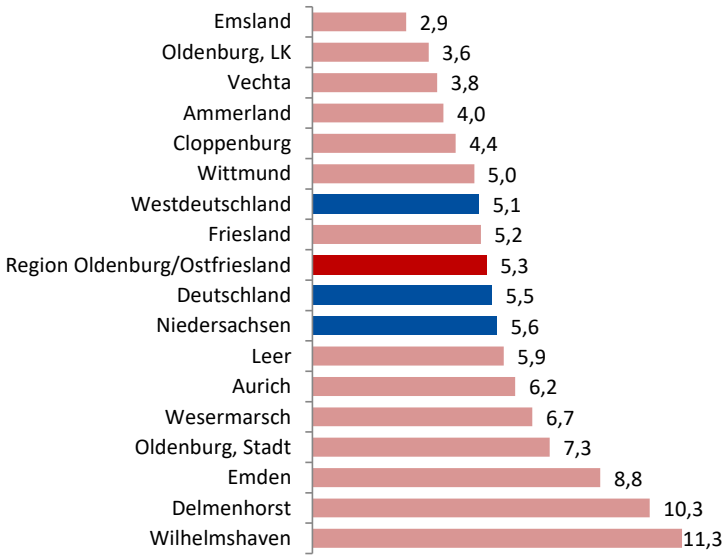
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017e), eigene Berechnungen

In der Region Oldenburg/Ostfriesland lag traditionell die Erwerbsbeteiligung maßgeblich unter dem westdeutschen Durchschnitt, entweder aufgrund hoher Arbeitslosigkeit oder aufgrund einer traditionell vorherrschenden Familienrolle, bei der Frauen weniger erwerbstätig und stärker auf Kindererziehung und unbezahlte Hausarbeit verwiesen wurden. Auch im Jahr 2010 drückt sich dies in einer unterdurchschnittlichen Beschäftigtenquote aus, nach der in der Region 49% der Personen zwischen 15 und 65 Jahren einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. In Westdeutschland waren es zum selben Zeitpunkt 51,4% (vgl. Abb. 7).

Im Verlauf der jüngeren Vergangenheit vollzog sich ein erheblicher Beschäftigungszuwachs mit einer deutlichen Zunahme der Beschäftigungsquote, so dass schon für die Phase zwischen 2005 und 2010 von einem Beschäftigungsboom gesprochen werden musste (vgl. Kröcher 2011). In dieser Phase vollzog sich auch ein Aufholprozess, bei der die Beschäftigungsquote in der Region schneller anstieg als im westdeutschen Durchschnitt. Allerdings verlangsamte sich die Entwicklung bis 2016 etwas, war aber immer noch stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Nunmehr gehen 56% der Personen einer Beschäftigung nach, in Westdeutschland nur wenig mehr (57%). Somit muss festgehalten werden: die Beschäftigungszahlen in der Region sind zwar weiter stark angestiegen, in Westdeutschland aber ebenso, wenngleich nicht in dem Ausmaße. Doch an das Beschäftigungsniveau des westdeutschen Durchschnitts kommt die Region noch nicht heran, so dass eine unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung ein begünstigender Faktor für die überdurchschnittliche Armutsgefährdung in der Region ist.

Zudem wird an der Beschäftigtenquote deutlich, dass die besondere Problematik nach wie vor eine extrem unterdurchschnittliche Frauenerwerbsbeteiligung darstellt. Während sich bei den Männern die Quote mit 61,5% zu 2016 sogar über dem westdeutschen Niveau entwickelte, liegt die Frauenbeschäftigungsquote trotz eines enormen Aufholprozesses seit 2010 nur bei 50%. Und gerade viele Frauen haben ein deutlich stärkeres Altersarmutsrisiko zu tragen als Männer.

Abb. 8: Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivile Erwerbspersonen im Juni 2017

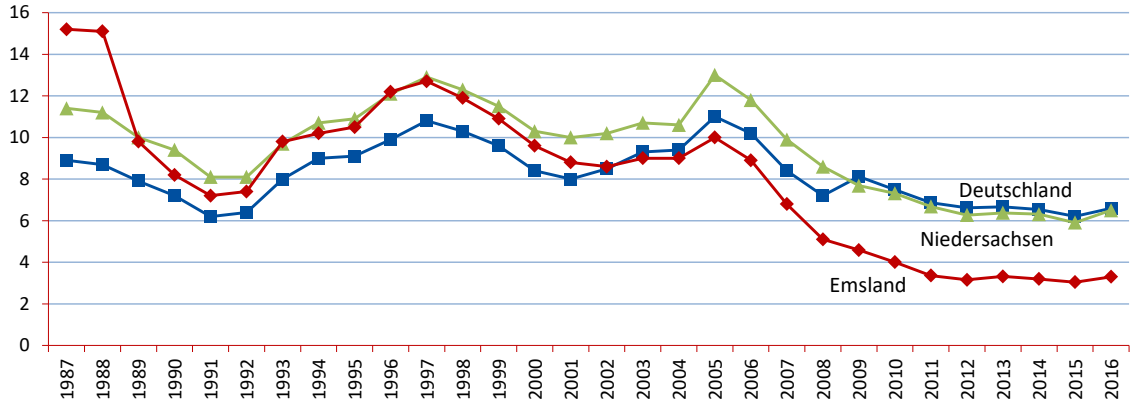


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017a), eigene Berechnungen

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Arbeitslosigkeit. Diese ist in der Region Oldenburg/Ostfriesland sehr stark unterschiedlich nach Teilräumen ausgeprägt (vgl. Abb. 8). Insgesamt beträgt die aktuelle Arbeitslosenquote im Juni 2017 (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) 5,3%. Dies ist ein leicht höherer Wert als der westdeutsche Durchschnitt in Höhe von 5,1%. Auch in der Krisenphase 2008/2009 lag die Quote in der Region mit 7,0% leicht über dem westdeutschen Niveau (6,9%). Doch innerhalb der Region sind die Unterschiede extrem. Auf der einen Seite ist die Arbeitslosenquote im Landkreis Emsland auf einem historisch niedrigen Tiefststand von 2,9% anbelangt, von dem einige Experten meinen, man habe damit bereits die Vollbeschäftigung erreicht. Auf der anderen Seite weisen die Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven Quoten von jenseits der 10% auf. Hier wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit oftmals in den Städten konzentriert, liegen doch in allen Städten überdurchschnittliche Quoten vor, während in vielen Landkreisen sich die Arbeitslosigkeit unter dem westdeutschen Durchschnitt bewegt.

Obwohl das Niveau der Arbeitslosigkeit nur leicht über dem westdeutschen Niveau liegt, hat sich die Arbeitsmarktlage in der Region massiv gebessert. In großen Teilen der Region Oldenburg/Ostfriesland lag eine extrem hohe Arbeitslosigkeit vor. So galt Ostfriesland, das Emsland (vgl. Abb. 9) und auch das Oldenburger Münsterland bis in die 1990er Jahre hinein als strukturschwache Regionen, deren Arbeitslosigkeit durch die damaligen Konjunkturkrisen (seit 1974/75) und durch sektorale Krisen im Bereich Metall- und Elektroindustrie, Textilindustrie und im Schiffbau erhöht wurden. Zunächst im Oldenburger Münsterland, dann im Emsland sanken die Arbeitslosenquoten seit den 1980er Jahren (vgl. Abb. 9), zu Beginn der Jahrtausendwende auch in Ostfriesland deutlich. So vollzog sich ein erstaunlicher regionaler Wachstumsprozess vom vielbesprochenen „Armenhaus Deutschlands“ zur boomenden Wachstumsregion (vgl. Kröcher 2011). Allerdings hat dieser Prozess bisher nur in einigen Räumen dazu geführt, dass die Arbeitslosigkeit Westdeutschlands unterschritten wird.

Abb. 9: Arbeitslosenquote im LK Emsland im Vergleich (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017a), Statistische Ämter der Länder und des Bundes, eigene Berechnungen

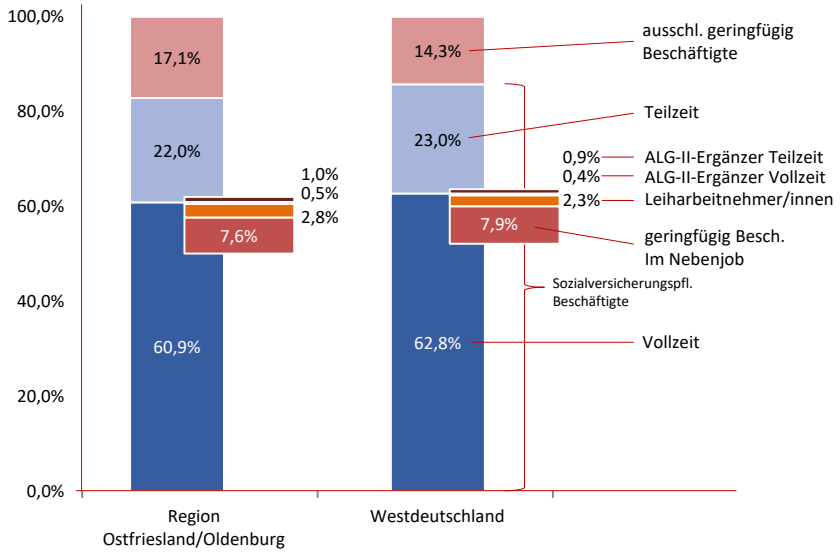
Damit kann festgehalten werden, dass sich in weiten Teilen der Region die Arbeitslosigkeit sehr positiv entwickelt hat, und dies gerade in den Landkreisen der Fall ist, in der die derzeitigen Rentenzahlbeträge am niedrigsten sind und die Armutsgefährdung als hoch angesehen wird (Cloppenburg, Emsland, Vechta und Wittmund). Damit könnte in diesen Regionen die geringe Arbeits-

losigkeit zu einer Stabilisierung der Altersarmut führen. Für andere Kreise und Städte dagegen wie Aurich, Leer oder Emden gilt dies nicht; hier, genauso wie in den anderen Regionen wirkt die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verschärfend und induziert mit hoher Wahrscheinlichkeit eine steigende Altersarmut.

4.2 Atypische Beschäftigungsformen

Neben einer hohen Arbeitslosigkeit und geringen Beschäftigungsquoten bewirken geringwertige Beschäftigungsverhältnisse eine Zunahme an Altersarmut (vgl. Schmitz 2012). Seit einiger Zeit erodiert das sog. „Normalarbeitsverhältnis“, das in der prosperierenden Nachkriegszeit die Basis des männlichen Alleinernährers für die Familie bildete. Im Zuge dessen gingen anteilsmäßig die Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse zurück, während sich sog. „atypische Beschäftigungsformen“ und Niedriglohnsegmente ausweiteten. Unter dieser atypischen Beschäftigung werden Teilzeitarbeit, Mini- oder Midijobs, Zeit- oder Leiharbeit und Arbeit verstanden, deren Entlohnung nicht zu einem sozialen Mindestlebensstandard reicht und die durch staatliche Hilfeleistungen (ALG II) aufgestockt werden muss. Nicht alle diese atypischen Beschäftigungsverhältnisse repräsentieren eine Minderwertigkeit oder Prekarität, einige sind freiwillig gewählt und mit relativ hohen Löhnen verbunden. Doch im Allgemeinen deuten sie auf einen prekären Charakter von Beschäftigung hin, der auch mit erheblichen Einbußen in der Rentenanwartschaft verbunden ist. Besonders stark wirkt sich das bei Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen aus, die in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Abb. 10: Atypische Beschäftigungsformen 2016 – jeweilige Anteile in Prozent zur Gesamtbeschäftigung



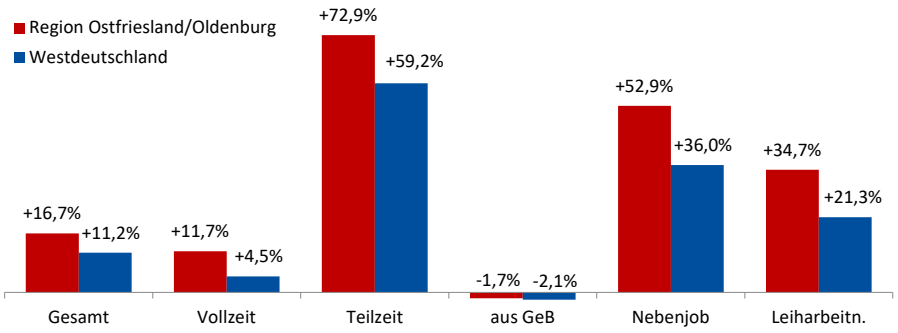
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017b)

Die unterschiedlichen atypischen Beschäftigungsformen lassen sich allerdings nicht alle mittels der verfügbaren regionalstatistischen Daten untersuchen. Doch die bestehenden Quellen lassen den Schluss zu, dass das Niveau der atypischen Beschäftigung in der Region Oldenburg/Ostfriesland höher ist als in Westdeutschland. Werden die geringfügig entlohnten Beschäftigten (450-Euro-Jobs), die ausschließlich einer solchen Beschäftigungsform nachgehen, zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hinzugezählt und die Summe als „Gesamtbeschäftigung“ ausgewiesen, dann liegt 2016 der Anteil der Vollzeit-Beschäftigten in der Region mit 60,9% niedriger als in

Westdeutschland insgesamt (vgl. Abb. 10). 2008 hatte dieser Wert noch bei 63,7% gelegen. Damit ist das Niveau der atypischen Beschäftigung in der Region Ostfriesland/Oldenburg deutlich höher als in Westdeutschland. Wird von den Teilzeitverhältnissen abgesehen, die auch auf eigenen Wunsch z.B. zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewählt werden und mitunter auch hohe Löhne beinhalten[4], so machen die prekären Beschäftigungsverhältnisse insgesamt in der Region einen Anteil von 29% aus, was deutlich mehr ist als in den alten Bundesländern (25,3%). Die geringfügig entlohnte Beschäftigung, der im Nebenjob neben einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Voll- oder Teilzeit) nachgegangen wird, ist zwar etwas weniger für den regionalen Arbeitsmarkt bedeutsam als in Westdeutschland. Aber in allen anderen Formen liegen deutlich höhere Anteile vor: sowohl bei den ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten (Anteil von 17,1%) als auch bei den Leiharbeitnehmern/innen (2,8%), und auch bei den ALG-II-Ergänzer/innen (1,5%) ist die Prekarität in der DGB-Region deutlicher ausgeprägter als in Westdeutschland.

Mit diesen prekären Beschäftigungsverhältnissen sind erhebliche Sicherungslücken im Alter verbunden, werden doch daraus die Rentenanwartschaften nur sehr unterdurchschnittlich gewertet. Die Struktur des regionalen Arbeitsmarktes lässt somit die begründete Vermutung zu, dass das Risiko in der Region Oldenburg/Ostfriesland höher ist, nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Altersarmut zu geraten, als in Westdeutschland insgesamt. Und die Lage verschärft sich, wenn der Trend sich weiter fortsetzen wird. Denn auch in den Veränderungsraten der jeweiligen Beschäftigungsformen manifestiert sich eine überdurchschnittliche Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Abb. 11: Entwicklung der atypischen Beschäftigungsformen 2008 bis 2016 (Veränderung in Prozent; jeweils Stand: 30.06. des Jahres)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017b)

[4] Als Teilzeitbeschäftigte gelten Beschäftigte, die weniger als die übliche Wochenarbeitszeit tätig sind. Damit werden auch Beschäftigte, die nur eine Stunde oder mehr unterhalb der üblichen Wochenarbeitszeit arbeiten, zu den Teilzeitbeschäftigten gezählt.

5. Geringes Lohnniveau – entscheidende Basis für zukünftige Altersarmut

Da Erwerbsbiografien und Lohnhöhen der Vergangenheit wesentlich für die Rentenanwartschaften verantwortlich sind und die heutigen Rentenhöhen bestimmen, sind – unter der Annahme der strukturellen Beibehaltung des jetzigen Rentensystems – für künftige Rentenhöhen die heutigen Lohnhöhen zu betrachten. Niedrige Löhne führen im Zweifelsfalle auch zu niedrigen Renten. Daher sollen im Folgenden die Löhne und das Lohnniveau sowohl hinsichtlich regionaler als auch sektoraler Unterschiede näher untersucht werden.

Bislang lagen auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten zu dieser Thematik keine oder nur unzureichende Daten vor. Einkommensdaten waren bislang über folgende Quellen verfügbar (neben der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik): Erstens enthalten der Mikrozensus, das sozio-oekonomische Panel und die Verdienststrukturerhebung des statistischen Bundesamtes Einkommensdaten, die aber alle auf Stichprobendaten basieren, nur auf Landes- und Bundesebene und in jüngster Zeit auch auf Ebene von Raumordnungsregionen oder größer aggregierten Räumen vorliegen und damit keine weitere regionale Differenzierung ermöglichen. Zweitens werden zwar auf der Ebene der Landkreise Einkommen für private Haushalte (je Einwohner) aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zusammengefasst, aber diese werden nur mit größeren Ungenauigkeiten aus Landes- und Bundeswerten abgeleitet und lassen außerdem keine Rückschlüsse auf die Einkommen durch Erwerbseinkommen zu. Die Gesellschaft für Konsumforschung (GFK) oder andere kommerziellen Datenanbieter veröffentlichen zudem noch Kaufkraftwerte auf regionaler Ebene, doch handelt es sich hierbei um aus verschiedenen Daten zusammengesetzte Indikatoren, deren genaue Herleitung das Geheimnis der jeweiligen Anbieter bleibt und sich damit einer Überprüfung entzieht.

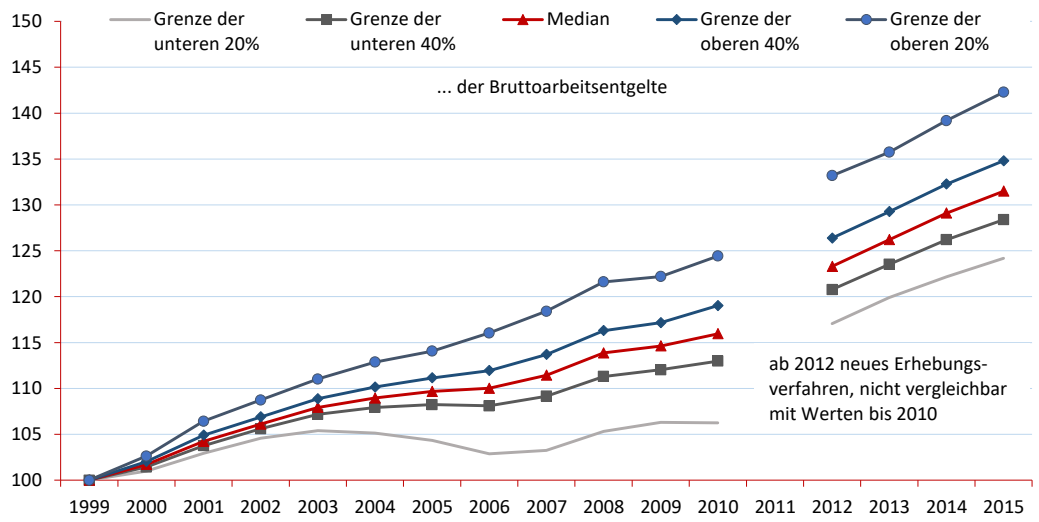
Als eine Datenquelle mit einer sehr großen empirischen Basis können die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Bruttoarbeitsentgelte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten herangezogen werden. Seit 2010 werden auch einzelne Daten aus dieser Statistik regionalisiert veröffentlicht. Aus den Arbeitgebermeldungen an die Rentenversicherungsträger werden die monatlichen Entgelte entnommen und ausgewertet. Dabei handelt es sich um Bruttolöhne von Vollzeitbeschäftigten vor Abzug von Steuern und Sozialabgaben, die zum Stichtag 31.12.2015 für die zurückliegende Beschäftigungsdauer (max. ein Jahr) des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses erhoben wurden. Einbezogen und monatlich aufgeteilt sind auch Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld. Angemerkt sei, dass hier die Arbeitgeber nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze Angaben an die Rentenversicherung liefern müssen. Im Jahr 2015 betrug diese Grenze für die allgemeine Rentenversicherung in Westdeutschland 6.050 €, in Ostdeutschland 5.200 € pro Monat[5]. Dies bedeutet, dass die obersten Lohnhöhen hier unterrepräsentiert sind. Außerdem handelt es sich hier, soweit nicht anders erwähnt, um die Entgelte von Beschäftigten nach Arbeitsort und nicht nach dem Wohnort.

Bei der Betrachtung des Lohngefüges der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden Strukturmerkmale sichtbar: Es existieren erhebliche Differenzen der Löhne zwischen den Branchen,

[5] Daneben gehört auch die Knappschaftliche Rentenversicherung zur Gesetzlichen Rentenversicherung, bei der die Beitragsbemessungsgrenze höher liegt und die nur für einen kleinen Teil der Beschäftigten die Versicherung übernimmt.

zwischen den schlechter verdienenden Frauen und den besser verdienenden Männern, zwischen Altersgruppen, bei denen Ältere in der Regel mehr verdienen als jüngere, zwischen den formalen Berufsbildungsniveaus, bei denen mit höherer Berufsausbildung in der Regel das Bruttoarbeitsentgelt steigt, zwischen den besser bezahlenden Großbetrieben und den kleineren Betrieben mit niedrigerem Lohnniveau und zwischen Regionen. In der Regel überlappen sich diese Differenzen.

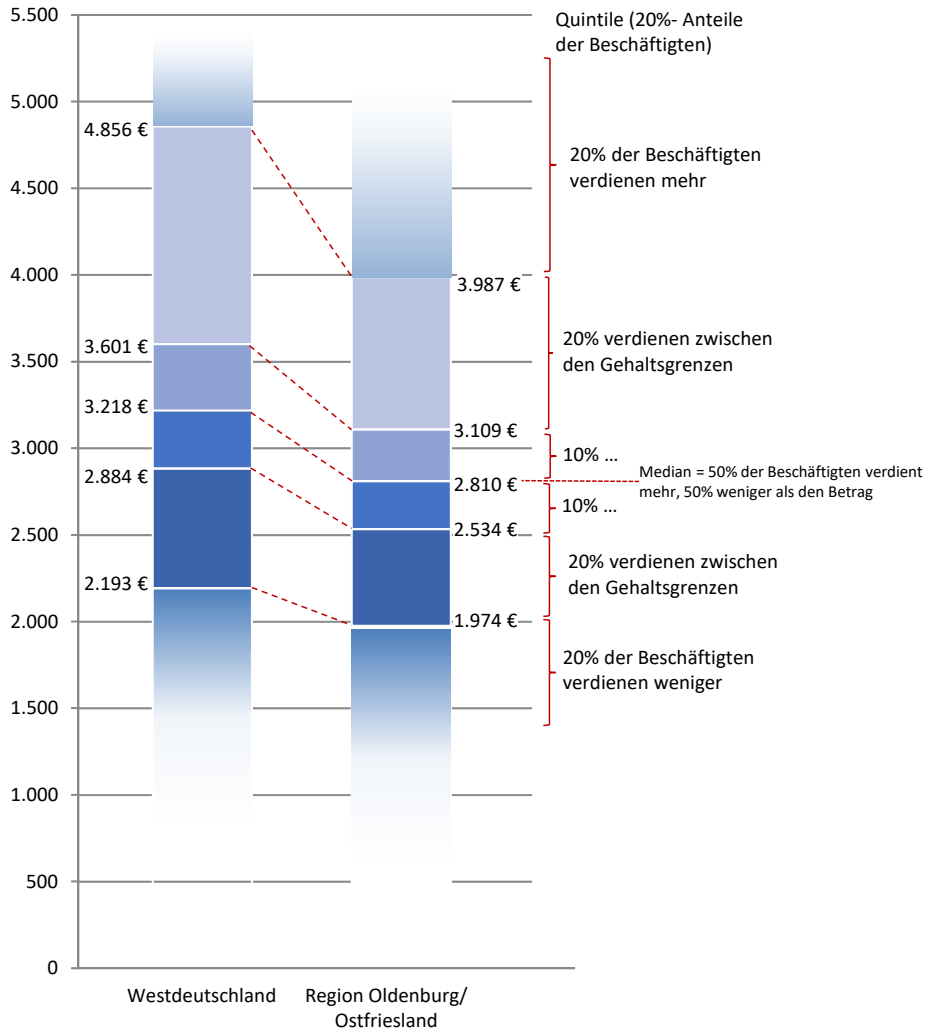
Abb. 12: Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte in Westdeutschland 1999-2015 nach Entgeltgrenzen (Quintilen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017d)

Die Daten können aber den Befund bestätigen, dass der Niedriglohnsektor in Deutschland erheblich ausgeweitet wurde und damit die Lohnspreizung im Verlaufe der Zeit zugenommen hat (vgl. Abb. 12). Dies wird deutlich, wenn die Bruttoarbeitsentgelte in Westdeutschland aller Beschäftigten in Gehaltsgruppen eingeteilt werden, hier in sog. „Quintile“. Werden alle Beschäftigten nach ihrem Bruttoarbeitsentgelt aufsteigend sortiert und dann die ersten 20% der Beschäftigten zusammengefasst, dann wird dadurch das erste Quintil gebildet. Das Bruttoarbeitsentgelt, das die Grenze zwischen dem ersten und dem zweiten Quintil markiert, beträgt 2015 in Westdeutschland 2.193,- Euro (vgl. Abb. 13). Diese Grenze bedeutet demnach, dass 20% der Beschäftigten weniger verdienen. Die Grenze zwischen dem zweiten und dritten Quintil liegt dagegen bei 2.884,- Euro, also 40% der Beschäftigten liegen darunter. Der sog. Median markiert die 50%-Grenze, was bedeutet, dass die eine Hälfte weniger, die andere Hälfte mehr verdient. Dieser Durchschnittswert liegt in Westdeutschland bei 3.218,- Euro pro Monat. Die Zahlen im Zeitverlauf seit 1999 belegen, dass eine Polarisierung der Gehaltsentwicklung stattgefunden hat: während die unterste Einkommensklasse im Wachstum deutlich zurückbleibt, legen die obersten 20% der Lohnskala noch deutlich stärker zu.

Abb. 13: Verteilung der Entgeltgrenzen (Quintile) der Bruttoarbeitsentgelte in der Region Oldenburg/Ostfriesland 2015



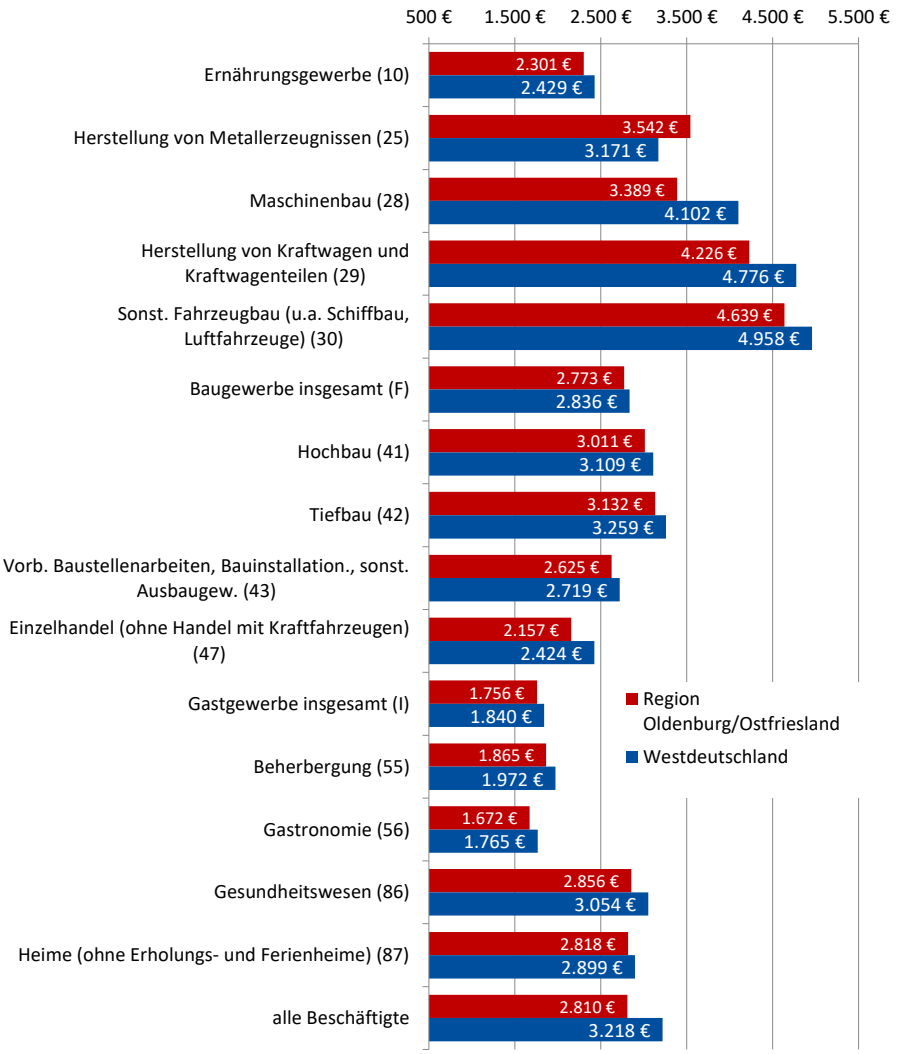
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017c)

In der DGB Region Oldenburg/Ostfriesland liegen die Bruttoarbeitsentgelte zum Teil deutlich niedriger als in Westdeutschland. Der Durchschnittswert (Median) beträgt hier 2.810 Euro, also rund 400 Euro oder 12,7% weniger als in Westdeutschland (vgl. Abb. 13). Auch alle Quintilsgrenzen liegen deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt, sowohl bei den unteren als auch bei den oberen Gehaltsgrenzen. Dabei ist die Lohnspreizung in der Region Oldenburg/Ostfriesland deutlich weniger stark ausgeprägt. Insbesondere in den oberen Gehaltsklassen liegen die Regionswerte deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Liegt die Grenze zwischen erstem und zweitem Quintil in der Region Oldenburg/Ostfriesland nur 10% niedriger als in Westdeutschland, nimmt der Abstand mit den höheren Entgeltgrenzen stetig zu und beträgt bei der Grenze zum fünften Quintil bzw. zu den 20% höchsten Entgelten knapp 18%.

Es stellt sich die Frage nach den Gründen dieses niedrigeren Lohnniveaus im Nordwesten. Eine Vermutung könnte sein, dass in der Region besonders Branchen ansässig sind, die ein niedriges Lohnniveau besitzen. In der Tat ist zwischen einzelnen Branchen das Lohngefälle zum Teil erheblich: die Energieversorgung, der Schiff- und Flugzeugbau und Versicherungen als größere Bran-

chen führen in Westdeutschland die Liste mit Durchschnittsentgelten zwischen 4.900 und 5.000 Euro an. Dort wird im Schnitt deutlich mehr als das Doppelte verdient wie in den Niedriglohnbranchen wie privaten Haushalten, den personenbezogenen Dienstleistungen (Wäschereien, Frisörsalons, Bestattungswesen etc.) und der Gastronomie, wo Entgelte im Durchschnitt von unter 1.800 Euro pro Monat verdient werden. Auch die Branche „Arbeitnehmerüberlassung", die die Leiharbeitnehmer/innen stellt, weist mit wenig mehr als 1.800 Euro ein sehr geringes Lohnniveau auf. Bei Branchenwerten muss immer wieder betont werden, dass es sich um jeweilige Durchschnittswerte (Median) handelt: also verdienen die Hälfte der Beschäftigte noch weniger als den angegebenen Betrag.

Abb. 14: Durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt (Median) nach ausgewählten Branchen 2015

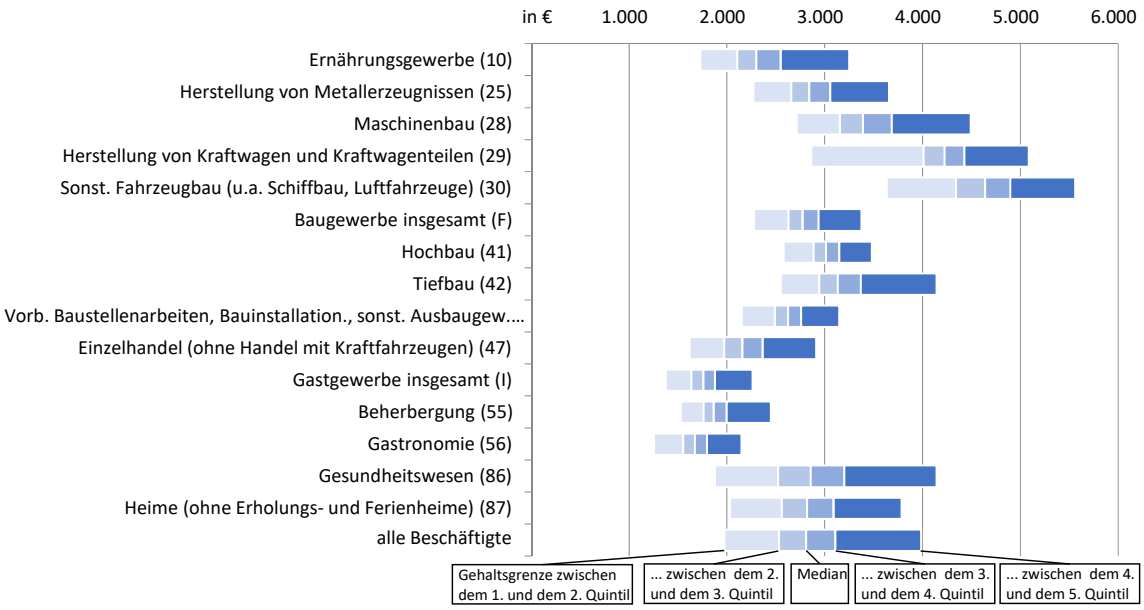


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017c)

Durchaus könnte somit eine andere Branchenstruktur im Nordwesten das geringere Lohnniveau erklären, denn mit dem Gastgewerbe, dem Einzelhandel, dem Ernährungsgewerbe oder dem Baugewerbe sind in der Region Branchen überrepräsentiert (vgl. auch Kröcher 2011), deren Durchschnittsentgelte zum Teil sehr deutlich unter dem Durchschnitt aller Branchen liegen. Doch ein näherer Vergleich der branchenbezogenen Daten zeigt, dass in allen ausgewählten Branchen

ein unterdurchschnittliches Lohnniveau vorherrscht (vgl. Abb. 14). Einerseits liegen die Werte der Niedriglohnbranchen in der Region Oldenburg/Ostfriesland noch einmal unterhalb des jeweiligen Branchenwertes von Westdeutschland, im Einzelhandel beispielsweise sogar um 11%. Andererseits wird aber auch in den oberen sektoralen Gehaltssegmenten zum Teil deutlich weniger verdient als im westdeutschen Durchschnitt. Dies betrifft vor allem die Metall-Branchen Maschinenbau, Herstellung von Metallerzeugnissen und den Kraftfahrzeugbau, wo über 10% weniger verdient wird. Außerdem wird anhand der Lohnspreizung in der Region Oldenburg/Ostfriesland eine Tendenz sichtbar, die in ähnlicher Form auch bundesweit gilt (vgl. Abb. 15): Die Löhne zwischen den unteren und oberen Gehaltsklassen differieren in den Niedriglohnbranchen deutlich weniger als in den Branchen mit höheren Durchschnittslöhnen. Besonders groß sind die Unterschiede im Gesundheitswesen und im Kraftfahrzeugbau.

Abb. 15: Entgeltgrenzen (Quintilen) von ausgewählten Branchen in der Region Oldenburg/Ostfriesland 2015



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017c)

Die Gehaltsniveaus in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Region unterscheidet sich bei weiteren sozialen Strukturmerkmalen (vgl. Abb. 16). Dabei sind die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern noch erheblich größer als zwischen Männern und Frauen. Besonders in den Regionen, in denen die Wirtschaftsstruktur durch industrielle Kernbereiche geprägt ist (Emden, Vechta, Wesermarsch), ist der Unterschied zwischen Männern und Frauen beim Durchschnittseinkommen besonders hoch, weil Männer eher in den höherbezahlten industriellen Sektoren arbeiten und Frauen eher auf die Niedriglohnsektoren verwiesen werden. Beide Trends kumulieren hier räumlich und führen zu den großen geschlechtsspezifischen Differenzen. Obwohl in allen Regionen mit zunehmendem Alter die Durchschnittsentgelte steigen, ist ebenfalls in den besagten industriell geprägten Regionen der durchschnittliche altersbedingte Lohnabstand am größten. Des Weiteren kann ein besonderer räumlicher Aspekt aus den Daten abgelesen werden: mit Ausnahme von Delmenhorst sind in allen kreisfreien Städten der Durchschnittslohn für die Beschäftigten, die dort arbeiten (am Arbeitsort) deutlich höher als der Durchschnittslohn der Beschäftigten, die

dort wohnen (am Wohnort). Dies hängt mit den Arbeitspendelbeziehungen zusammen, die an einem Beispiel erläutert werden sollen (vgl. Kröcher 2011). In der Stadt Emden liegt der Median der Bruttoarbeitsentgelte der Beschäftigten, die in der Stadt ihren Arbeitsort haben, mit 3.460 Euro um 12,4% höher als der Median der Beschäftigten, die in der Stadt Emden wohnen. Diese weisen nämlich nur einen Mittelwert von 3.079 Euro auf. Hier zeigt sich, dass gerade überdurchschnittlich viele Beschäftigte, deren Entgelte höher als der Mittelwert liegt, zwar in der Stadt arbeiten, dort aber nicht wohnen. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die Werte mit den an Emden angrenzenden Landkreisen Aurich und Leer verglichen wird. Denn dort liegen die Medianwerte der Beschäftigten am Arbeitsort um 9% bzw. 6% niedriger als die Medianwerte der Beschäftigten am Wohnort. D.h., überdurchschnittlich viele besser verdienende Beschäftigte haben ihren Wohnsitz im Umland und pendeln zur Arbeit nach Emden. Diese Diskrepanzen der Werte nach Arbeits- und Wohnort ist auf alle kreisfreien Städte übertragbar. In der Regel drücken sie die Pendlerbeziehungen aus und sind ein Beleg für die oftmals salopp formulierte Bezeichnung der „Speckgürtel“ um größere Städte, in denen besser verdienende Beschäftigte ihren Wohnsitz wählen und in der Stadt ihrer Arbeit nachgehen. Für Delmenhorst ist dieser Effekt nicht festzustellen, weil die Stadt in erster Linie auch als Wohnort für in Bremen arbeitende Personen fungiert und dadurch der Durchschnittslohn am Wohnort über dem am Arbeitsort liegt. Und der Landkreis Wesermarsch hat als einziger Landkreis ein höheres durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt am Arbeitsort als am Wohnort, weil dort die lohnstarken Industriekerne Wohnpendlereffekte überkompensieren.

Abb. 16: Durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelte (Median) nach sozioökonomischen Strukturmerkmalen 2015

	Insgesamt (Arbeitsort)	davon:		darunter:					Insgesamt (Wohnort)
		Männer	Frauen	Deutsche	Ausländer	15 bis unter 25 Jahre	25 bis unter 55 Jahre	55 bis unter 65 Jahre	
Deutschland	3.084	3.262	2.773	3.141	2.467	2.231	3.134	3.299	3.087
Delmenhorst	2.751	2.918	2.409	2.787	X	X	2.776	2.971	2.842
Emden, Stadt	3.460	3.776	2.702	3.558	2.254	2.631	3.526	4.004	3.079
Oldenburg, Stadt	3.015	3.206	2.745	3.051	1.981	2.015	3.069	3.276	3.015
Wilhelmshaven	3.091	3.264	2.658	3.103	X	X	3.076	3.393	2.789
Ammerland	2.705	2.816	2.346	2.731	2.050	2.122	2.741	2.902	2.850
Aurich	2.667	2.834	2.208	2.703	1.955	2.024	2.732	2.869	2.896
Cloppenburg	2.554	2.697	2.005	2.652	1.775	2.007	2.601	2.762	2.596
Emsland	2.876	3.025	2.275	2.950	1.967	2.155	2.926	3.173	2.830
Friesland	2.775	3.015	2.250	2.800	X	2.030	2.793	3.171	2.959
Leer	2.693	2.804	2.328	2.722	1.905	2.032	2.749	2.930	2.834
Oldenburg, LK	2.596	2.719	2.183	2.657	1.921	2.064	2.631	2.808	2.894
Vechta	2.710	2.886	2.088	2.856	1.783	2.084	2.765	2.931	2.798
Wesermarsch	3.341	3.533	2.613	3.406	2.083	2.498	3.361	3.749	3.245
Wittmund	2.568	2.768	2.028	2.590	X	X	2.604	2.816	2.700

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017d)

Insgesamt kann aus der Analyse des Lohnniveaus abgeleitet werden, dass sich die Löhne in der DGB-Region Oldenburg/Ostfriesland deutlich unter dem westdeutschen Niveau befinden, und dies gilt für alle Branchen und alle Lohngruppen. Damit ist eine entscheidende Voraussetzung gegeben, die zu einer verschärfenden Altersarmut führen kann. Insofern bestätigt diese Analyse die Einschätzungen der Studien über (zukünftige) Altersarmut, die für weite Teile der Region ein hohes zukünftiges Armutsrisiko voraussagen.

Überschlägig soll im Folgenden berechnet werden, was dieses Lohnniveau für zukünftige Renten bedeuten würde. Dazu wurden einfache Modellrechnungen angewandt (vgl. Abb. 17), die auch die Deutsche Rentenversicherung Bund (2017) zur überschlägigen Berechnung der Rentenansprüche anbietet.

Fall 1:

Max Meyer im Gastgewerbe erhält 1.371 € Bruttomonatslohn bzw. 16.452 € Bruttojahreslohn. Wenn er nach 45 Jahren Vollzeit-Erwerbstätigkeit die Regelarbeitsrente erhält, dann bekommt er nur eine Rente in Höhe von 613 €. Diese Rentenerwartung haben bei der jetzigen Lohnhöhe ein Fünftel oder 20% der Beschäftigten im Gastgewerbe, weil der Betrag genau die Gehaltsgrenze markiert. Es können aber auch geringere Löhne und damit geringere Renten vorkommen. Vergleicht man nun diese Rente mit dem aktuellen durchschnittlichen Bedarfssatz von Grundsicherung (719 €), dann wird klar, dass Max Meyer trotz einer lebenslangen Vollzeitbeschäftigung auf Grundsicherung im Alter angewiesen sein wird.

Falls ein Bruttoarbeitsentgelt von 1.633 € oder einem Jahresverdienst von 19.596 € vorliegt, erhält Max eine Rente von 731 €, die gerade über dem Grundsicherungsniveau liegt. Werden die Bruttoarbeitslöhne im Gastgewerbe zugrunde gelegt, dann werden weitere 20% der Beschäftigten max. eine solche Rente erhalten.

Abb. 17: Beispielhafte Modellrechnungen zur zukünftigen Rentenhöhe an ausgewählten Branchen und Regionen

	Brutto-jahresver-dienst (max.)	Rentenformel			
		Durch-schnitts-entgelt*	Entgelt-punkt pro Jahr	Entgeltpunkte nach 40 Bei-tragsjahren	überschlägige Rentenhöhe**
Gastgewerbe (20% der Beschäftigten)	16.452 €	37.103 €	0,4434	19,95 €	614 €
Gastgewerbe (40% der Beschäftigten)	19.596 €	37.103 €	0,5282	23,77 €	731 €
Ernährungsgewerbe (20% der Beschäftigten)	21.744 €	37.103 €	0,5860	26,37 €	811 €
Einzelhandel (20% der Beschäftigten)	19.428 €	37.103 €	0,5236	23,56 €	725 €
Einzelhandel (40% der Beschäftigten)	23.868 €	37.103 €	0,6433	28,95 €	890 €
Landkreis Vechta (20% der Beschäftigten)	29.364 €	37.103 €	0,7914	35,61 €	1.095 €

* vorläufiges Durchschnittsentgelt 2017, ** Berechnung der überschlägigen Rentenhöhe mit dem aktuellen Rentenwert von 30,45 €, keine Berücksichtigung von Lohnsteigerungen, Rentenanpassungen, Anrechnungszeiten und Zugangsfaktoren und bei Beibehaltung des Rentenniveaus

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017c), Deutsche Rentenversicherung Bund (2017), eigene Berechnungen

Fall 2:

Lena Schulze arbeitet im Ernährungsgewerbe und erhält einen Monatslohn von 1.812 €. Dann würde sie ebenfalls nach 45 Jahren Vollzeit-Beschäftigung einen Rentenanspruch von 811 € erhalten. Auch hier markiert diese Rente die Höchstrente von einem Fünftel oder 20% aller in der Ernährungswirtschaft arbeitenden Beschäftigten, viele werden aufgrund niedrigerer Löhne weniger Rente erhalten.

Bei den überschlägigen Renten handelt es sich dabei zudem um Brutto-Renten, von denen noch die Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung sowie mögl. Steuern abgehen. Diese beiden

Beispiele sollen zeigen, dass ein erheblicher Anteil der jetzigen Beschäftigten in der Region auf Renten angewiesen sein wird, die an der oder unter der Armutsgefährdung liegen. Wenn die Armutsgefährdungsschwelle für Singelhaushalte dagegen gesetzt wird (974 € in Westdeutschland, 930 in Niedersachsen, vgl. Kapitel 1), dann führen fast alle Branchenbeispiele in Abb. 17 zu einer relativen Einkommensarmut im Alter. In unseren gewählten Branchenbeispielen machen die 40%-Anteile im Gastgewerbe immerhin 3.540 Vollzeit-Beschäftigte aus, die 20% am geringsten verdienenden Beschäftigten im Ernährungsgewerbe immerhin 4.820 Personen in Vollzeitbeschäftigung (Bundesagentur für Arbeit 2017c). Berücksichtigt man noch die Teilzeitbeschäftigten in diesen Branchen und bedenkt man, dass die Lohnsteigerungen in der Vergangenheit in den unteren Lohngruppen unterdurchschnittlich verlaufen sind und dies bei einer Trendfortschreibung zu weiter sinkenden Entgeltpunkten führen wird, dann wird deutlich, dass die drohende Altersarmut keineswegs ein marginales Problem sein wird.

6. Rentenpolitische Schlussfolgerungen – Stärkung der gesetzlichen Rente

Die Analyse der aktuell bestehenden Altersarmut und des Lohnniveaus in der Region Oldenburg/Ostfriesland als wesentliche Basis für zukünftig drohende Altersarmut hat gezeigt, dass die Region stärker von Altersarmut betroffen sein wird als andere Regionen. Somit sollte die Region besonders stark Konzepte unterstützen, die Altersarmut effektiv und nicht nur kosmetisch verhindern.

Über den Weg wird derzeit heftig gestritten. Doch die überwiegende Mehrzahl der Studien und Gutachten zu dem Thema bestätigen die rentenpolitischen Forderungen des DGBs, der Einzelgewerkschaften und der Sozialverbände (bei allen jeweiligen Unterschieden im Detail):

1. Die „dritte Säule“ der Alterssicherung muss als gescheitert angesehen werden, um Altersarmut zu begegnen und das Rentenniveau zu stabilisieren. Die private Vorsorge ist nicht nur eine einseitige Belastung der Arbeitnehmerseite, sondern ist durch ihre Kapitaldeckung in den derzeitigen Niedrigzinsphasen viel zu teuer und damit in zunehmendem Maße ungeeignet, einen sicheren Beitrag zur Alterssicherung zu leisten. Mit der betrieblichen Alterssicherung als „zweite Säule“ kann zwar in Teilen die Arbeitgeberseite wieder angemessener an Alterssicherungsleistungen beteiligt werden, doch dies wird in erster Linie nur bei größeren Betrieben und öffentlichen Arbeitgebern zu einem akzeptablen Sicherungspotenzial führen. Gerade die von Armut bedrohten Menschen, die unter Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen jetzt schon in erheblichem Ausmaß leiden, werden von beiden Säulen nur wenig bis keine Entlastung erfahren. „Der Grundgedanke der Riester-Reform, das sinkende Versorgungsniveau durch den Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge auszugleichen, hat sich als nicht tragfähig erwiesen: Gerade die Versicherten mit niedrigen Rentenanwartschaften haben – trotz der staatlichen Förderung – am seltensten Ansprüche auf Leistungen der betrieblichen oder privaten Vorsorge.“ (Bäcker 2015).
2. Darüber hinaus ist es natürlich trotzdem sinnvoll, auch die Betriebsrenten bei angemessener Finanzierungsbeteiligung der Arbeitgeber zu stärken. Aber das kann die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung nur ergänzen und nicht ersetzen. Für die betriebliche Altersversorgung müssen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen ausgeweitet werden, damit mehr Beschäftigte verbindlich einbezogen werden.
3. Für die allermeisten Rentner/innen ist und bleibt die GRV die wichtigste, verlässlichste und oftmals auch einzige Altersversorgung. Die gesetzliche Rentenversicherung in ihrem Umlagefinanzierungsystem muss gestärkt werden. Dazu gehört zunächst eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf den heutigen Stand von rund 48 Prozent und im weiteren Schritt eine stufenweise Anhebung. Dabei muss ein spezieller Solidarausgleich für niedrige Renten, eine (wieder) stärkere Anerkennung von Zeiten der Pflege und der Aus- und Weiterbildung und eine verbesserte Erwerbsminderungsrente durchgesetzt werden. Menschen mit niedrigem Verdienst, Teilzeit und Lücken im Berufsleben müssen wieder einen Teil ihrer Rentenpunkte „aufwerten“ lassen können, z.B. durch die bis 1992 geltende Regelung der Anhebung der Entgeltpunkte von Geringverdienern auf 75% des Durchschnitts.
4. Die gesetzliche Rentenversicherung, in der vor allem sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einzahlen, muss in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung erweitert werden, damit auch andere Beschäftigtengruppen sich an der Finanzierung beteiligen und das umlageorientierte

System stärken. Für alle Formen abhängiger Beschäftigung muss die Sozialversicherungspflicht ab dem ersten Euro gelten.

5. Die zwischenzeitlichen Finanzierungsschwächen der gesetzlichen Rentenversicherung, infolgedessen das Rentenniveau abgebaut wurde, hat auch mit der Finanzierung von Aufgaben zu tun, die aus allgemeinen staatlichen Mitteln und nicht aus der Rentenversicherung hätten finanziert werden dürfen (z.B. die Mütterrenten).
6. Um das Rentenniveau zu stabilisieren und die vorgeschlagenen Verbesserungen zu finanzieren, ist nicht nur ein höherer steuerfinanzierter Deckungsbeitrag sondern auch eine Erhöhung des paritätisch durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer gezahlten Beitragssatzes notwendig. Denn die politisch angestrebte Deckelung des Beitrages auf 22% des Bruttolohns im Jahr 2030 führt unweigerlich zu einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus. Der DGB geht von einer Erhöhung in den 2040er Jahren auf bis zu 25% aus.
7. Letzlich ist zur Stabilisierung des Rentenniveaus ein stabiler und gesicherter Arbeitsmarkt notwendig. Dazu gehört, dass insbesondere in den unteren Segmenten die Löhne steigen müssen, Leiharbeit reguliert, sachgrundlose Befristungen und der Missbrauch von Werkverträgen und Soloselbstständigkeit eingedämmt werden müssen.

Dieser Bericht hat deutlich gemacht, dass speziell aus regionaler Perspektive Handlungsbedarf bei der gesetzlichen Rente besteht. Um eine besonders hohe Verarmung im Alter in der Region zu verhindern, muss jetzt gehandelt werden. Angela Merkel sieht stattdessen derzeit keinen Änderungsbedarf beim Rentensystem, sondern verfolgt das Ziel Vollbeschäftigung und eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters (Zeit-online v. 20.06.2017). Gegen Vollbeschäftigung ist natürlich nichts einzuwenden, doch bei gegebener Arbeitsmarktstruktur (Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen, Teilzeitarbeit, Niedriglohnsektor etc.), führt dies nicht zur Verhinderung von Altersarmut und zu einer angemessenen Lebensstandsicherung.

Literatur:

Bäcker, G. (2015): Drei Fragen an … In: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“. wegweiser-kommune.de | Ausgabe 4 | 2015, S. 6-7.

Bäcker, G.; Schmitz, J. (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, C; Motel-Klingebiel, A. (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden 2013, S. 25-53.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2016): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2017. Bonn.

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Rentenversicherungsbericht 2016. Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 SGB VI. (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Alterssicherungsbericht 2016. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 abs. 2 SGB VI. (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Bundesagentur für Arbeit (2017a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsmarktstatistik, Arbeitslosigkeit auf Stadt- und Landkreisebene.

Bundesagentur für Arbeit (2017b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg, September 2016.

Bundesagentur für Arbeit (2017c): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Sonderauswertung der Beschäftigungsstatistik und Entgeltstatistik 247552. Hannover, v. 28.06.2017.

Bundesagentur für Arbeit (2017d): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Entgeltstatistik), Nürnberg, Stichtag 31. Dezember 2015.

Bundesagentur für Arbeit (2017e): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Beschäftigungsquoten (Jahreszahlen und Zeitreihen). Nürnberg, Februar 2017.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2016): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.) (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2016): Rentenversicherung in Zahlen 2016. (http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/

03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/02_rv_in_zahlen_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=24). Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): Rente: So wird sie berechnet – alte Bundesländer –. (https://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/232638/publicationFile/52266/rente_so_wird_sie_berechnet_alte_bundeslaender.pdf). Berlin.

Eichhorn, L. (2015): Armutsgefährdung in Niedersachsen im Jahr 2014. In: Statistische Monatshefte, Heft 11, 2015, 618-627.

Geyer, J. (2015): Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut. (DIW Round up 62). Berlin.

Haan, P. u.a. (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politikszenarien (Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung). Gütersloh.

Heien, T; Heckmann, J. (2016): Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015). Endbericht.)TNS Infratest Sozialforschung). München.

IAQ (2016): Bedarfe der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach Bedarfsgemeinschaften 2016. (http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII59.pdf).

Kawka, R. (2009): Regionaler Preisindex (Berichte 30 des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung). Bonn.

Kröcher, U. (2011): Beschäftigungsboom im Nordwesten – vor und während der Krise. (regio report, Juni 2011). Oldenburg. (http://www.regio-gmbh.de/fileadmin/documents/Regio-Report-Juni-2011.pdf).

Langness, A. (2015): Was ist Altersarmut? Konzepte zur Messung von Altersarmut. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demopraphie konkret – Altersarmut in Deutschland. Regionale Verteilung und Erklärzungsansätze. Gütersloh, 16-21.

Martens, R. (2014): Vorausberechnung regionaler Altersarmut: Zunahme in Ballungsräumen und in Ostdeutschland. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW Berlin (83. Jahrgang), Heft 2, 2014, 95–113.

Metzger, C. (2014): Kaufkraftbereinigte Renten in Deutschland – Eine Analyse auf Kreisebene (Forschungsbeiträge des Forschungszentrum Generationenverträge, Nr. 55). Freiburg.

Noll, H.-H.; Weick, S. (2013): Materieller Lebensstandard und Armut im Alter. In: Vogel, C; Motel-Klingebiel, A. (Hrsg.): Altern im sozialen Wandel. Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden 2013, S.

Prognos (2015): Rentenperspektiven 2040. Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe (Kurzstudie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.). Berlin, Freiburg, München.

Röhl, K.-H./Schröder, C. (2016): Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten. (IW-Analysen Nr. 113, Institut der deutschen Wirtschaft Köln). Köln.

Rothhardt, J. (2013): Altersarmut in Niedersachsen. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 11, 2013, 598-607.

Schmitz, J. (2012): Der Arbeitsmarkt als Armutsfalle. Sind die Beschäftigten von heute die Altersarmen von morgen? In: Butterwegge, C. u.a. (Hrsg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. Frankfurt, 95-110.

Schräpler, J.-P. u.a. (2015a): Altersarmut auf Basis der Grundsicherung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demopraphie konkret – Altersarmut in Deutschland. Regionale Verteilung und Erklärzungsansätze. Gütersloh, 22-39.

Schräpler, J.-P. u.a. (2015a): Altersarmut auf Basis von relativer Einkommensarmut. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demopraphie konkret – Altersarmut in Deutschland. Regionale Verteilung und Erklärzungsansätze. Gütersloh, 40-67.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Regionaldatenbank.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Sozialberichterstattung. Armut und soziale Ausgrenzung. (http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html).

Steffen, J. (2016): Altersrentenbestand und Grundsicherungsbezug. Schützt das Rentensystem ausreichend vor Altersarmut? (http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-08-29-Altersrentenbestand_u_Grundsicherungsbezug_PS.pdf)

Unger, F.; Schur, S. (2016): Entwicklung von Altersarmut in den Landkreisen Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Vogelsberg und Main-Kinzig-Kreis. Studie im Auftrag des Osthessischen Bündnisses gegen Altersarmut. Fulda.

Zeit-online v. 20.06.2017: Merkel sieht keinen Änderungsbedarf bei der Rente. (http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/rentenreform-angela-merkel-rente-spd).