

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Gerd Poppe, Ingrid Köppe,
Werner Schulz (Berlin), Dr. Wolfgang Ullmann, Konrad Weiß (Berlin),
Vera Wollenberger und der Gruppe BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundsicherung im Alter

A. Problem

Durch vielfältige empirische Untersuchungen, zuletzt durch den Armutsbericht der Caritas, wurde belegt, daß für erhebliche Teile der Bevölkerung eine auskömmliche Altersversorgung durch die bestehenden Alterssicherungssysteme nicht gewährleistet ist.

In der Öffentlichkeit wird jedoch häufig der Eindruck erweckt, das Problem der Altersarmut würde in der Bundesrepublik Deutschland nur noch sogenannte Randgruppen betreffen und sei generell stark rückläufig. Seitens der Bundesregierung wird diese These vor allem mit dem Verweis auf die amtliche Sozialhilfestatistik untermauert. Demnach nehmen zunehmend weniger ältere Menschen Leistungen der Sozialhilfe (insbesondere die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) in Anspruch, während die Inanspruchnahme bei Kindern, Jugendlichen sowie Personen im erwerbsfähigen Alter drastisch gestiegen ist.

In der Bundesrepublik Deutschland steht die Einführung einer offiziellen, regelmäßigen Armutsberichterstattung noch immer aus. Um das Ausmaß der Armut zu beschreiben, wird daher behelfsmäßig auf die amtliche Sozialhilfestatistik zurückgegriffen. Diese vermittelt aber nur ein unzulängliches, sehr verzerrtes Bild vom Ausmaß und der Verteilung der Armut. So wird beispielsweise die Dunkelziffer der verschämten Armut von der Sozialhilfestatistik nicht erfaßt. Die jüngsten Schätzungen gehen hier gerade bei alten Menschen von einem Verhältnis von 1:1 aus, d. h. auf jeden realisierten Sozialhilfeanspruch kommt ein Fall verschämter Nichtinanspruchnahme. Darüber hinaus werden auf diese Weise die Standards der Sozialhilfe nicht hinterfragt. Die offizielle Auffas-

sung des Armutsbegriffs orientiert sich nach wie vor ausschließlich an der Schwelle der Sozialhilferegelsätze.

Demgegenüber definiert z. B. der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband relative materielle Armut als ein Einkommen, das um 50 Prozent und mehr unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Diese Definition wird auch von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie in der jüngsten Caritas-Untersuchung verwendet.

Wird diese 50 Prozent-Schwelle zugrunde gelegt, so muß für die Bundesrepublik Deutschland von einer Armutsbevölkerung von bis zu 8 Mio. Menschen ausgegangen werden. Die amtliche Sozialhilfestatistik weist hingegen für alle Leistungsbereiche insgesamt etwa 4 Mio. Leistungsempfänger aus.

Hinzu kommt, daß trotz zwischenzeitlich verschärfter Bedingungen gegenwärtig noch weit über 600 000 Menschen in den neuen Ländern den Sozialzuschlag zur Rente erhalten. Nach dem Auslaufen dieser befristeten Regelung muß hier mit einem sprunghaften Anstieg der Einkommensarmut unter alten Menschen gerechnet werden.

Rentnerinnen und Rentner verfügen häufig trotz eines arbeitsreichen Lebens nicht über existenzsichernde Renten, da sich Niedriglöhne, Teilzeitbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Krankheit nachhaltig in der Rentenberechnung auswirken. Darüber hinaus finden Erziehungs- und Pflegezeiten trotz einiger Verbesserungen durch das RRG 1992 nur unzureichende Berücksichtigung. Die von der Bundesregierung vielzitierte statistische Eckrente bleibt nach wie vor für viele Menschen, allen voran die meisten Frauen, unerreichbar. So muß z. B. für eine Altersrente von nur 636 DM, die etwa dem maximalen Sozialhilfeanspruch (ohne Wohnkosten) einer älteren Person in Westdeutschland entspricht, immerhin eine 15jährige beitragspflichtige Beschäftigung nachgewiesen werden.

B. Lösung

Einführung einer bedarfsorientierten, existenzsichernden und steuerfinanzierten Grundsicherung für alle Bürgerinnen und Bürger im Rentenalter bei Kostenträgerschaft des Bundes.

C. Alternativen

Untätigkeit.

Langfristig wird die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter zurückgehen, sofern die gesetzliche Rentenversicherung so umgestaltet wird, daß in aller Regel existenzsichernde Altersrenten erworben werden.

Dazu muß der Kreis der Versicherungspflichtigen ausgeweitet, die Altersversorgung Behinderter verbessert, Mindestrentenregelungen ausgebaut und die Anerkennung von Erziehungs- und Pflegezeiten verbessert werden.

D. Kosten

Eine seriöse Präzisierung der Mehrkosten durch die Grundsicherung ist zur Zeit nicht möglich. Hierzu wären detaillierte Daten über das Gesamteinkommen älterer Menschen, aufgeschlüsselt nach Einkommensstufen und über deren Vermögenssituation, insbesondere im Hinblick auf Wohneigentum, erforderlich. Diese Daten stehen nicht zur Verfügung, wie auch eine Anfrage an die Bundesregierung ergab. Da die Sozialhilfestatistik aus den vorstehend genannten Gründen ebenfalls keine brauchbaren Daten liefert, ist eine breitangelegte repräsentative Erhebung dringend erforderlich.

Anhaltspunkte für eine vorsichtige Kostenschätzung liefern Modellrechnungen für in der Leistungshöhe weitgehend vergleichbare Grundsicherungsmodelle, wie z. B. das Modell des Deutschen paritätischen Wohlfahrtsverbandes von 1992. Demnach wären für das vorliegende Modell jährliche Gesamtkosten (ohne Entlastung der Sozialhilfeträger) von bis zu 4 Mrd. DM anzunehmen.

Die Grundsicherung im Alter wird zu einer erheblichen Kostenbelastung des Bundes bei einer Kostenentlastung der Träger der Sozialhilfe führen. Diese Entlastung der Sozialhilfeträger wird deutlich unter 50 Prozent der Gesamtkosten liegen, weil durch den vorliegenden Gesetzentwurf der Kreis der Leistungsberechtigten — verglichen mit der Sozialhilfe — erheblich ausgeweitet wird. Auch die eingeschränkte Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie die umfassende Liberalisierung des Unterhaltsrechts werden — verglichen mit dem status quo der Sozialhilfe — zu einer erheblichen Steigerung des Kostenaufwands führen.

Es ist zu bedenken, daß der größte Teil der zu erwartenden Mehrkosten durch die Zurückdrängung der verschämten Armut entstehen wird. Gerade hierin besteht jedoch der dringende sozialpolitische Handlungsbedarf. Daher sollte dieses kostenintensive Reformvorhaben auch angesichts der enormen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der unsicheren wirtschaftlichen Entwicklung umgesetzt werden. Es ist nicht länger hinnehmbar, daß die verschämte Armut als willkommene Kosteneinsparung fiskalpolitisch einkalkuliert wird. Die gerade unter älteren Menschen verbreitete Nichtinanspruchnahme von rechtmäßigen Leistungsansprüchen repräsentiert kein Instrument des Rechtsstaates, eine Entlastung der angespannten öffentlichen Finanzen zu erzielen.

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundsicherung im Alter

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Gewährung einer Grundsicherung im Alter

§ 1

Grundsatz

Durch dieses Gesetz soll sichergestellt werden, daß Personen im Rentenalter im Regelfall über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen, ohne Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz in Anspruch nehmen zu müssen.

§ 2

Anspruch

Anspruch auf Grundsicherung haben alle Personen,

1. die das 65. Lebensjahr vollendet haben oder
2. das 60. Lebensjahr vollendet haben und als Schwerbehinderte anerkannt oder erwerbsunfähig sind,

wenn sie sich gewöhnlich im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, das anrechenbare Gesamteinkommen den Grundsicherungsbetrag nicht erreicht und sie nicht über ausreichendes Vermögen verfügen.

§ 3

Höhe

(1) Das Mindesteinkommen, das durch dieses Gesetz sichergestellt werden soll, beträgt 1 300 Deutsche Mark monatlich für eine Person.

(2) Der Grundsicherungsbetrag vermindert sich auf 1 200 Deutsche Mark für Personen, die mit mindestens einer weiteren volljährigen Person gemeinsam einen Haushalt führen.

(3) Die Beträge nach Absätzen 1 und 2 erhöhen sich jeweils zum Zeitpunkt der Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, erstmals zum 1. Juli 1993, um den Vorhundertersatz, um den der aktuelle Rentenwert (§ 65 SGB VI) erhöht wird.

§ 4

Einkommensanrechnung

(1) Zur Feststellung des Bedarfs an Grundsicherung wird das gesamte Einkommen der antragstellenden Person berücksichtigt. Zum Einkommen gehören auch Leistungen, die grundsicherungsberechtigte Personen von Dritten beanspruchen können, sofern sich nicht aus § 5 etwas anderes ergibt.

(2) Vor der Anrechnung werden vom Einkommen die darauf entfallenden Steuern und die notwendigen Vorsorgeaufwendungen sowie von dem verbleibenden Betrag ein Freibetrag von 20 vom Hundert abgezogen.

(3) Wohnt die antragstellende Person im eigenen Haus oder der eigenen Wohnung, wird der Wohnvorteil als Einkommen, in der Regel in Höhe von 20 vom Hundert des Grundsicherungsbetrages, berücksichtigt. Dies gilt ebenfalls, wenn das Haus oder die Wohnung im Eigentum der Ehepartnerin oder des Ehepartners, der Eltern oder Abkömmlinge der antragstellenden Person steht.

(4) Nicht als Einkommen berücksichtigt werden Leistungen gemäß § 138 Abs. 3 Nr. 1 bis 3, 5, 6 und 8 des Arbeitsförderungsgesetzes sowie Leistungen, die unter Anrechnung der Grundsicherung gewährt werden.

§ 5

Berücksichtigung von Unterhaltsansprüchen

(1) Das Einkommen der nicht getrenntlebenden Ehepartnerin oder des nicht getrenntlebenden Ehepartners wird berücksichtigt, soweit es den Grundsicherungsbetrag übersteigt. Das Einkommen ist vor der Anrechnung um 20 vom Hundert zu vermindern und gegebenenfalls um den Wohnvorteil gemäß § 4 Abs. 3 zu erhöhen. Die Anrechnung entfällt, sofern die Ehepartnerin oder der Ehepartner den übersteigenden Betrag zur Deckung des eigenen notwendigen Lebensbedarfes oder zur Bestreitung anderweitiger Unterhaltsverpflichtungen benötigt.

(2) Sonstige Unterhaltsansprüche werden nur berücksichtigt, sofern Unterhalt tatsächlich geleistet wird.

§ 6

Vermögen

(1) Grundsicherung wird nicht geleistet, sofern und solange das Vermögen der antragstellenden Person und der nicht getrenntlebenden Ehepartnerin oder des nicht getrenntlebenden Ehepartners eine Ergän-

zung des Einkommens nach diesem Gesetz entbehrlich macht.

(2) Bei der Feststellung, ob das Vermögen die Gewährung von Grundsicherung ausschließt, darf

1. das selbstbewohnte Hausgrundstück,
2. ein Freibetrag in Höhe der jährlichen Bezugsgröße gemäß § 18 Abs. 1 SGB IV, bei nicht getrenntlebenden Ehepaaren des doppelten Betrages,
3. sonstiges Vermögen, dessen Verwertung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, nicht berücksichtigt werden.

§ 7

Gleichwohlgewährung

(1) Solange und soweit Leistungen, auf die ein Anspruch besteht, nicht gezahlt werden oder die Verwertung von Vermögenswerten nicht ohne weiteres möglich ist, kann Grundsicherung ohne Berücksichtigung dieser Ansprüche gewährt werden.

(2) Die Rentenversicherungsträger können den Übergang dieser Ansprüche in entsprechender Anwendung des § 140 Arbeitsförderungsgesetz bewirken.

§ 8

Kostenersatz durch Erbinnen und Erben

(1) Die Erbinnen und Erben von Grundsicherungsberechtigten sind zum Ersatz der Kosten der Grundsicherung verpflichtet, soweit diese in den letzten 10 Jahren vor dem Erbfall entstanden sind.

(2) Das gleiche gilt für die Erbinnen und Erben der Ehegattin oder des Ehegatten von Grundsicherungsberechtigten Personen. Diese Ersatzpflicht besteht nicht für die Kosten der Grundsicherung, die während des Getrenntlebens des Ehepaares entstanden sind.

(3) Eine Ersatzpflicht für die Kosten der eigenen Grundsicherung ist ausgeschlossen.

(4) Die Ersatzpflicht der Erbinnen und Erben gehört zu den Nachlaßverbindlichkeiten. Die Erbinnen und Erben haften nur mit dem Nachlaß.

(5) Der Anspruch auf Kostenersatz ist nicht geltend zu machen,

1. soweit der Wert des Nachlasses ein Sechstel der jährlichen Bezugsgröße gemäß § 18 Abs. 1 SGB IV unterschreitet,
2. soweit der Wert des Nachlasses die jährliche Bezugsgröße gemäß § 18 Abs. 1 SGB IV unterschreitet, wenn die Erbin oder der Erbe mit der Grundsicherungsberechtigten Person nicht nur vorübergehend bis zum Erbfall mit dieser oder diesem in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben oder
3. soweit die Inanspruchnahme der Erbinnen und Erben nach der Besonderheit des Einzelfalles eine besondere Härte bedeuten würde.

(6) Der Anspruch auf Kostenersatz erlischt 3 Jahre nach dem Tode der Grundsicherungsberechtigten Person oder ihrer Ehegattin oder ihres Ehegatten.

§ 9

Anspruchdauer, Anrechnungszeitraum

(1) Anspruch auf Grundsicherung besteht vom Beginn des Monats bis zum Ende des Monats, in dem jeweils das Einkommen den Bedarf nicht erreicht und die sonstigen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen.

(2) Maßgebend sind alle Einkünfte, die im Bewilligungszeitraum erzielt werden.

(3) Einkommen, das nicht regelmäßig monatlich erzielt wird, wird zu gleichen Teilen den der Erzielung folgenden zwölf Monaten zugeordnet.

§ 10

Antrag, Bescheid, Auszahlung

(1) Die Grundsicherung wird auf Antrag gewährt, rückwirkend höchstens für drei Monate vor dem Monat der Antragstellung.

(2) Die Entscheidung über einen Antrag auf Grundsicherung erfolgt durch schriftlichen Bescheid.

(3) Grundsicherung wird monatlich im voraus ausbezahlt.

§ 11

Bewilligungszeitraum

(1) Grundsicherung wird für zwei Jahre bewilligt. Ein kürzerer Bewilligungszeitraum ist möglich, wenn die Einkommensentwicklung nicht vorhersehbar ist.

(2) Die sich aus der Erhöhung des Grundsicherungsbetrages gemäß § 3 Abs. 3 ergebende Veränderung wird jeweils zum 1. Juli eines Jahres von Amts wegen vorgenommen.

§ 12

Auswirkung auf Unterhaltspflichten

Unterhaltspflichten werden durch einen Leistungsanspruch nach diesem Gesetz nicht berührt.

§ 13

Zuständigkeit

Für die Durchführung dieses Gesetzes sind die Träger der Rentenversicherung zuständig. Sofern

eine Person eine oder mehrere Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht, ist der Antrag bei einem dieser Rententräger zu stellen. Ansonsten ist die Landesversicherungsanstalt zuständig, in deren Bezirk die antragstellende Person ihren Wohnsitz hat.

§ 14

Kosten

(1) Die Kosten für die Durchführung dieses Gesetzes trägt der Bund.

(2) Der Bund erstattet den Rentenversicherungsträgern die Verwaltungskosten.

§ 15

Rechtsweg

Für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten aus diesem Gesetz ist der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit gegeben.

Artikel 2

Aufhebung des Gesetzes zur Zahlung eines Sozialzuschlages zu Renten im Beitrittsgebiet

Das Gesetz zur Zahlung eines Sozialzuschlages zu Renten im Beitrittsgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1992 (BGBl. I S. 1606, 1707), zuletzt geändert durch . . . , wird aufgehoben.

Bonn, den 23. Juni 1993

Dr. Klaus-Dieter Feige
Gerd Poppe
Ingrid Köppe
Dr. Wolfgang Ullmann
Konrad Weiß (Berlin)
Vera Wollenberger
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Artikel 3

Änderung des Artikels II des Ersten Buches Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil —

Artikel II des Ersten Buches Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil — in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1979 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

In § 1 wird hinter Nummer 5 eingefügt: „das Gesetz zur Gewährung einer Grundsicherung im Alter,“.

Artikel 4

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1987 (BGBl. I S. . . .), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

In § 3 werden die Wörter: „69. Leistungen nach dem Gesetz zur Gewährung einer Grundsicherung im Alter.“ eingefügt.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeiner Teil**

Unser Rechtssystem garantiert allen Menschen eine materielle Unterstützung in Notlagen: die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt ist in vieler Hinsicht unzulänglich und unbefriedigend geregelt:

- Sie ist als Einzelfallhilfe für punktuelle Notlagen geschaffen worden und entsprechend ausgestaltet. Immer mehr Menschen geraten jedoch in Situationen, in denen sie für längere Zeit oder dauerhaft auf staatliche Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums angewiesen sind, zum Beispiel durch Langzeitarbeitslosigkeit, unzureichende eigenständige Alterssicherung der Frauen und fehlende Absicherung von Alleinerziehenden sowie von Menschen mit Behinderung.
- Die Einzelfallprüfung und Einzelfallgewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt ist bürokratisch zu aufwendig. Sie kann zu einer entwürdigenden Ausleuchtung der Situation des oder der Bedürftigen führen. Die Gewährungspraxis wird teilweise als bevormundend und demütigend empfunden.
- Da die aktuelle Notlage fortlaufend überprüft wird und alle anderen Leistungen vorrangig in Anspruch zu nehmen sind, befinden sich die Bedürftigen in einem ständigen Behörden- und Instanzenlauf zwischen Vermieter, wohnungsgewährender Stelle, Kindergeldkasse, Jugendamt, Familiengericht, Sozialversicherungsträgern und so fort.
- Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt werden auch die erwachsenen Kinder älterer Menschen und die Eltern volljähriger Kinder als Kostenpflichtige herangezogen. Diese weitgehende familiäre Verpflichtung belastet überproportional die kinderreichen Familien und schreckt gerade ältere Menschen von der Inanspruchnahme von Sozialhilfe ab.
- Das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt ist zu niedrig, um, am hiesigen gesellschaftlichen Standard gemessen, ein menschenwürdiges Dasein und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.
- Die Kostenträgerschaft der Kommunen belastet diese insbesondere in strukturschwachen Regionen in nicht zu rechtfertigender und für die Kommunen nicht mehr finanzierbarer Weise mit den Kosten der oben beispielhaft genannten Massenerscheinungen, die eine Zunahme der Einkommensarmut bewirken.

Wegen der Unzulänglichkeiten der Hilfe zum Lebensunterhalt wird schon seit mehr als einem Jahrzehnt von den GRÜNEN, den Wohlfahrtsverbänden und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen eine Reform der

Armutsabsicherung gefordert, überwiegend als Forderung nach einem Grundsicherungsmodell.

Die Grundsicherung unterscheidet sich nicht völlig von der Hilfe zum Lebensunterhalt. Auch sie ist steuerfinanziert, greift nur bei Bedürftigkeit ein und setzt die vorrangige Inanspruchnahme anderer Einkommensquellen voraus. Jedoch ist das Leistungsniveau in der Regel höher als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, sie wird wie andere Einkommen als monatlicher pauschaler Betrag geleistet und als Dauerleistung für jeweils zwei Jahre bewilligt.

Vor allem aber leistet die Grundsicherung einen aktiven Beitrag zur Bekämpfung der verschämten Armut. Das erheblich vereinfachte Verfahren der Leistungsberechnung ist sowohl für die Leistungsberechtigten als auch für die ausführenden Stellen überschaubarer und leichter zu handhaben. Durch die weitgehende Pauschalierung der Leistung werden die Leistungsberechtigten in die Lage versetzt, mit einem planbaren Haushaltseinkommen eigenverantwortlich zu wirtschaften.

Aufgrund der erheblichen Streuung der Mietkosten wird der pauschalierte Grundsicherungsbetrag in Einzelfällen voraussichtlich nicht ausreichen, um eine ausreichende Absicherung zu gewährleisten. In diesen Fällen kann auf das Wohngeld, unter Umständen auf ergänzende Sozialhilfe, zurückgegriffen werden.

Der Ansatz der weitgehenden Pauschalierung wurde trotz dieser Problematik gewählt, weil für eine Mehrzahl der Betroffenen der Nutzen dieser Vereinfachung den Nachteil eines nicht vollständig beseitigten Instanzenlaufes überwiegt.

Ein weiteres Element der Grundsicherung, das der Bekämpfung der verschämten Armut dient, ist die umfangreiche Reduktion des Kreises der unterhaltsverpflichteten Familienangehörigen. Wie durch zahlreiche Untersuchungen belegt, haben gerade ältere Menschen große persönliche Schwierigkeiten, Unterhaltsleistungen von ihren Verwandten einzufordern bzw. diese einfordern zu lassen. Für viele Betroffene kommt diese Notwendigkeit in der Sozialhilfe einem Eingeständnis vermeintlichen persönlichen Scheiterns gleich. Hinzu kommt das verbreitete Gefühl der Hilflosigkeit und der erzwungenen Abhängigkeit z. B. von den Kindern, mit denen häufig seit Jahren kein persönlicher Kontakt mehr besteht. Speziell in den neuen Bundesländern wird diese Praxis als besonders entwürdigend empfunden. Eine große Zahl Betroffener weicht dieser Situation aus und nimmt ihnen rechtmäßig zustehende Sozialhilfeleistungen nicht in Anspruch. Insofern wird das relative Existenzminimum in der Bundesrepublik Deutschland von einer enorm großen Gruppe noch erheblich unterschritten.

Dieser Zustand ist nicht länger hinnehmbar. Untätigkeit in diesem Feld ist nicht mit dem Verweis auf die

knappen Staatsfinanzen zu rechtfertigen. Hier ist der Rechtsstaat in die Pflicht genommen, auch den älteren Bürgerinnen und Bürgern zur Durchsetzung ihrer Rechte auf eine menschenwürdige Lebensführung zu verhelfen.

Die Grundsicherung soll schrittweise, zunächst für alle Menschen ab 65 Jahren und Schwerbehinderte und Erwerbsunfähige ab 60 Jahren, eingeführt werden. Mit diesem schrittweisen Vorgehen soll der unbestrittenen Knappheit der öffentlichen Mittel Rechnung getragen werden.

Eine Weiterentwicklung des Modells zur Grundsicherung auch für Kinder und Jugendliche, sowie allgemein für Personen im erwerbsfähigen Alter (insbesondere Menschen mit Behinderung, Alleinerziehende und Langzeitarbeitslose) ist jedoch dringend geboten. Die Gruppe der älteren Bürgerinnen und Bürger wurde als Ansatzpunkt gewählt, da sie von den Mängeln der Hilfe zum Lebensunterhalt besonders betroffen ist und noch stärker als Personen im erwerbsfähigen Alter auf gesellschaftliche Hilfe zur Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz angewiesen ist. Vor allem aber ist in dieser Gruppe mit der größten Dunkelziffer verschämter Armut zu rechnen.

Für die Menschen, die in Einrichtungen leben, kann dieses mit der Grundsicherung allein jedoch nicht erreicht werden. Für sie und die Schwerpflegebedürftigen, die häufig in der Familie gepflegt werden, muß daneben dringend eine angemessene Pflegeabsicherung treten.

Rentnerinnen und Rentner in den neuen Bundesländern haben ein Anrecht auf eine baldige Absicherung ihrer Situation, zumal sie in ein Versicherungssystem eingezahlt haben, das, wenn auch auf unzureichendem Niveau, eine Mindestrente garantierte. Hinzu kommt, daß auf nicht absehbare Zeit die Bearbeitung der Rentenanträge in den neuen Bundesländern der Flut von Anträgen hinterherhinkt. Der Sozialzuschlag in den neuen Bundesländern liegt häufig, sofern nicht nur geringfügige Wohnkosten bestehen, schon unter Sozialhilfeniveau. Zudem ist er bis 1996 befristet.

Die Grundsicherung im Alter trägt schließlich dazu bei, ein Gerechtigkeitsdefizit in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen. Die Renten im Alter spiegeln immer noch fast ungebrochen den Verdienst während des Erwerbslebens wider. Kindererziehung, Pflege, Teilzeitarbeit, längere Krankheit und Arbeitslosigkeit führen zur Rentenabsenkung, so daß sich Lebensleistung und Rente keineswegs immer entsprechen.

Der Schutz vor sozialer Ausgrenzung, die Achtung der Menschenwürde und die Förderung eigenverantwortlichen Handelns müssen im Mittelpunkt sozialpolitischen Handelns stehen. Der Armutsprävention muß hierbei der Vorrang zukommen. Eine zentrale Bedingung hierfür ist die Einführung einer regelmäßigen offiziellen Armutsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland. Zu diesem Zweck muß in Anlehnung an die Empfehlungen der Europäischen Kommission ein möglichst einheitlicher Armutsbegriff definiert werden. Das derzeitige Nebeneinander di-

verser Existenzminima in den verschiedenen Regelungsbereichen des Rechts sollte im Interesse des Gleichbehandlungsgrundsatzes umgehend beendet werden.

Für bereits bestehende soziale Notlagen muß eine auskömmliche und menschenwürdige Absicherung geschaffen werden. Gerade die Grundsicherung im Alter ist geeignet, der verbreiteten Existenzangst der Menschen entgegenzuwirken. Insofern repräsentiert dieses Gesetzesvorhaben auch ein gesellschaftspolitisches Ziel, mit dem sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger identifizieren könnte.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Grundsicherungsgesetz)

Zu § 1

In § 1 wird nicht nur das gesetzgeberische Ziel, sondern auch das Verhältnis zu Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) formuliert.

Die Inanspruchnahme aller Leistungen nach dem BSHG zusätzlich zur Grundsicherung bleibt möglich. Die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG wird in der Regel nur noch bei Heimaufenthalt eingreifen müssen, während die Hilfen in besonderen Lebenslagen, insbesondere die Hilfe zur Pflege, von Bedeutung bleiben.

Die umgehende Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung bleibt deshalb notwendig.

Die Leistungen nach diesem Gesetz sind im Rahmen des BSHG als Einkommen zu berücksichtigen.

Zu § 2

Grundsicherung ist eine subsidiäre Leistung, die nur gewährt wird, wenn das vorhandene und zumutbar erzielbare Einkommen und Vermögen die in diesem Gesetz definierte Armutsgrenze unterschreitet.

Der gewöhnliche Aufenthalt im Inland, der Voraussetzung für einen Anspruch nach diesem Gesetz ist, setzt gemäß § 30 Abs. 3 Erstes Buch Sozialgesetzbuch voraus, daß Umstände vorliegen, die ein nicht nur vorübergehendes Verweilen erkennen lassen.

Eine besondere Härte kann für Opfer nationalsozialistischer Verfolgung entstehen, die ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen mußten. Für diesen Personenkreis wäre eine Regelung bzw. Gleichstellung in spezialgesetzlicher Form notwendig.

Grundsicherung wird allen Menschen mit inländischem Wohnsitz ab Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung von 65 Jahren gewährt.

In Anlehnung an § 37 SGB VI besteht schon mit 60 Jahren ein Anspruch auf Grundsicherung, wenn Schwerbehinderung (mindestens 50 Prozent Grad der Behinderung nach dem Schwerbehindertengesetz) oder Erwerbsunfähigkeit vorliegt. Die Feststellungen

der Versorgungsverwaltung über den Grad der Behinderung und der Rententräger über das Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit sind für die dieses Gesetz ausführenden Behörden bindend.

Von einer Ausdehnung der vorgezogenen Grundsicherung im Alter auf die Menschen, die berufsunfähig im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung sind, wurde abgesehen, da der am Versicherungsprinzip und der Wahrung des sozialen Besitzstandes orientierte Berufsschutz der gesetzlichen Rentenversicherung im System der an Bedürftigkeitskriterien orientierten Grundsicherung nicht erforderlich ist.

Die Grundsicherung ist keine Rentenaufstockung. Sie wird auch denen gewährt, die keinen Rentenanspruch erworben haben. Sie dürfte deshalb als Sozialhilfe im Sinne des Artikels 4 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 anzusehen sein, so daß die Beschränkung auf inländischen Aufenthalt und damit der Ausschluß des Transfers ins EG-Ausland europarechtlich zulässig ist.

Die territoriale Beschränkung der Grundsicherung sollte in Zukunft durch die Einführung und Harmonisierung vergleichbarer Mindestsicherungen in allen EG-Mitgliedsstaaten aufgehoben werden.

Zu § 3

Die Höhe der Grundsicherung orientiert sich an den Beträgen, die in anderen Regelungsbereichen von Gesetzgebung und Rechtsprechung als notwendiger (Netto-)Bedarf angesehen werden (z. B. Selbstbehalt im Unterhaltsrecht von 1 300 DM/1 150 DM, Pfändungsfreibetrag von 1 209 DM).

Die Beträge von 1 300 DM für Alleinlebende und 1 200 DM für die übrigen Personen stellen nur für die wenigen Menschen im Rentenalter, die über keinerlei sonstiges Einkommen verfügen, das tatsächlich zur Verfügung stehende Einkommen dar.

Durch den 20prozentigen Einkommensfreibetrag wird in der überwiegenden Zahl der Fälle ein Gesamteinkommen von 1 400 DM bis 1 600 DM erreicht.

Anders als bei der Sozialhilfe wird ein monatlicher Pauschalgesamtbetrag, in dem die Wohnkosten enthalten sind, als Mindestbedarf festgesetzt. Wohngeld kann daher neben der Grundsicherung bezogen werden.

Den verminderten Betrag gemäß Absatz 2 erhalten alle diejenigen, die mit mindestens einer weiteren volljährigen Person zusammenleben. Bei ihnen wurde die Kostenersparnis des gemeinsamen Haushaltens, sei es mit dem Ehepartner, mit sonstigen Familienangehörigen, in einer nichtehelichen Gemeinschaft, in einer Wohngemeinschaft oder einem Heim mit dem Differenzbetrag von derzeit 100 DM, also etwa 8 Prozent, pauschal beziffert.

Die Grundsicherung wird entsprechend den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisiert. Diese Anbindung begründet sich aus der Sachnähe der Grundsicherung im Alter zu den Renten und daraus, daß die nettolohnbezogenen Steuererhöhungen

eine Parallelität zu den Einkommen aus abhängiger Beschäftigung garantieren.

Zu § 4

Das gesamte Einkommen der antragstellenden Person wird zur Feststellung des Bedarfs an Grundsicherung berücksichtigt.

Dabei werden grundsätzlich nicht nur bereite Einkommen, sondern auch durchsetzbare Ansprüche herangezogen. Für Unterhaltsansprüche gilt allerdings die Spezialregelung des § 5.

Das Einkommen der antragstellenden Person wird dann um Steuern, Vorsorgeaufwendungen und um die zur Einkommenserzielung notwendigen Kosten vermindert.

Von dem sich daraus ergebenden monatlichen Einkommen wird als Anerkennung erworbener Altersversorgung ein Freibetrag von 20 Prozent abgezogen.

Da in dem Grundsicherungsbetrag die Wohnkosten enthalten sind, ist der Wohnvorteil als Einkommen zu berücksichtigen, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller im eigenen Haus oder im Haus von Angehörigen lebt. Der Wohnvorteil wird in der Regel mit 20 Prozent des Grundsicherungsbetrages, also derzeit 240 oder 260 DM, bewertet. In Ausnahmefällen, etwa einer unverhältnismäßig großen Wohnfläche oder hoher Zins- oder Tilgungslasten, kann der Betrag erhöht oder vermindert werden.

Gemäß Absatz 4 bleiben in Entsprechung zur Arbeitslosenhilfe bestimmte Leistungen, wie etwa Leistungen zum Ausgleich eines Schadens oder eines Mehrbedarfes, der Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz oder vergleichbarer Leistungen anrechnungsfrei. Ebenso werden kindbezogene Leistungen und Leistungen, die unter Anrechnung der Grundsicherung gewährt werden, wie das Wohngeld oder Sozialhilfeleistungen, nicht angerechnet.

Zu § 5

Bei bestehender ehelicher Gemeinschaft wird Grundsicherung nur geleistet, wenn die Ehepartnerin oder der Ehepartner den Lebensunterhalt nicht sicherstellen kann, ohne selbst grundsicherungsbedürftig zu werden. Sonstige Unterhaltsansprüche, sei es gegen den Ehepartner oder die Ehepartnerin nach Trennung oder Scheidung, gegen Eltern oder gegen Kinder, werden nur dann als Einkommen berücksichtigt, wenn Leistungen tatsächlich gezahlt werden. Es ist also nicht möglich, die antragstellende Person auf die Durchsetzung solcher Unterhaltsansprüche zu verweisen oder eine Überleitung und Durchsetzung durch die Behörde vorzunehmen. Insbesondere entfällt daher im Gegensatz zu der Rechtslage nach dem BSHG eine Heranziehung der Kinder für die Kosten der Grundsicherung.

Das Einkommen der Partnerin oder des Partners in nichtehelichen Lebensgemeinschaften wird nicht in

gleicher Weise herangezogen, wie bei zusammenlebenden Ehepaaren. Diese Besserstellung rechtfertigt sich daraus, daß nichteheliche Gemeinschaften im Rentenalter von den Benachteiligungen gegenüber Ehepaaren besonders betroffen sind. Neben den Nachteilen im Steuer- und Krankenversicherungsrecht erhalten sie keine Hinterbliebenenleistungen und sind im Erb- und Erbschaftsteuerrecht benachteiligt.

Zu § 6

Die Berücksichtigung des Vermögens ähnelt der Regelung im BSHG.

Das selbstbewohnte Hausgrundstück oder die selbstbewohnte Eigentumswohnung bleiben, anders als im BSHG, unabhängig von Größe und Wert unberücksichtigt. Eine unverhältnismäßig große Wohnfläche kann allerdings gemäß § 4 entsprechend dem Nutzwert als Einkommen berücksichtigt werden.

Der Freibetrag ist deutlich höher als im BSHG und entspricht der jährlichen Bezugsgröße nach § 18 Abs. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. 1993 beträgt er 44 500 DM für eine Person und das Doppelte für ein Ehepaar.

Wie bei dem Grundsicherungsbetrag selbst gilt für die alten und die neuen Bundesländer ein einheitlicher Betrag.

Zu § 7

Diese Regelung sieht die Möglichkeit vor, wie bei allen anderen Leistungsgesetzen, die nur bei Bedürftigkeit eingreifen, Zahlungen bei gleichzeitiger Überleitung paralleler aber nicht bereiter Einkommen zu leisten und dem Leistungsträger eine eigene Einziehung solcher Forderungen zu ermöglichen.

Auf diese Weise kann beispielsweise ein Anspruch auf Herausgabe einer Schenkung wegen Notbedarfs vom Rentenversicherungsträger durchgesetzt werden, um Mißbrauchsschenkungen zu vermeiden.

Zu § 8

Das Erbe von Personen, die in den letzten 10 Jahren vor ihrem Tod Grundsicherung bezogen haben, muß grundsätzlich für die entstandenen Grundsicherungskosten aufgewendet werden.

Eine solche Regelung ist erforderlich, da die Schonung des selbstbewohnten Hausgrundstückes und der relativ hohe Freibetrag für sonstiges Vermögen nur den Grundsicherungsberechtigten Personen, nicht aber deren Erben zugute kommen soll. Dies gilt um so mehr, als die erwachsenen Kinder älterer Menschen nach diesem Gesetz von ihrer zivilrechtlichen Unterhaltspflichtung entlastet werden.

Für die Personen, die mit der oder dem Verstorbenen in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben, gilt der Freibetrag entsprechend § 6 Abs. 2 Nr. 2.

Zu § 9

Berechnungszeitraum für den Anspruch auf Grundsicherung ist der Monat. Grundsicherung wird für jeden Monat gewährt, in dem das Einkommen den Grundsicherungsbetrag unterschreitet.

Zur Bewilligung der Grundsicherung ist das voraussichtliche Einkommen des Bewilligungszeitraumes zu berechnen. Unregelmäßige Einkommen sind zu zwölfteln und den zwölf der Erzielung folgenden Monaten zuzuordnen.

Zu § 10

Da im Rentenalter größere Einkommensschwankungen nicht üblich sind und zur Verfahrensvereinfachung, beträgt der Bewilligungszeitraum zwei Jahre. Im Gegensatz zur Sozialhilfe bedeutet dies, daß die Grundsicherung nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich den Charakter einer Dauerleistung erhält.

Zu § 11

Diese Regelung besagt, daß weder die oder der Unterhaltsberechtigte darauf verwiesen werden kann, Leistungen nach diesem Gesetz in Anspruch zu nehmen, noch bei der oder dem Unterhaltsverpflichteten Leistungen nach diesem Gesetz berücksichtigt werden dürfen.

In letzterem Fall wird dies kaum zu Auswirkungen führen, da die Person, die Grundsicherung in Anspruch nimmt, in der Regel nicht leistungsfähig im Sinne des Unterhaltsrechtes sein wird.

Bei den Unterhaltsberechtigten jedoch bedeutet dies, daß z. B. die geschiedene Ehefrau oder die Eltern wohlhabender Kinder die Wahl haben, entweder Unterhaltsansprüche geltend zu machen oder Leistungen nach diesem Gesetz in Anspruch zu nehmen. Eine solche Wahlmöglichkeit ergibt sich folgerichtig aus der Regelung gemäß § 5 Abs. 2, daß die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen außerhalb ehelicher Gemeinschaften nicht verlangt wird.

Langfristig ist allerdings eine Harmonisierung von Sozialleistungsrecht und Unterhaltsrecht wünschenswert.

Zu Artikel 2

Durch die Einführung einer Grundsicherung wird die Regelung über einen Sozialzuschlag zu Renten in den neuen Bundesländern entbehrlich, da die Grundsicherung in der Leistungshöhe und in den Anspruchsvoraussetzungen umfassender ist.

Zu Artikel 3

Mit dieser Regelung wird das Grundsicherungsgesetz in das Sozialgesetzbuch eingefügt, mit der Folge, daß insbesondere das Erste Buch Sozialgesetzbuch

— Allgemeiner Teil — und das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch — Verwaltungsverfahren — Anwendung auf die Regelungen zur Grundsicherung findet.

Zu Artikel 4

Die Grundsicherung wird in den Kreis der steuerfreien Leistungen aufgenommen, um zu verhindern, daß angesichts der noch geltenden niedrigen Freibeträge eine Besteuerung trotz Grundsicherungsleistung zu einer Unterschreitung des Grundsicherungsniveaus führt.

