

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Peter Weiß (Emmendingen), Johannes Singhammer und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/2291 –**

### **Haltung der Bundesregierung zur Einführung einer bedarfsabhängigen Grundsicherung als Altersgeld**

#### Vorbemerkung

Die Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN sieht die Entwicklung eines Konzeptes für eine bedarfsorientierte und steuerfinanzierte soziale Grundsicherung (im Folgenden abgekürzt als „soziale Grundsicherung“) vor, die schrittweise eingeführt werden soll. Als erster Schritt ist in den Eckpunkten der Bundesregierung für die Rentenstrukturreform vom 23. Juni 1999 u. a. die Einführung einer sozialen Grundsicherung zur Vermeidung von Armut im Alter und bei dauerhafter Erwerbsunfähigkeit vorgesehen.

#### Demnach sollen

- 65-jährige und ältere Menschen sowie
- aus medizinischen Gründen dauerhaft Erwerbsunfähige ab Vollendung des 18. Lebensjahres unabhängig vom Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung anspruchsberechtigt sein.

Die soziale Grundsicherung soll sich an den Grundsätzen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) orientieren, d. h. die Leistungshöhe soll in leicht pauschalierter Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechen und die Leistungsberechtigung soll mittels einer den Grundsätzen des BSHG entsprechenden Bedürftigkeitsprüfung unter Anrechnung von Einkommen und Vermögen festgestellt werden.

Daraus ergibt sich, dass es sich bei der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit nicht um eine Grund- oder Mindestrente der gesetzlichen Rentenversicherung handeln soll und auch nicht handeln wird. Die soziale Grundsicherung soll vielmehr eine bedarfsabhängige und steuerfinanzierte Leistung und keine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung sein. Da sich Ver-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 17. Dezember 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

sicherungsprinzip und Bedarfsprinzip gegenseitig ausschließen, darf es zu keiner Vermischung von beitragsfinanzierter Rente und steuerfinanzierter sozialen Grundsicherung kommen. Nach den Eckpunkten der Bundesregierung ist es auch ausgeschlossen, dass es zu einer solchen Vermischung kommt.

Der in der Kleinen Anfrage verwendete Begriff eines „Altersgeldes“ ist in der Konzeption der Bundesregierung nicht vorgesehen und wird deshalb bei der Beantwortung der Fragen nicht verwendet.

1. Stimmt die Bundesregierung mit der von Prof. Franz Ruland, Direktor des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger, in der „Welt“ vom 28. Juni 1999 geäußerten Ansicht überein, dass die Altersarmut in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen“ sei und die von der Bundesregierung geplante bedarfsabhängige Grundsicherung als Altersgeld deshalb abzulehnen sei?

Wenn nein, warum nicht?

Die Einschätzung von Prof. Ruland, dass Sozialhilfebezug von Renterinnen und Rentnern gegenwärtig nur eine geringe Rolle spielt, trifft zu. Altersarmut kann jedoch nicht allein anhand des Sozialhilfebezugs gemessen werden. Fachleute schätzen die so genannte Dunkelziffer auf bis zu 100 %, d. h. die Sozialhilfe wird wahrscheinlich sehr häufig trotz eines bestehenden Anspruchs aus bestimmten Gründen nicht beantragt. Einer dieser Gründe ist in dem in der Sozialhilfe üblichen Rückgriff auf Kinder zu sehen, die zum Unterhalt der Eltern verpflichtet sind.

Hinzu kommt, dass aus der heutigen Situation nicht der Schluss gezogen werden kann, dass auch in Zukunft nur ein geringer Prozentsatz an alten Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sein wird. Nicht ausgeschlossen werden kann z. B., dass Brüche in den Erwerbsbiografien durch einen zunehmenden Wechsel von in der Rentenversicherung versicherungspflichtiger Beschäftigung oder Tätigkeit in versicherungsfreie Erwerbstätigkeit dazu führen könnten, dass die Altersarmut ansteigt. Mit Einführung der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit soll deshalb für die Zukunft vorbeugend verhindert werden.

2. Stimmt die Bundesregierung mit der von Prof. Franz Ruland, Direktor des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger, in der „Welt“ vom 28. Juni 1999 geäußerten Ansicht überein, „dass die Höhe der gesetzlichen Rente überhaupt keine Aussage über die tatsächliche Einkommenssituation der Rentnerhaushalte erlaube“ und die von der Bundesregierung geplante bedarfsabhängige Grundsicherung als Altersgeld deshalb abzulehnen sei?

Wenn nein, warum nicht?

Die zitierte Aussage von Prof. Ruland entspricht den Ergebnissen der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung im Jahr 1995 bereits zum drittenmal durchgeführten empirischen Untersuchung „Alterssicherung in Deutschland“.

Diese Erkenntnis widerspricht jedoch nicht der Zielsetzung, eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit einzuführen. Wie in der Vorbemerkung bereits erwähnt, ist für die soziale Grundsiche-

rung eine Einkommens- und Vermögensüberprüfung nach den Grundsätzen des BSHG vorgesehen. Anrechnungsfrei bleiben hiernach die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz und die Renten oder Beihilfen, die nach dem Bundesentschädigungsgesetz für Schaden an Leben sowie an Körper oder Gesundheit gewährt werden bis zur Höhe der vergleichbaren Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz (§ 76 Abs. 1 BSHG). Dagegen zählt eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso zu den anrechenbaren Einkommen wie alle übrigen Einkünfte. Darüber hinaus ist das gesamte verwertbare Vermögen im Sinne des § 88 BSHG einzusetzen. Damit ist gewährleistet, dass nicht allein die Rentenhöhe, sondern die Einkommens- und Vermögensverhältnisse insgesamt über das Vorliegen einer Anspruchsberechtigung entscheiden.

3. Stimmt die Bundesregierung mit der von Prof. Franz Ruland, Direktor des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger, in der „Welt“ vom 28. Juni 1999 geäußerten Ansicht überein, dass das „Alter eines Hilfsbedürftigen allein kein Grund sein (kann), ihn besser als andere Hilfebedürftige, etwa allein erziehende Mütter, zu stellen, die auch auf Sozialhilfe angewiesen sind“, und die von der Bundesregierung geplante bedarfsabhängige Grundsicherung als Altersgeld deshalb abzulehnen sei?

Wenn nein, warum nicht?

Wie bereits in der Vorbemerkung erwähnt, sieht die Koalitionsvereinbarung die schrittweise Einführung einer sozialen Grundsicherung vor. Die in den Eckpunkten der Bundesregierung für eine Rentenstrukturreform vorgesehene Einführung einer sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit stellt einen ersten Schritt dar. In die soziale Grundsicherung sollen zunächst also nicht nur ältere Menschen, sondern auch dauerhaft Erwerbsunfähige einbezogen werden. Diese Abgrenzung des im ersten Schritt in die soziale Grundsicherung einzubeziehenden Personenkreises rechtfertigt sich dadurch, dass bei älteren Menschen ohne Prüfung im Einzelfall altersbedingt nicht mehr erwartet werden kann bzw. es für dauerhaft Erwerbsunfähige aus medizinischen Gründen nicht möglich ist, einen Lebensunterhalt in Höhe des Existenzminimums aus Erwerbstätigkeit zu bestreiten, wenn anderweitige Einkünfte oder Vermögen nicht vorhanden sind. Die Hilfe zur Selbsthilfe als das tragende Prinzip der Sozialhilfe ist für diesen Personenkreis folglich nicht anwendbar.

4. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung bei der Einführung der bedarfsabhängigen Grundsicherung als Altersgeld für die Antragsteller einer solchen Grundsicherung eine Bedürftigkeitsprüfung analog zur Bedürftigkeitsprüfung in der Sozialhilfe plant?

Wenn nein, worin unterscheidet sich genau die Antragstellung auf bedarfsorientierte Grundsicherung als Altersgeld von der Antragstellung auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)?

In der Vorbemerkung und in der Antwort auf Frage 2 wird bereits darauf hingewiesen, dass die Bedürftigkeitsprüfung sowie die Anrechnung von Einkommen und Vermögen den Grundsätzen des BSHG entsprechen soll.

5. Wie und durch wen plant die Bundesregierung den erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand – etwa durch eine individuelle Bedarfsprüfung, Überprüfung von Vermögen und sonstigem Einkommen – bei der Einführung einer bedarfsabhängigen Grundsicherung als Altersruhegeld bewältigen zu lassen?

Die typisierten Lebenssituationen Alter und Erwerbsunfähigkeit ermöglichen vor allem Verwaltungsvereinfachungen bei der Bedürftigkeitsprüfung sowie der Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Anders als bei sonstigen Lebenslagen ist bei alten und dauerhaft medizinisch erwerbsunfähigen Menschen auch nicht mehr zu prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen Hilfsmitteln Erwerbstätigkeit möglich und zumutbar ist.

Grundsätzlich kann zwischen dem Verfahren bei der Stellung eines Erstantrags und der laufenden Überprüfung während des Grundsicherungsbezugs unterschieden werden. Zumindest bei den laufenden Überprüfungen erscheinen angesichts der typisierbaren Lebensumstände von älteren und erwerbsunfähigen Personen – insbesondere weil Veränderungen in den Einkommens- und Vermögensverhältnissen weniger häufig vorkommen dürften, als bei anderen Personengruppen – verwaltungsmäßig weniger aufwendigere Verfahren denkbar, als dies in der Sozialhilfe üblich ist.

Für die Durchführung der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit einschließlich der Trägerschaft sind unterschiedliche Verfahrenswege denkbar. Eine Entscheidung kann erst nach Festlegung der konkreten Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung getroffen werden.

6. Ist es nach Einschätzung der Bundesregierung richtig, dass trotz der Einführung einer bedarfsabhängigen Grundsicherung als Altersruhegeld vielen Menschen der Gang zum Sozialamt nicht erspart bleiben würde, da diese zusätzliche einmalige Hilfen – auch Sachleistungen – in Anspruch nehmen werden müssen, deren Verteilung von der Rentenversicherung nicht geleistet werden kann?

Diese Einschätzung wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Die soziale Grundsicherung soll in den typischen Lebenssituationen Alter und Erwerbsunfähigkeit Leistungen erbringen, die der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG entsprechen. Hierzu gehört auch die Auszahlung einer an statistischen Durchschnittswerten orientierten und pauschalierten Summe für einmalige Leistungen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe für die Finanzierung von Einmalleistungen wird nur in seltenen Ausnahmefällen notwendig werden. Folglich wird die Sozialhilfe im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit in aller Regel nur dann eintreten, wenn Bedarf an Hilfen in besonderen Lebenslagen besteht.

7. Wie viele Personen über 65 Jahre und aus medizinischen Gründen dauerhaft Erwerbsunfähige erhalten ergänzend zu ihren Rentenbezügen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG (bitte unterschieden nach Geschlechtern)?

Nach der Sozialhilfestatistik ergeben sich folgende Zahlen:

Am Jahresende 1997 (aktuell verfügbare Angaben) erhielten 172 212 Personen, die 65 Jahre und älter waren, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außer-

halb von Einrichtungen. Aufgrund einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes auf Basis einer 25-Prozent-Stichprobe der Sozialhilfestatistik ergibt sich, dass davon rd. 120 Tsd. über eine Alters- bzw. Hinterbliebenenrente (rd. 29 000 Männer und 91 000 Frauen) verfügten.

Die Zahl der Personen, die aus medizinischen Gründen dauerhaft erwerbsunfähig sind und ergänzend zur Erwerbsunfähigkeitsrente laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, wird in der amtlichen Sozialhilfestatistik nicht gesondert erhoben. Dagegen wird die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ausgewiesen, die über eine Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitsrente verfügen. Ende 1997 waren dies 51 750 Bedarfsgemeinschaften. Ein getrennter Ausweis nach Geschlecht bzw. ein getrennter Ausweis nach Erwerbsunfähigkeitsrente oder nach Berufsunfähigkeitsrente ist hierbei nicht möglich.

8. Wie hoch sind die finanziellen Aufwendungen der Sozialhilfeträger für die in Frage 7 genannten Personen im Rahmen der diesen gewährten laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG (bitte unterschieden nach Geschlechtern)?

Die amtliche Sozialhilfestatistik erfasst Ausgaben lediglich getrennt nach innerhalb und außerhalb von Einrichtungen gewährten Hilfearten. Ausgaben der Sozialhilfe sind daher nicht bestimmten Personengruppen zuzuordnen, wie z. B. Personen über 65 Jahre und aus medizinischen Gründen dauerhaft Erwerbsunfähige, die ergänzend zu ihren Rentenbezügen laufende Hilfen zum Lebensunterhalt erhalten.

9. Wie viele Bezieher ergänzender Sozialhilfe nach Ziffer 7 nehmen Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG, z. B. Hilfen zur Pflege, in Anspruch?

Die Erhebung für die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen wird von der amtlichen Sozialhilfestatistik getrennt durchgeführt. Sie unterscheidet sich darüber hinaus wesentlich durch die Art und Anzahl der erhobenen Merkmale. Daher ist eine Zuordnung der Personen über 65 Jahre und der aus medizinischen Gründen dauerhaft Erwerbsunfähigen, die ergänzend zu ihren Rentenbezügen laufende Hilfen zum Lebensunterhalt und darüber hinaus noch Hilfearten der Hilfe in besonderen Lebenslagen erhalten, nicht möglich. Es wird lediglich ausgewiesen, dass etwa einem Fünftel der 65-Jährigen und älteren, die eine Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb von Einrichtungen erhalten, gleichzeitig laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird.

10. Würden bei der Beantragung von Sonderbedarf durch künftige Grundversicherungsbezieher für einmalige Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und bei der Beantragung von Hilfen in besonderen Lebenslagen seitens des zuständigen Sozialamtes nochmals die Bedürftigkeitskriterien überprüft, insbesondere Einkommens- und Vermögensprüfung durchgeführt?

Bezüglich der Zahlung einmaliger Leistungen innerhalb der sozialen Grundversicherung stellt sich die Frage in aller Regel nicht, da sich die Inanspruchnahme

auf wenige Ausnahmen beschränken wird (siehe Antwort zu Frage 6). Wenn dennoch ausnahmsweise Einmalleistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt von der Sozialhilfe notwendig werden, gilt auch dort der Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff bei Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben oder dauerhaft medizinisch erwerbsunfähig sind. Wenn Grundsicherungsberechtigte Hilfen in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG benötigen, so ist auch hier vom Sozialamt im Einzelfall zu prüfen, in welcher Höhe die Leistungen zustehen. An dieser Regelung ändert sich auch durch Einführung der sozialen Grundsicherung nichts.

11. Ist es nach Einschätzung der Bundesregierung richtig, dass die geschätzten Kosten für die bedarfsorientierte Grundsicherung als Altersgeld mit rd. 1,8 Mrd. DM im Jahr deutlich höher liegen als die entsprechenden Sozialhilfeleistungen?

Die Kosten für die bedarfsorientierte Grundsicherung hängen von ihrer konkreten Ausgestaltung ab.

Es ist richtig, dass die Entlastungen bei den Sozialhilfeleistungen unter den Kosten der bedarfsorientierten Grundsicherung liegen. Dies erklärt sich aus Unterschieden in der Ausgestaltung (z. B. Wegfall des Rückgriffs auf zum Unterhalt verpflichtete Kinder), aber auch durch die angestrebte Aufdeckung der heutigen Dunkelziffer (s. a. Antwort zu Frage 2).

12. Teilt die Bundesregierung die in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 13. Oktober 1999 zitierte Einschätzung des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger, dass Eingriffe in die Rente bagatellisiert würden, wenn argumentiert werde, man könne die Altersvorsorge für Arbeitslose einschränken, weil sie künftig eine Grundsicherung erhielten?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht. Nach Einführung der sozialen Grundsicherung könnten Eingriffe in das Rentenrecht nur dann „bagatellisiert“ werden, wenn durch die soziale Grundsicherung ein Lebensunterhalt gewährt würde, der über demjenigen liegt, der durch die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG geleistet wird. Eine solche materielle Besserstellung durch die soziale Grundsicherung im Vergleich zur Sozialhilfe ist jedoch nicht vorgesehen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass bereits in der Vergangenheit gravierende Rechtsänderungen – z. B. Einschränkungen von Maßnahmen des sozialen Ausgleichs – vorgenommen worden sind, die in Einzelfällen dazu führen konnten, dass Zahlbeträge unter die Sozialhilfeschwelle abgesunken sind. Dies wurde und wird von niemandem mit dem Hinweis auf bestehende Sozialhilfeansprüche „bagatellisiert“.

13. Teilt die Bundesregierung die in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 13. Oktober 1999 zitierte Einschätzung des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger, dass eine Grundrente den Drang in die Schattenwirtschaft verstärke und den Ausstieg aus dem Erwerbsleben begünstige?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) nicht. Der Anspruch auf eine steuerfinanzierte Sicherung des Existenzminimums besteht in Form der Sozialhilfe bereits heute. Eine materielle Besserstellung durch die soziale Grundsicherung im Vergleich zur Sozialhilfe ist – wie u. a. bereits in der Antwort zu Frage 12 erwähnt – nicht vorgesehen. Die mit der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit angestrebte Aufdeckung der verdeckten Altersarmut kann nach Auffassung der Bundesregierung nicht die vom VDR unterstellte Wirkung haben. Menschen, die ihre Lebensplanung in der vom VDR dargelegten Weise ausrichten, dürften bereits heute zu den Personen gehören, die im Bedarfsfall die Sozialhilfe auch in Anspruch nehmen.

14. Welcher Personenkreis soll nach den Plänen der Bundesregierung Anspruch auf die bedarfsabhängige Mindestsicherung haben?

Auf den in der sozialen Grundsicherung anspruchsberechtigten Personenkreis – nämlich 65-Jährige und ältere Personen sowie dauerhaft Erwerbsunfähige und dies unabhängig vom Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung – wurde bereits in der Vorbemerkung hingewiesen.

