

**Stellungnahme
des Vorstandes der Bundes-SGK**

**zu Art. 8 und Art. 9 des Entwurfs eines Gesetzes zur Reform
der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines
kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens**

(Altervermögensgesetz – AVmG)

**Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 24. November 2000**

1. Einleitung

Der Vorstand der Bundes-SGK vertritt die Auffassung, dass eine „armutssichere“ Ausgestaltung der Rente nur dann erreicht wird, wenn die Mindestrente oberhalb des Bedarfsatzes der Sozialhilfe liegt. Das ursprüngliche Ziel des Bundesgesetzgebers, die Rente im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Konzeptes für eine bedarfsorientierte und steuerfinanzierte soziale Grundsicherung „armutsfest“ auszugestalten, wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht.

Anstelle einer armutsfesten und der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) vorgelagerten Grundrente, soll der Zugang von Rentnerinnen und Rentnern zu den Leistungen der Sozialhilfe erleichtert werden. Dieser Intention folgend, sieht der Gesetzentwurf weitreichende Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) vor, die weder dem System der Sozialhilfe noch ihrer originären Funktion entsprechen. Anstelle einer sozialen Grundsicherung, welche sukzessive aufgebaut werden sollte, tritt das BSHG. Wenn der Bundesgesetzgeber beabsichtigt, dass BSHG sukzessive zu einer Grundsicherung umzufunktionieren, sollte er dieses im Rahmen einer BSHG-Novelle vornehmen und entsprechende Vorschläge für die weitreichenden Novellierungsbedarfe des BSHG und der damit verknüpften Leistungssysteme vorlegen und die Folgen für die staatlichen Ebenen aufzeigen. In diesem Zusammenhang muss dann die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sozialhilfeleistungen erörtert werden. Aus diesen Gründen lehnt der Vorstand der Bundes-SGK das Vorhaben ab, der Sozialhilfe die Funktion der sozialen Grundsicherung im Rahmen der Rentenreform zu übertragen.

Die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wird im Grundsatz begrüßt. Vor dem Hintergrund sich wandelnder Erwerbsbiografien, der künftig zunehmenden Zahl von Leistungsempfängerinnen sowie Leistungsempfängern bei einer langfristig abnehmenden Zahl von Versicherten und auf der Grundlage der prognostizierten demografischen Entwicklung, bedeutet der vorliegende Gesetzentwurf einen Schritt in die richtige Richtung. Der Aufbau einer dritten Säule in der Alterssicherung ist nach Auffassung des Vorstandes der Bundes-SGK zur künftigen Sicherung einer auskömmlichen Rente unerlässlich.

Auch sind die Verbesserungen im Sinne einer eigenständigen Alterssicherung für Frauen zu begrüßen.

Aus kommunaler sozialdemokratischer Sicht ist es selbstverständlich, dass Rentnerinnen und Rentner, die nach heutiger Rechtslage einen Anspruch auf Sozialhilfe haben, auch weiterhin ihren Rechtsanspruch wahrnehmen können sollen. Es ist nicht zu verkennen, dass einige Rentnerinnen und Rentner aus verschiedenen Gründen (fehlende Kenntnis über die ihnen zustehenden Leistungen, Angst vor Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger und vor sozialer Kontrolle, Sorge um die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen) ihren Rechtsanspruch nach laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nicht wahrnehmen. Die berechnete Inanspruchnahme von Leistungen der Sozialhilfe durch Anspruchsberechtigte Bürgerinnen und Bürger ist in keiner Form zu kritisieren.

2. Wesentliche Eckpunkte des Gesetzentwurfs in Bezug auf das BSHG

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, auf einen Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder und Eltern bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt an ältere und aus medizinischen Gründen dauerhaft erwerbsgeminderte (§ 43 Abs. 2 SGB VI) Personen zu verzichten, wenn diese Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen künftig beanspruchen oder bereits erhalten.

Auch soll es keinen Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder und Eltern bei der Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe geben, wenn die o.g. Personen Hilfe zum Lebensunterhalt in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung bekommen. Der Unterhaltsanspruch wird in der Höhe eines pauschalierten Betrages für den Lebensunterhalt, abzüglich des vom Hilfeempfänger einzusetzenden Einkommens, nicht auf den Sozialhilfeträger übergehen.

Die Bedürftigkeitsprüfung soll in der Regel nur einmal, nämlich bei der Erstbewilligung vorgenommen werden. Dieses soll außerhalb der jährlichen Rentenanpassungen erfolgen.

Der Ausgleich für die Mehrausgaben, die unmittelbar aufgrund der besonderen Regelungen im BSHG den Kommunen entstehen, soll durch den Bund erfolgen, und zwar über die Finanzierung des Wohngeldes. Die Höhe der Ausgleichszahlung soll nach fünf Jahren überprüft werden.

Die einmaligen Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt sollen mit 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes pauschaliert werden.

Das Kapital, einschließlich seiner Erträge, welches der zusätzlichen Altersvorsorge dient, soll zusätzlich zu den bestehenden Ausnahmen vom Vermögenseinsatz in der Sozialhilfe nicht als Vermögen einzusetzen sein

Die Sozialhilfeämter sollen für über 65-Jährige und voll Erwerbsgeminderte zielgruppenorientierte Beratungs- und Betreuungsangebote zur Verfügung stellen. Des Weiteren sollen die Rentenversicherungsträger den o.g. Personenkreis über mögliche Sozialhilfeansprüche im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt beraten, entsprechende Anträge entgegen nehmen und diese an das zuständige Sozialamt weiterleiten.

Das Rentenniveau soll sukzessive ab dem Jahr 2011 um einen Ausgleichsfaktor von 0,3 % bis zum Jahr 2030 auf 64 % gesenkt werden, wobei der Ausgleichsfaktor nur auf Rententeile wirken soll, denen vollwertige Beitragszeiten zugrunde liegen. Die zusätzliche als Ausgleich angedachte kapitalgedeckte Altersvorsorge soll freiwillig erfolgen.

3. Bewertung der vorgenannten Regelungstatbestände des Gesetzentwurfs

Die Sozialhilfe hat im Grundsatz eine nachrangige Funktion und soll Armut und Ausgrenzung vermeiden sowie eine Hilfe in besonderen Notlagen bieten (§§ 1 und 2 BSHG). Insbesondere steht bei der Sozialhilfe der Anspruch Hilfe zur Selbsthilfe im Vordergrund. Bereits in der Vergangenheit, insbesondere durch die vorherige Bundesregierung, ist die Nachrangigkeit zunehmend ausgehöhlt worden. Die Kommunen, die in aller Regel Aufgaben- und Leistungsträger der Sozialhilfe sind, finanzieren heute über die Sozialhilfe zu einem erheblichen Teil die Folgen der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit.

Die Sozialhilfe soll im Rahmen der angestrebten Rentenreform die Funktion der ehemals geplanten sozialen Grundsicherung erhalten. Die Nachrangigkeit der Sozialhilfe wird weiter abgebaut, indem der Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder und Eltern bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt entfällt und die Bedarfsprüfung nur einmalig erfolgt. Die Sozialhilfe wird damit zu einer ergänzenden Regelleistung, die dauerhaft zu gewähren ist. Dieses soll unabhängig von der Vermögens- und Einkommenssituation der unterhaltspflichtigen Angehörigen geschehen. Weitere Gesetzesvorhaben, wie z. B. das SGB IX, haben in den ersten Entwürfen die gleiche Zielsetzung verfolgt.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt an ältere und aus medizinischen Gründen dauerhaft erwerbsgeminderte (§ 43 Abs. 2 SGB VI) Personen auf den Rückgriff zu verzichten, wenn diese Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen künftig beanspruchen oder bereits erhalten, ist eine Verquickung von unterschiedlichen Leistungstatbeständen. Sie sollten gesondert benannt werden. Insbesondere im Hinblick auf behinderte Bürgerinnen und Bürger muss eine gesonderte Erörterung erfolgen, zumal weitreichende Neuregelungen durch das SGB IX zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Neuregelung bzgl. der Leistungen an dauerhaft erwerbsgeminderte Personen innerhalb des SGB IX zu regeln sind. Zumindest sollte eine Abstimmung mit dortigen Vorschlägen erfolgen.

Durch die Ausnahmeregelungen entsteht ein nicht unerheblicher Widerspruch innerhalb des Systems der Sozialhilfe. Die vorgeschlagene Regelung widerspricht zudem dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Aus der Sicht der Sozialhilfe wäre zwischen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern zu unterscheiden, die zwar jeweils Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, die aber bzgl. der Bedürftigkeitsprüfung und der Rückgriffsregelungen und bzgl. der Gewährung von einmaligen Leistungen mit zweierlei Maß zu behandeln sind. Seitens der Angehörigen würde auf alle unterhaltspflichtigen Personen weiter Rückgriff genommen, bis auf jene, wo ein Renteneintritt gem. benannter Definition vorläge. Hier bestünde eine Ungleichbehandlung der Angehörigen bei gleicher Fallkonstellation, da beide Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen würden.

Dieses ist auch deshalb problematisch, weil in dem Leitbild des aktivierenden Staates genau die Nachrangigkeit aller Transferleistungen und Hilfen des Staates betont wird. Außerdem werden Rentnerinnen und Rentner zu Sozialhilfeempfängern, obwohl diese – wir eingangs beschrieben – genau diese Stigmatisierung nicht wollen. (Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine zunehmende Zahl von Rentnerinnen und Rentnern Sozialhilfe erhalten würden mit der Folge, dass die veröffentlichten Zahlen der Sozialhilfeempfänger deutlich steigen würden. Ob dies politisch sinnvoll ist, sei dahingestellt.)

Ein wesentliches Element der Rentenreform ist der Aufbau einer eigenständigen Altersvorsorge, um zu vermeiden, dass im Rentenalter Notlagen, die durch Sozialhilfe abgedeckt werden müssten, entstehen. Altersarmut entsteht nicht nur durch unvollständige Versicherungsbiographien und Kindererziehungszeiten, sondern auch durch den Verzicht auf den Aufbau einer eigenverantwortlichen Altersvorsorge, und zwar zugunsten der Kinder. Daher ist nicht einsehbar, warum auf den Rückgriff auf die Kinder, unabhängig von deren Leistungsfähigkeit, verzichtet werden sollte.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierung der zusätzlichen Leistungen der Kommunen in Folge eines Wegfalls der Rückgriffsregelung ist weder praktikabel noch sachgerecht. Die vorgesehene Aufteilung von 307 Mio. Euro über das Instrument Wohngeldgesetz würde einen neuen Mischfinanzierungstatbestand schaffen, obwohl es im Rahmen der Neuordnung der Finanzverfassung intensive Bemühungen gibt, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen eindeutiger zu fassen und auf Mischfinanzierungstatbestände zu verzichten. Darüber hinaus ist völlig unklar, ob mit der Regelung über das Wohngeldgesetz tatsächlich die Kommunen einen angemessenen Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen wegen des Wegfalls der Rückgriffsregelung erhalten und insbesondere die Kommunen ausreichende Finanzmittel bekommen, welche die höchsten Leistungen zu zahlen haben. Des Weiteren ist eine Überprüfung der angemessenen Höhe der Ausgleichszahlung nach fünf Jahren nicht als Dynamisierung der Kompensation zu verstehen.

Völlig unklar ist auch das Vorhaben, die Rentenversicherungsträger stärker zur Beratung der Rentnerinnen und Rentner zu verpflichten, damit diejenigen, die heute keine Leistungen der Sozialhilfe aus den bekannten Gründen in Anspruch nehmen, diese dann doch beantragen. Ebenso stellt sich die Frage, in welcher Form besondere Beratungsleistungen seitens der Sozialämter angeboten werden sollen.

Durch die Einführung der Pauschalierung für die einmaligen Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt wird nicht unerheblich in die Praxis der Sozialhilfe eingegriffen. Bislang ist dieses Verfahren nicht üblich. Des weiteren wird zur Zeit in Modellversuchen erprobt, ob eine pauschale Zahlung dieser Leistungen sinnvoll ist und in welcher Höhe, sprich mit welchem prozentualen Satz, die Pauschale bemessen werden soll. Wenn innerhalb der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung die notwendige Pauschale auf 15 % definiert wird, stellt sich die Frage, warum der Bund überhaupt diesbezügliche Modellvorhaben unterstützt, da die Evaluierung nicht abgewartet wird. Des weiteren stellt sich die Frage, aufgrund welcher Daten die Festsetzung der Pauschale auf 15 % erfolgt. Insgesamt ist unzweifelhaft, dass diese Regelung präjudizierend wirkt. Es ist daher unerheblich, wenn die Modellversuche einen Satz ergeben, der unterhalb der 15 % liegt. Zudem wird es ebenfalls unerheblich sein, wenn einer Pauschale aufgrund von regionalen Disparitäten unterschiedliche Leistungskonstellationen zugrunde liegen und diese dementsprechend differieren.

Der sukzessive Abbau des Rentenniveaus ab dem Jahr 2011 führt zu einer weiteren Belastung der Sozialhilfe, wenn der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge freiwillig erfolgen soll. Es ist davon auszugehen, dass im gleichen Zeitraum die Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt angehoben werden. Wenn gleichzeitig das Rentenniveau gesenkt wird, wächst die Lücke zwischen der Höhe der Sozialhilfeleistungen und der Höhe der Rentenleistung. Sollte die freiwillige kapitalgedeckte Altersvorsorge weiterhin freiwillig erfolgen, ist zumindest zweifelhaft, ob eine lückenlose Zusatzversorgung entsteht.

Aus den genannten Gründen erscheinen die in dem Gesetzentwurf unterbreiteten Lösungsvorschläge als nicht ausreichend, um die Rente armutsfest auszugestalten.

4. Ziele für eine armutsfeste Ausgestaltung der Rente

Der Vorstand der Bundes-SGK vertritt die Auffassung, dass die sukzessive Einführung eines Konzeptes für eine bedarfsorientierte und steuerfinanzierte soziale Grundsicherung aus den in der Einleitung genannten Gründen notwendig und sinnvoll ist. Eine soziale Grundsicherung durch ein Bundesleistungsrecht würde die vorgenannten Probleme nicht entstehen lassen.

Solange die Einführung eines derartigen Bundesleistungsgesetzes nicht durchsetzbar erscheint, sollten sich weitere Alternativen für eine Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme und in diesem Kontext der Rentenversicherung aus kommunaler Sicht an folgenden Zielsetzungen orientieren:

- einfache Handhabbarkeit der neuen gesetzlichen Regelung
- Vermeidung neuer Mischfinanzierungstatbestände, wenn möglich, Vereinheitlichung bestehender Systeme, die im Zusammenhang stehen
- keine Verlagerung der Finanzierung zusätzlicher Leistungen auf die Kommunen
- Gleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner mit Sozialhilfeanspruch gegenüber den sonstigen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern

- Abbau von Stigmatisierung der Rentnerinnen und Rentner, deren Rentenansprüche unter dem Sozialhilfesatz liegen
- tatsächliche Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner mit geringen Rentenansprüchen
- Folgenabschätzung für die bestehenden gesetzlichen Regelungen
- Koordinierung der Regelungstatbestände mit bestehenden Gesetzes- und Modellvorhaben der Bundesregierung

5. Absicherung der Rentnerinnen und Rentner mit geringen Rentenansprüchen außerhalb des Systems der Sozialhilfe sichern

Eine steuerfinanzierte soziale Grundsicherung ist nach Auffassung des Vorstandes der Bundes-SGK die beste Alternative, um die eigentliche Funktion der Sozialhilfe zu erhalten. Dabei ist unbestritten, dass diese Grundsicherung eine Entlastungswirkung für die Kommunen haben würde und in Folge dessen die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen einer neuen Gewichtung bedürften.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Probleme bei der Durchsetzung einer derartigen Lösung und aufgrund der unter Punkt 4 angemarkten Zielsetzungen für eine Novelle der Rentenversicherung, schlägt der Vorstand der Bundes-SGK vor, dass gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen ein Vorschlag zur Vermeidung der sog. „Altersarmut“ entwickelt wird, der die unter 4. benannten Ziele am nächsten kommt. Vorrangiges Ziel muss dabei der Erhalt des Prinzips der Nachrangigkeit der Sozialhilfe sein.