

Mitteilung des Senats vom 4. April 2017**Altersarmut stärker bekämpfen**

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht des Senats über die Umsetzung der Beschlüsse der Bürgerschaft (Landtag) vom 26. Mai 2016 – Altersarmut stärker bekämpfen – mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 26. Mai 2016 den Senat aufgefordert,

1. sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die sozialhilferechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um
 - a) auf Menschen im Bezug von SGB-XII-Leistungen (Sozialgesetzbuch) „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ und „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zumindest die geltenden Regelungen für Freibeträge des Barvermögens der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ zu übertragen,
 - b) die Hinzuverdienstmöglichkeiten der Menschen, die Leistungen im Rahmen der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ und „Hilfe zum Lebensunterhalt“ beziehen, zu erleichtern und die bestehenden Regelungen, die für Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ gelten, zu übertragen und
 - c) die Eigenanstrengungen der Menschen im Bezug von Leistungen der Altersgrundsicherung anzuerkennen, in dem ein Teil der betrieblichen Altersversorgung entsprechend den Regelungen zum Hinzuverdienst im Arbeitslosengeld-II-Bezug anrechnungsfrei gestellt wird.
2. eine Bundesratsinitiative zu initiieren mit dem Ziel, das Rentensystem umfassend zu reformieren, um sicherzustellen, dass auch Geringverdienende, Erwerbstätige in Teilzeit oder mit unterbrochenen Erwerbsbiografien als langjährig Versicherte im Alter nicht auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind.
3. Der Bürgerschaft (Landtag) binnen sechs Monaten zu berichten.

Der Senat hat den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) in seiner Sitzung am 31. Mai 2016 zur Kenntnis genommen und ihn an die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (federführend) sowie an die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz zur weiteren Veranlassung und Vorlage des erbetenen Berichts binnen sechs Monaten an die Bürgerschaft (Landtag) überwiesen.

Die Vorlage des Berichts hat keine finanziellen Auswirkungen.

Bericht des Senats über die Umsetzung der Beschlüsse der Bürgerschaft (Landtag) vom 26. Mai 2016 – Altersarmut stärker bekämpfen –

Bundesweit ist das Thema „Armut im Alter“ in der Diskussion. Eine wesentliche Rolle spielen dabei Fragen, wie Altersarmut vermieden werden kann und wie die bestehenden Alterssicherungssysteme aus- bzw. umgestaltet werden müssen, damit der im Lauf eines Lebens erworbene Lebensstandard erhalten bleiben kann. Ursachen für die zunehmende Anzahl an Menschen, die im Alter auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, sind vor allem die Absenkungen des Rentenniveaus sowie die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und unterbrochene Erwerbsbiografien führen dazu, dass die erworbenen Rentenansprüche zur Sicherung einer auskömmlichen materiellen und soziokulturellen Existenz nicht

ausreichen. Ein niedriges Einkommen im Alter birgt die Gefahr einer Verringerung der Teilhabechancen und damit den Verlust sozialer Kontakte. Gerade weil Altersarmut nicht erst im Alter entsteht und das wirksamste vorbeugende Mittel die Erhöhung der Beschäftigung mit einem ausreichenden Einkommen bleibt, erhöht sich für Menschen aus dem Niedriglohnsektor oder Menschen mit längeren Zeiten der Arbeitslosigkeit das Risiko einer dauerhaften Altersarmut. Somit umfasst die Diskussion zur Altersarmut das gesamte soziale Sicherungssystem.

Die Bundesregierung hat das Thema „Soziale Sicherheit im Alter“ in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen. Neben Anreizen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Rente soll ausreichend Raum für zusätzliche Vorsorge und Freiheiten zum selbstbestimmten Gestalten der späteren Lebensabschnitte belassen werden. Das zum 1. Juli 2014 in Kraft getretene sogenannte Rentenpaket beinhaltet u. a. eine abschlagsfreie Rente ab 63 Jahre, die Mütterrente sowie Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente. Das Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz) ist in seinen wesentlichen Teilen zur Rente am 1. Januar 2017 in Kraft getreten.

Es zielt u. a. darauf ab, den Übergang in den Ruhestand flexibel, selbstbestimmt und im Rahmen der individuellen Lebensentwürfe zu gestalten. Es sollen finanzielle Verbesserungen geschaffen werden, um die vorgezogene Altersrente und ein Einkommen aus Teilzeitbeschäftigung kombinieren zu können. Eventuelle Rentenabschläge sollen durch die Möglichkeit eines frühzeitigeren finanziellen Ausgleichs reduziert werden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Gesundheitsvorsorge. Durch verbesserte Leistungen der Prävention, Rehabilitation und Nachsorge sollen die Versicherten gesünder älter werden.

Das Gesetz sieht ferner vor, dass erwerbstätigen Beziehern von vorgezogener Altersrente und von Rente wegen Erwerbsminderung für den Zeitraum vor Erreichen der Regelalterszeit ein höherer Anteil des Erwerbseinkommens verbleibt. Positive Auswirkungen auf die Rentenhöhe sind jedoch lediglich dadurch zu erwarten, dass künftig Beschäftigungszeiten während des Bezugs der Renten jedenfalls bis zum Erreichen der Regelalterszeit versicherungs- und beitragspflichtig werden sollen. Für Beschäftigungszeiten nach Erreichen der Regelalterszeit muss die kraft Gesetzes vorgesehene Versicherungsfreiheit jedoch abgewählt werden.

Darüber hinaus beinhaltet das Rentenpaket der Bundesregierung auch die Stärkung der betrieblichen Altersversorgung sowie das Setzen von Anreizen für eine private Altersvorsorge. Im November 2016 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“ vorgestellt mit dem „Ziel unserer Alterssicherung: Lebensstandard im Alter sichern und Nachhaltigkeit auch für jüngere Generationen schaffen“. Bremen wird im Rahmen der anstehenden Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene Regelungen für eine auskömmliche Alterssicherung unterstützen.

Im Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch hat sich Bremen gemeinsam mit anderen Bundesländern für eine existenzsichernde Grundsicherung und für bedarfsgerechte Regelsätze eingesetzt (Ziffer 19 der Empfehlungen der Ausschüsse vom 24. Oktober 2016, BT-Drucksache 541/1/16).

Zu 1. a) Freibeträge des Barvermögens auf SGB-XII-Leistungen übertragen

Ziel des Beschlusses ist es, das Barvermögen von Leistungsberechtigten während des Bezugs von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit oder Sozialhilfe nach dem SGB XII stärker zu schonen. Zu diesem Zweck sollen die bestehenden Regelungen für Erwerbsfähige mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II auf den Personenkreis der Leistungsbezieherinnen/Leistungsbezieher nach dem SGB XII übertragen werden. Aufgegriffen wird damit eine Verabredung aus der Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015 bis 2019. Danach soll die Ungleichbehandlung der Altersgrundsicherung bei den Einkommensfreibeträgen beendet werden, indem sie an die Regelungen beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II angepasst wird. Damit sollen die Eigenanstrengungen der Altersvorsorge anerkannt werden. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Bundesteilhabegesetz wurde beschlossen, die Vermögensschonbeträge in der Sozialhilfe nach § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII anzuheben (Entschließungsantrag, BT-Drs. 18/10528). Zur Um-

setzung des Entschließungsantrags ist eine Ministerverordnung erforderlich, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat den Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII vorgelegt. Diese sieht vor, dass die Höhe der kleineren Barbeträge oder sonstiger Geldwerte einheitlich für jede volljährige, leistungsberechtigte Person (einschließlich Beziehern von Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Blindenhilfe) sowie für jede sonstige in § 19 Abs. 1 bis 3 SGB XII genannte leistungsberechtigte Person (insbesondere Ehe- und Lebenspartner) auf jeweils 5 000 € pro Person festgelegt wird. Hinzu kommen weitere 500 € für jede Person, die von einer in der Einstandsgemeinschaft lebenden volljährigen Person und deren Partnerin oder Partner überwiegend unterhalten wird. Das sind insbesondere Kinder in Einstandsgemeinschaften. Die Verordnung gilt damit für alle Leistungsberechtigten im SGB XII, unabhängig von der Art ihres Bedarfs. Sie befindet sich derzeit im Bundesratsverfahren und soll zum 1. April 2017 in Kraft treten. Dies ist ein Schritt, den finanziellen Spielraum älterer Menschen im Leistungsbezug des SGB XII zu erweitern, den Bremen im Bundesrat unterstützen wird.

Zu 1. b) Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II und SGB XII

Ziel des Beschlusses ist es, die Möglichkeiten für einen Hinzuverdienst im Alter zu verbessern. Dazu sollen die Freibetragsregelungen an die Regelungen für Erwerbsfähige angeglichen werden. Dort belässt man in der Regel einen Grundfreibetrag in Höhe von 100 € und darüber hinaus einen weiteren Freibetrag gestaffelt nach der Höhe des erzielten Erwerbseinkommens.

Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit werden in der Regel bei Einkommen aus selbstständiger und nicht selbstständiger Tätigkeit 30 vom Hundert des Einkommens freigelassen; höchstens jedoch 50 vom Hundert der Regelbedarfsstufe 1 (zurzeit monatlich 202 €).

Im Rahmen der angekündigten Reformen der Alterssicherung wird Bremen weitere Angleichungen der beiden Rechtskreise prüfen und sich für Verbesserungen der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Menschen im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit einsetzen.

Zu 1. c) Betriebliche Altersversorgung im SGB XII teilweise anrechnungsfrei lassen

Der Beschluss zielt darauf ab, einen Teil der betrieblichen Altersversorgung nicht auf Leistungen der Grundsicherung anzurechnen, sodass den Begünstigten monatlich ein höherer Betrag zur Verfügung stünde. Der Freibetrag soll der Hinzuverdienstgrenze im SGB II entsprechen. Renten gehören beim Bezug von Altersgrundsicherung grundsätzlich zum anzurechnenden Einkommen. Ausnahmen werden bisher nur für bestimmte Rentenarten eingeräumt, die z. B. nach Regelungen des sozialen Entschädigungsrechts gezahlt werden (Bundesversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz usw.).

Bremen setzt sich für bessere Rahmenbedingungen ein, um die private und die betriebliche Altersvorsorge zu stärken. Im Bundesratsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch hat Bremen einen Antrag unterstützt, Einkünfte aus betrieblicher und privater Altersvorsorge teilweise von einer Anrechnung auf die Grundsicherung freizustellen (Ziffer 16 der Empfehlungen der Ausschüsse vom 24. Oktober 2016, BT-Drucksache 541/1/16).

Hintergrund für diesen Antrag ist, dass das Niveau der gesetzlichen Rente – gemessen am Verhältnis der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt vor Steuern – nach den aktuellen Prognosen von derzeit 47,8 % bis 2030 weiter auf 44,3 % zurückgehen wird. Die zur Schließung der dadurch entstehenden Versorgungslücke gedachte kapitalgedeckte Altersvorsorge hat bisher nicht in ausreichendem Maß Verbreitung gefunden. Für den betroffenen Personenkreis, der im Alter oft aus Leistungen der Grundsicherung angewiesen wäre, soll zukünftig durch eine teilweise Nichtanrechnung ein wirksamer Anreiz zur Eigenvorsorge gesetzt werden. Wenn die Möglichkeiten der Vorsorge stärker genutzt werden, wird einerseits die leistungsorientierte Alterssicherung gestärkt und das System der Altersgrundsicherung als Auffangsystem entsprechend entlastet, da spätere Bedürftigkeit vermieden oder vermindert wird. Die Bundesregierung wird insoweit gebeten, dem aufgezeigten Handlungsbedarf im Rahmen der anstehenden Reformen der Alterssicherung Rechnung zu tragen.

Zu 2. Eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel zu initiieren, das Rentensystem umfassend zu reformieren

Das System der gesetzlichen Rentenversicherung basiert weitestgehend auf dem Leistungsprinzip, in dem die Höhe der Rente im Wesentlichen durch die persönlichen Gegebenheiten der einzelnen Versicherten beeinflusst wird. Daraus ergibt sich nahezu zwangsläufig, dass für Geringverdienende, Erwerbstätige in Teilzeit oder mit unterbrochenen Erwerbsbiografien später eine Rente berechnet wird, die es nahelegt, dass sie allein für die Sicherung des Lebensstandards nicht ausreichen wird.

Soll Altersarmut verhindert werden, reicht eine Reform des Rentensystems jedoch nicht aus. Zuvor muss bereits die Einkommenssituation der von Altersarmut bedrohten Menschen während ihres Erwerbslebens deutlich verbessert werden.

Eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel, das Rentensystem umfassend zu reformieren, wäre deshalb ein Baustein zur Verbesserung der Lebenssituation, damit auch die genannten Personengruppen im Alter nicht (bzw. nicht ausschließlich) auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Änderungen und Verbesserungen sollten Auswirkungen auf das komplexe Rentensystem haben, wie z. B.:

- das Nebeneinander unterschiedlicher Alterssicherungssysteme (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung),
- das Verhältnis von gesetzlicher und privater Altersvorsorge (gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Altersvorsorge, private Vorsorge einschließlich Riester- und/oder Rürup-Rente),
- die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzänderungen, Abkehr von der Förderung privater Altersvorsorge, z. B. durch beitragsfreie Gehaltsumwandlung, Anhebung oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, Ausdehnung der Beitragspflicht auf alle Erwerbseinkommen einschließlich derer aus Neben- oder geringfügiger Beschäftigung) und
- die nicht nur bezuschusste sondern komplette Finanzierung versicherungsfremder Leistungen (Mütterrente, Anrechnung von Pflegezeiten, politisch gewollte Anhebung niedriger Renten) aus Steuermitteln.

Mit dem am 1. Januar 2017 in seinen wesentlichen Teilen in Kraft getretenen Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz) wird ein weiterer kleiner Schritt auf diesem Weg getan. Wesentliche Inhalte des Gesetzentwurfs sind die Flexibilisierung von Teilrenten und des Hinzuverdienstrechts in der gesetzlichen Rentenversicherung, die Einführung einer Versicherungspflicht für Vollrentnerinnen und Vollrentner vor Erreichen der Regelaltersgrenze, die Aktivierung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung bei Beschäftigung und Vollrentenbezug nach Erreichen der Regelaltersgrenze, die Zahlung von Beiträgen zum Ausgleich von Rentenabschlägen bei vorgezogener Rente (Teilrente) sowie die Stärkung von Prävention und Rehabilitation.

Das im November 2016 vorgestellte „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“ soll den Lebensstandard im Alter sichern und Nachhaltigkeit auch für jüngere Generationen schaffen. Allerdings ist festzustellen, dass die Ziele, den Lebensstandard im Alter zu sichern und Altersarmut zu bekämpfen, nicht automatisch identisch sind, denn eine Absicherung des Lebensstandards verhindert Altersarmut nur dann, wenn bereits während des Erwerbslebens der Lebensstandard deutlich oberhalb der Armutsgrenze lag.

Maßnahmen des Gesamtkonzepts, die dem Kampf gegen die Altersarmut zugerechnet werden können, sind die teilweise Einbeziehung von Selbstständigen, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte und eine gesetzliche Solidarrente einschließlich der beabsichtigten Anhebung des Rentenniveaus sowie der Stabilisierung der Beitragsätze. Zudem wurde die Angleichung der Renten in Ost und West in sieben Schritten bis zum Jahr 2024 beschlossen. Nicht zuletzt sind auch die vorgesehenen Freibeträge für die zusätzliche Altersvorsorge zu erwähnen, die künftig bei der Bedürftigkeitsprüfung für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung berücksichtigt werden sollen.

Bremen wird sich im Rahmen der angekündigten Reformen auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Ziele des diesem Bericht zugrundeliegenden Antrags der Bremischen Bürgerschaft weiter verfolgt werden und entsprechende Initiativen im Bundesrat prüfen bzw. unterstützen werden.