

Molitor, Bruno

Article — Digitized Version

## Sozialhilfe in der Diskussion

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Molitor, Bruno (1977) : Sozialhilfe in der Diskussion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 5, pp. 247-252

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135071>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Sozialhilfe in der Diskussion

Bruno Molitor, Würzburg

Das, was sich die öffentliche Meinung nennt, scheint so mit der Malaise der Rentenversicherung und der „Kostenexplosion“ in der Krankenversicherung beschäftigt, daß die Situation in anderen sozialpolitischen Bereichen mehr oder minder abgeblendet bleibt. Das gilt namentlich für die Sozialhilfe (Fürsorge), die trotz ihres Gewichtes im Sicherungssystem immer schon etwas zur linken Hand behandelt zu werden pflegt. Aber auch hier zeigen sich Krisenerscheinungen. Jedenfalls ist das die Meinung des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages<sup>1)</sup>, also der Verbände der Gemeinden, die in erster Linie die Leistungsträger der Sozialhilfe darstellen.

Die öffentliche Fürsorge (Art. 74, Ziff. 7 GG) ruht, was die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes anbelangt, auf zwei Säulen: dem Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961, das 1965, 1969 und 1974 novelliert wurde, und dem Jugendwohlfahrtsgesetz vom 11. August 1961 in der Fassung vom 6. August 1970. Die Ausgaben der Sozialhilfe stiegen zwischen 1970 und 1975 von 3,3 Mrd. DM auf 9,6 Mrd. DM; hinzu kommen rund 3 Mrd. DM an Bruttoausgaben für die Jugendhilfe in- und außerhalb von Einrichtungen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger dürfte sich inzwischen auf 2 Millionen belaufen.

Hinter dem rasanten Anstieg der Ausgaben blieb aber die Entwicklung der Einnahmen erheblich zurück. 1975 mußten die Landkreise (repräsentatives Beispiel: Baden-Württemberg) 56 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel für die Sozial- und Jugendhilfe (ohne Einrichtungen) einschließlich der Kriegspopferfürsorge aufwenden. Von den Kreisumlagen entfielen im Durchschnitt nicht weniger als 82,4 % auf das Sozialwesen.

## Begrenzte Einsparungsmöglichkeiten

Nun hat zwar das Haushaltsstrukturgesetz von Ende 1975 manche öffentliche Leistung eingeschränkt (etwa im Bereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, des Arbeitsförderungsgesetzes, des Krankenhausfinanzierungsgesetzes), nicht

aber im Sektor der Fürsorge. Andererseits sind die kompensatorischen Möglichkeiten, im Verwaltungsvollzug Einsparungen vorzunehmen, begrenzt. So kommen die kommunalen Verbände zu Änderungsvorschlägen zum Bundessozialhilfegesetz, mit denen „Fehlentwicklungen“ korrigiert und „Mißbrauchstatbestände“ reduziert werden sollen. Dabei ist nicht nur der Abbau von „Übermaßleistungen“ ins Auge gefaßt; es wird auch erwogen, die Finanzierung bestimmter Ausgaben auf andere Träger zu verlagern und auf der anderen Seite die Darlehensgewährung an Sozialhilfeempfänger und die Kostenerstattung durch Erben auszuweiten.

Natürlich hat es – allgemein und im einzelnen – nicht an Opposition gefehlt. Hier sind insbesondere die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch der Verband der Kriegs- und Wehrendienstopfer, Behinderten und Sozialrentner zu nennen<sup>2)</sup>, die nicht zuletzt den tatsächlichen finanziellen Effekt der Sparvorschläge gering einschätzen (ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand: eine halbe Milliarde Mark). Schon früher hatte der Sozialminister von Rheinland-Pfalz, Heiner Geißler, die Meinung vertreten, daß die „bestürzende Ausgabenentwicklung nicht mit einer zu großzügigen Ausdehnung des Sozialhilfeniveaus erklärt werden kann“, und mit Hinweis auf die

<sup>1)</sup> Deutscher Landkreistag: Änderungsvorschläge zum Bundessozialhilfegesetz und anderen Leistungsgesetzen des Bundes, Bonn, 18. 6. 1976 (hektographiert); Deutscher Städtetag: Vorschläge zu einer anstehenden Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes, Köln, 7. 12. 1976 (hektographiert).

<sup>2)</sup> Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zu den Änderungsvorschlägen des Deutschen Landkreistages zum Bundessozialhilfegesetz, Bonn, 15. 12. 1976 (hektographiert); Verband der Kriegs- und Wehrendienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands: Stellungnahme zu den Vorschlägen des Deutschen Landkreistages zur Änderung des BSGH, Bonn-Bad Godesberg, November 1976. – In diesem Zusammenhang sind auch die „Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe“ heranzuziehen, die der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit im Juni 1976 erarbeitet hat.

*Prof. Dr. Bruno Molitor, 50, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Leiter des Instituts für Verteilungs- und Sozialpolitik an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg.*

Zahl der Anspruchsberechtigten, die gleichwohl die Sozialeinrichtung nicht in Anspruch nehmen, von einer „Spitze des Eisbergs“ gesprochen<sup>3)</sup>.

Im folgenden soll den mehr prinzipiellen Aspekten der Auseinandersetzung nachgegangen werden. Insonderheit geht es darum, am konkreten Fall die Eigenart des Fürsorgeprinzips und seinen Stellenwert im System der Sozialen Sicherung deutlich zu machen.

### Einfluß der Rezession

So sehr es auf der politischen Bühne üblich geworden ist, die Wirkungen einer Sozialeinrichtung erst dann zu überprüfen, wenn sich auf der Finanzierungsseite eine Scherenbewegung zwischen Ausgaben und Einnahmen ergibt, so sehr muß um des Urteils in der Sache willen zuvörderst nach den Ursachen der Entwicklung gefragt werden, ehe an die Programmierung von Gegenmaßnahmen mit möglicherweise weitreichenden Konsequenzen zu denken ist. Was da die Rate der Ausgabensteigerung anbelangt, liegt es auf der Hand, daß die Sozialhilfe in Zeiten der Unterbeschäftigung und einer verminderten Reallohnzunahme verstärkt in Anspruch genommen wird. Das trifft in der Bundesrepublik für die Periode ab 1973 zu. Insofern ist am angegebenen Ausgabenanstieg nichts Erstaunliches. Im Gegenteil, in wirtschaftlichen Krisensituationen hat sich die Funktion der Sozialhilfe als allgemeines Auffangnetz im Sicherungssystem besonders zu bewähren, auf daß niemand, welcher Personengruppe er angehört, wie immer er in Not geraten und wie lange er auch hilfsbedürftig ist, in seiner Lebenslage unter ein sozial-kulturelles Minimum absinkt. Wo die Leistungen der Versicherungs- und Versorgungsträger ausklinken oder wo der noch verdiente Lohn nicht hinreicht, springt die Fürsorge ein.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet, wirkt dabei die Ausgabentätigkeit der Sozialhilfe antizyklisch: sie stabilisiert zu ihrem Teil die Konsumgüternachfrage der privaten Haushalte. Und wenn ebenfalls aus Gründen der Rezession die Einnahmen der Kommunen hinter dem Anstieg ihrer Ausgaben zurückbleiben, so liegt die Schließung des temporären Defizites durch Kreditaufnahme ebenfalls auf der Linie des konjunkturell Erwünschten. Freilich müssen die Gemeinden auf solche Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorbereitet sein; namentlich dürfen sie in der Hochkonjunktur und der trügerischen Erwartung, daß sie unbesehen lange anhalten werde, nicht einer Art Projekteuphorie verfallen, die sie ihre Verschuldungsquote erhöhen läßt, anstatt sie gerade dann abzubauen.

Eine andere Frage ist es, ob die Mittel, die die Gemeinden nach dem Sozialhilfegesetz zur Aufstockung des Arbeitslosengeldes (das die Bundesanstalt für Arbeit trägt) und der Arbeitslosenfürsorge (die der Bund finanziert) einsetzen, aus dem Bundeshaushalt erstattet werden sollen. Wenn überhaupt, käme das allenfalls für die allgemeine Unterstützung zum Lebensunterhalt in Frage. Die Hilfe im Einzelfall und ihre Differenzierung nach den jeweils besonderen Umständen ist nun einmal die genuine Funktion des Fürsorgeprinzips und die vornehmste Aufgabe der kommunalen Instanzen, die aus der Nähe des überschaubaren Bereiches handeln. Und wenn erst bei der Arbeitslosensicherung mit einer Kostenerstattung einmal begonnen wäre, würden bald für weitere Fallgruppen entsprechende Anforderungen an andere Sicherungsträger folgen. Am Ende stände eine Erosion der Sozialhilfe, die sie dann tatsächlich zu einem Anhängsel im Sicherungssystem macht, das seinen eigenen Standort zu suchen hat.

Das alles schließt selbstverständlich nicht aus, daß der arbeitssuchende Sozialhilfeempfänger (§ 18, Abs. 2 BSHG) die Dienste der Arbeitsvermittlung ebenso in Anspruch nehmen kann und zu nehmen hat wie pflichtversicherte Arbeitnehmer, die unmittelbar von den Arbeitsbehörden betreut werden. Denn hier sind die Arbeitsämter und nicht die Sozialämter von der Sache her zuständig. Und im übrigen bleibt die Hilfe zur Selbsthilfe ein entscheidendes Kriterium der Fürsorgetechnik.

### „Open-end-System“

In bescheidenerem Maße und indirekt hat auch das Haushaltsstrukturgesetz mit seinen Einsparungen da, wo das Bundesbudget unmittelbar betroffen ist, zur Mehrbelastung der Sozialhilfe beigetragen. Ähnliches gilt von den Einschränkungen, die im gleichen Zuge manche Träger der Sozialversicherung bei ihren Kannleistungen vorgenommen haben, etwa die Gesetzlichen Krankenkassen bei Kurmaßnahmen. Aber das sind nur Unterfälle eines allgemeineren Beziehungsstranges zwischen der Sozialhilfe und den anderen Sicherungsträgern. Im Unterschied zu diesen hat die Sozialhilfe den Charakter eines „Open-end-Systems“ in der Gesamtsicherung. Wenn das Niveau der Versicherungs- und Versorgungsleistungen in der Wirtschaftsentwicklung zurückbleibt oder gar zurückgeschraubt wird, dann sammeln sich um so mehr – bei konstanten gesetzlichen Bestimmungen für den Fürsorgebereich – die Ansprüche in diesem „nachrangigen“ Sektor an, und der Effekt schlägt um so stärker durch, je höher seinerseits der Leistungspegel in der Sozialhilfe angesetzt ist.

Es kann also keine Rede davon sein, daß mit dem Einfrieren oder der Einschränkung von Sozial-

<sup>3)</sup> Heiner Geißler: Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976, S. 46 f.

transfers des Bundes auch die öffentlichen Haushalte insgesamt entlastet wären. Wichtige Beispiele sind das Wohngeld und auch das Kindergeld, das nicht durch die Bindung an einen Preisindex für die Lebenshaltung („einfache Lebenshaltung eines Kindes“) dynamisiert ist. Wenn sich die Kommunen in diesem Betracht vor Folgelasten schützen wollen, dann ist der Adressat das Bundesbudget und nicht das Sozialhilfegesetz, das aus Kompensationsgründen zu durchforsten wäre.

Um so entschiedener ist auf der anderen Seite dem Versuch zu widerstehen, für typische Sozialhilfefälle, nur weil sie gehäuft auftreten, nach einem anderen Sicherungsträger Ausschau zu halten, um sie „allgemein“ zu regeln (so zum Beispiel das Votum des Städtetages in bezug auf die Pflege behinderter und kranker Personen). Das käme einer Kapitulation der Sozialhilfe gleich und würde den ohnehin vorhandenen Zug zu versorgungsstaatlichen Elementen in unserer Sozialversicherung verstärken, der nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich ist<sup>4)</sup>, sondern mehr noch in der Sache von einer optimalen Kombination der Sicherungstechniken wegführt.

#### Prüfung der Harmonisierungsbestrebungen

Es ist ein Irrtum anzunehmen, daß in einem voll ausgebauten Sicherungsnetz für die Grundrisiken des modernen Lebens das Gewicht der Sozialhilfe abnehme. Das Gegenteil trifft zu. Wie gerade die Erfahrungen in den international wohl am weitesten fortgeschrittenen skandinavischen Ländern zeigen, tritt um so deutlicher die wachsende Zahl jener in Erscheinung, die einer persönlichen Betreuung bedürfen, und gewinnt die individualisierende Technik der Sozialhilfe an Bedeutung, die wahrlich nicht nur mit Geldleistungen arbeitet und die sich nicht auf die jeweils akute Notlage beschränkt, sondern im Idealfall vorbeugend und nachgehend tätig wird. Das besagt freilich auch, daß in der Sozialhilfe wie in kaum einem anderen Sicherungsbereich die Wirksamkeit entscheidend von der Ausstattung mit einem fachlich besonders qualifizierten und sozial besonders engagierten Personal abhängt.

Vor diesem Hintergrund wollen die Bestrebungen zur „Harmonisierung“ von Sozialleistungen geprüft sein, so etwa im Sektor der Rehabilitation (Rehabilitationsangleichungsgesetz vom 7. 8. 1974).

<sup>4)</sup> Das Grundgesetz (Art. 74, Ziff. 10) spricht von „Versorgung“ nur im Zusammenhang mit den Kriegsoffizieren; hinzu kommt der Personenkreis des Art. 74, Ziff. 9 (Lastenausgleich, Wiedergutmachung) und des Art. 34 (Staatshaftung). Schon bei dem Verfassungsstreit um das Kindergeldgesetz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 10. 5. 1960 klargestellt, daß „Sozialversicherung“ nach dem Grundgesetz nicht mit „Sozialer Sicherung“ im Sinne des Versorgungsprinzips gleichgesetzt werden dürfe, und befunden, daß das Kindergeldgesetz „noch“ einer modernen Sozialversicherung eingeordnet werden könne.



Beck'sche Kurzkommentare

Böhle-Stamschräder

## Konkursordnung

von Dr. A. Böhle-Stamschräder, Ministerialrat a. D.

12., neubearbeitete Auflage. 1977

XVIII, 632 Seiten kl. 8°. In Leinen DM 42,—

ISBN 3 406 06053 6

Gesetzesänderungen, neue Rechtsprechung und Literatur haben eine Neubearbeitung vieler Anmerkungen erforderlich gemacht. Neu sind die Ausführungen betreffend das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung, die auch den Aufgabenbereich des Konkursverwalters berühren. Wesentlich erweitert sind die Erläuterungen zum Thema »Sozialplan und Konkurs«. Erneuert sind auch die Ausführungen zur Anwendbarkeit des § 613 a BGB bei Betriebsübergang im Rahmen einer Konkursabwicklung. Konkursantragsrecht und Antragspflicht sind — vornehmlich in ihrer Bedeutung für das Gesellschaftsrecht — erörtert. Steuerrechtliche Fragen sind jeweils an den einschlägigen Stellen behandelt. Gleiches gilt für das Kostenrecht, das zur besseren Übersicht auch in der Einleitung geschlossen dargestellt wurde. Das 3. Buch der KO ist durch Artikel 5 Nr. 4 des Ersten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität aufgehoben und als §§ 283 bis 283 d in neugefaßter Form des Strafgesetzbuches übernommen worden. Die neuen Bestimmungen sind im Anhang textlich wiedergegeben und erläutert.

*Im Sommer 1977 erscheint:*

**Böhle-Stamschräder**

## Vergleichsordnung

9., neubearbeitete Auflage

*Weiterhin lieferbar:*

**Böhle-Stamschräder**

## Anfechtungsgesetz

Gesetz betreffend die Anfechtung von Rechtshandlungen eines Schuldners außerhalb des Konkursverfahrens

4., neubearbeitete Auflage. 1975

XII, 153 Seiten kl. 8°. In Leinen DM 18,50

ISBN 3 406 05666 0

**C. H. Beck München**

Natürlich ist es ein Fortschritt, wenn die Hilfen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation unabhängig von Art und Ursache der Behinderung in der Sache für alle Betroffenen erreichbar sind. Indes, die „Harmonisierung“ wird durchaus unharmonisch, wenn im gleichen Zuge die gegliederte Trägerschaft einer neuen Versorgungsbürokratie weichen und in unserem Fall das in langer Praxis entwickelte Institut der „Eingliederungshilfen für Behinderte“ (§§ 39 ff. BSHG) aufgelassen werden sollte. Entsprechendes gilt für die Blindenhilfe (§ 67 BSHG).

### Pauschalierung und Dynamisierung

Stärker noch als die vorgeführten konjunkturellen und sozialstrukturellen Ursachen haben jedoch die Reformen des Leistungsrahmens selbst die Ausgaben der Sozialhilfe in die Höhe schnellen lassen. Die großen Schübe erfolgten durch die Zweite und Dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz, also bereits in Zeiten der Vollbeschäftigung und des hohen Einkommensanstiegs. Der einbezogene Personenkreis weitete sich aus, die Leistungspalette wurde angereichert und die Leistungshöhe durchweg angehoben. Hier ist zumal an die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zu denken. Sie wird nach Leistungspauschalen (Regelsätzen) berechnet. Damit geht nicht nur eine Verwaltungsentlastung einher. Wichtiger noch ist der psychologische Gewinn auf seiten der Betroffenen. Freilich, als Korrelat verlangt das Gesetz den vollen Einsatz des eigenen Einkommens (und gegebenenfalls der Hilfe von nächsten Angehörigen)<sup>5</sup>).

Das ist bei der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ mit gutem Grund anders. Dafür gibt es bei ihr aber nicht den Schematismus der Regelsätze. Hier gilt nach wie vor, daß zwar ein Rechtsanspruch „dem Grunde nach“ besteht, nicht jedoch in bezug auf Art und Höhe der Hilfe. Indes, man muß fragen, ob das Gesetz nicht zu weit geht, wenn bei der allgemeinen Unterstützung zum Lebensunterhalt auch der „Mehrbedarf“ für bestimmte Personengruppen (Alte, Erwerbsunfähige, Alleinstehende mit Kindern u. a.) pauschaliert abgegolten wird. Dabei können sich ebenso ungerechtfertigte Kumulierungen wie unzureichende Zuschüsse ergeben, was beides mit dem Prinzip einer bedarfsorientierten Hilfe nicht in Einklang steht. So sollte in diesem Teilbereich wieder der Ermessensspielraum des Fürsorgeträgers – und zwar nach unten und oben – in sein Recht gesetzt werden.

Ähnlich günstig wie die Pauschalierung bei der Grundunterstützung ist auch die „Dynamisierung“ der Sozialhilfe zu beurteilen. Allerdings dürfte für die automatische Anpassung in diesem Sicherungsbereich nicht schlechtweg die Entwicklung

der Löhne, sondern ein Preisindex der durchschnittlichen Lebenshaltung die zweckmäßige Bezugsgröße sein. Und selbstverständlich kann die Dynamisierung nicht schematisch für jede Leistungsart der Fürsorge gelten.

### „Spitze des Eisbergs“

Ein weiterer Faktor, der die Ausgabenentwicklung der Sozialhilfe beeinflußt, ist die Rate der Beanspruchung, die sich – bei sonst gleichen Bedingungen – im Zeitverlauf ändern kann. Sicherlich gibt es bei uns eine beträchtliche Zahl von Bürgern, die eine öffentliche Hilfe nicht beantragen, obwohl sie nach dem Gesetz dazu berechtigt wären; das trifft in erster Linie für die laufenden Zuschüsse zum Lebensunterhalt, seltener für die Hilfe in besonderen Lebenslagen zu. Der Grund liegt einmal in Informationslücken. Aber hier macht es der Allgemeine Teil des neuen „Sozialgesetzbuches“ den Sicherungsträgern zur Pflicht, verstärkt aufzuklären. Überdies kann jeder Nachbar und Bekannte die Sozialämter auf einen Hilfsfall aufmerksam machen, die dann tätig werden müssen. Zum anderen gibt es psychische Hemmnisse: ein Vollberufstätiger will keine lohnaufstockende Hilfe in Anspruch nehmen. Indes, eine solche Mentalität dürfte – man mag das bedauern oder nicht – eher im Abnehmen begriffen sein. Schließlich spielt in manchen Fällen auch die Furcht eine Rolle, die Sozialämter könnten unterhaltspflichtige Angehörige zu ihrem Teil für die Hilfe heranziehen. Hier steht jedoch das grundlegende Prinzip zur Frage, daß die Sozialhilfe „nachrangig“ nicht nur nach den anderen Sicherungsträgern, sondern eben auch nach der Familie in Funktion tritt. Die Ansprüche an die Sozialversicherung beruhen auf eigenen Beitragsleistungen des Betroffenen. Und wer ansonsten nicht will, daß gegebenenfalls Familienangehörige mithelfen, kann auch keine zusätzlichen öffentlichen Mittel beanspruchen.

So muß die Rede von der „Spitze des Eisbergs“, die heute erst im Sozialhilfebereich sichtbar werde, als überzogen gelten. Dafür spricht auch die Struktur der Bestandsgrößen. In kaum mehr als der Hälfte aller Fälle geht es um laufende Hilfen zum Lebensunterhalt und hier wiederum ganz überwiegend um Zuschüsse zu anderen Einkommen. Fast zwei Drittel der Gesamtaufwendungen der Fürsorge entfallen auf die Hilfen in besonderen Lebenslagen, davon nicht weniger als 53 % auf die Pflegehilfe<sup>6</sup>). Außerdem muß berück-

<sup>5</sup>) Eine Ausnahme muß natürlich die Grundrente für Kriegsopter und ihre Hinterbliebenen machen (§ 76, Abs. 1 BSHG); denn hier handelt es sich nicht um eine der üblichen Sozialleistungen, sondern um eine Entschädigungspflicht. Im übrigen geht die Zahl der einschlägigen Fälle mit dem Abstand von den Kriegsereignissen von selbst zurück.

<sup>6</sup>) Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Soziale Sicherung, Bonn 1975, S. 305.

sichtigt werden, daß die Empfänger von laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) zu nahezu 80% Frauen sind, von denen rund drei Viertel im Alter von 60 Jahren und mehr stehen.

In den meisten Fällen ergibt sich der Fürsorgebedarf angesichts der unzureichenden Höhe einer Witwenrente aus der Sozialversicherung (60% der Mannesrente), mit der allein der Lebensunterhalt bestritten werden muß. Zwar brachte die Teilhabe an der Rentendynamik einige Verbesserung, gleichwohl bleibt hier ein Problem, das primär versicherungsrechtlich angegangen werden muß. Den Satz der Witwenrente allgemein anzuheben, erscheint allerdings wenig zweckmäßig. Denn abgesehen davon, daß auch in diesem Sektor statistische Durchschnittswerte die immerhin beträchtlichen Unterschiede in der Höhe der einzelnen Renten verdecken, ist die zunehmende Erwerbstätigkeit der verheirateten Frauen zu bedenken, die damit neben dem Anspruch aus der Mannesrente in Zukunft über ein eigenes Altersruhegeld verfügen. So dürfte die Einbeziehung der Witwen in eine Mindestrentenregelung die probate Lösung abgeben, die die erforderlichen Differenzierungen erlaubt (etwa für den Fall der Wiederverheiratung), ohne mit der Versicherungsordnung in Konflikt zu geraten<sup>7)</sup>. Auf solche Weise würde sich die Zahl der Personen, die auf eine laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, drastisch reduzieren<sup>8)</sup>; die Fürsorge kann sich um so mehr auf die eigentlichen Problemfälle konzentrieren.

### Fehlentwicklungen

Als eine letzte Ursache des Ausgabenanstiegs bleibt die Möglichkeit, daß einzelne Bestimmungen der Sozialhilfe ihrerseits Fehlentwicklungen fördern, indem sie etwa eine überzogene Hilfe anbieten oder gar eine mißbräuchliche Beanspruchung erlauben. Die Frage ist schon aus Gründen des absehbaren quantitativen Gewichtes erst an dieser Stelle zu behandeln. Das heißt freilich nicht, die Hände in den Schoß zu legen; keinem Sicherungsträger bleibt es erspart, seine Leistungen von Zeit zu Zeit aufgrund von Erfahrungswerten oder angesichts veränderter gesellschaftlicher Bedingungen zu überprüfen.

Nur, die Besonderheit der Sozialhilfe liegt nicht zuletzt darin, daß sie ohne Vorleistungen des Betroffenen alle Notlagen abzufangen hat, seien sie unverschuldet oder nicht. Die Selbsthilfe, zu der sie verhelfen soll, läßt sich nicht einfach erzwingen; sie setzt verständiges Verhalten und die

eigene Mitarbeit voraus. Und für den Nettoeffekt von verstärkten Auflagen und Kontrollen müßten die schnell steigenden Verwaltungskosten und die zeitliche Verzögerung in der Hilfeleistung gegenerechnet werden. So sind in der Sparte der Sozialhilfe in einem gewissen Ausmaß „Überschußleistungen“ wohl stets in Kauf zu nehmen. Dafür hat der Steuerzahler die Gewißheit, daß an diesem wichtigen Fundament des gesamten Sicherungssystems niemand zu kurz kommt und die große Zahl der Verständigen und Gutwilligen nicht wegen der Unvernunft einer Minderheit zu leiden hat.

Als Beispiel nennen wir die Deklaration des eigenen Einkommens zur Ermittlung des Bedarfs an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, wo das Sozialamt letzten Endes auf die Ehrlichkeit des Antragstellers angewiesen bleibt. Ein anderes Beispiel sind die Fälle, wo ein Hilfeempfänger „trotz Belehrung sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt“ oder ein „arbeitsentwöhnter Hilfesuchender“ einer regelmäßigen Beschäftigung nicht nachgehen will (§§ 25, 20 BSHG). Gewiß kann mit einer Einschränkung der Hilfe reagiert werden. Aber die Grenzen sind eng, wenn einerseits die der Gesundheit dienenden Maßnahmen nicht gefährdet und andererseits die Angehörigen oder sonstige Nahestehende nicht mitbetroffen werden sollen.

Auch bleibt die Regelung der Mietübernahme zu erwähnen, nach der die Sozialhilfe die Aufwendungen für die Unterkunft in ihrer tatsächlichen Höhe zu übernehmen hat, soweit sie keine zumutbare preisgünstigere Wohnung nachweisen kann (§ 12 BSHG i. V. m. § 3 Regelsatzverordnung). Das mag in einzelnen Fällen dazu führen, daß ein Sozialhilfeempfänger eine unangemessen teure Wohnung mietet. Aber abgesehen davon, daß es der Sozialpolitik umgekehrt offenbar nicht gelingt, Fehlbelegungen bei den Sozialwohnungen auszuräumen: als Alternative zu der sonst sich wieder ausdehnenden Unterbringung in Obdachlosenquartieren dürfte der Preis, den der Steuerzahler da entrichtet, nicht zu hoch sein. Und was schließlich das Wahlrecht zu einer Heimunterbringung betrifft (§§ 3, 8 BSHG), so läßt sich auch hier nicht ausschließen, daß manchmal eine ambulante Versorgung für den Sicherungsträger kostengünstiger wäre. Aber soll man darum zu einer strengeren Reglementierung greifen, wo es doch in der überwiegenden Zahl der Fälle gerade umgekehrt das Problem ist, die Betroffenen zu einer Heimunterbringung zu bewegen?

<sup>7)</sup> Vgl. dazu Bruno Molitor: Zum Geschick der Sozialen Altersversicherung, in: ders.: Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976, S. 144 ff.

<sup>8)</sup> Hinzu kommt, daß der gegenwärtig hohe Anteil der verwitweten älteren Frauen, soweit er auf die Kriege und in ihrem Gefolge auf die ungünstigen Chancen einer Wiederverheiratung zurückgeht, ohnehin mit der Normalisierung der Bevölkerungspyramide abnehmen wird.

Auf einem anderen Blatt steht die Frage, inwieweit die laufende Unterstützung zum Lebensunterhalt (einschließlich der Durchschnittsbeträge für die Unterkunft) ihrer effektiven Höhe nach angemessen ist, zumal wenn sie mit dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt der unteren Lohngruppen (einschließlich Kindergeld) in Beziehung gesetzt wird (§ 4 der Regelsatzverordnung i. d. F. vom 10. 5. 1971). Hier geht es nicht um eine Kritik an der Zusammensetzung des Warenkorb, der der Berechnung der Regelsätze zugrunde liegt, so etwa, daß er keine Aufwendungen für Urlaubsreisen, für die Kraftfahrzeughaltung und für Fernsprechgebühren einschließe<sup>9)</sup> — solche Leistungen müssen wohl der Hilfe in besonderen Lebenslagen vorbehalten bleiben. Gemeint sind vielmehr die beträchtlichen Verzerrungen, die sich zwischen der steuerfreien Sozialhilfe und den mit Abgaben belasteten Bruttolöhnen vergleichbarer Höhe ergeben können.

### Sozialhilfe und Arbeitseinkommen

Dieses Problem muß sehr ernst genommen werden. Es ist kein tragbarer Zustand, wenn ein verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern, der monatlich 2036 DM verdient, davon allein 240 DM an Lohnsteuern abzuführen hat, während der gleiche Haushalt in der Sozialhilfe — ohne Arbeit und ohne Abgaben — insgesamt ein entsprechend hohes Transfereinkommen erreichen kann<sup>10)</sup>. Hier scheint etwas mit dem Steuertarif oder mit dem Regelsatzgefüge<sup>11)</sup> oder etwas mit beiden nicht in Ordnung zu sein.

An dieser Stelle wird eine grundsätzliche Grenze sichtbar, die jede Fürsorgeregelung auf jeder Entwicklungsstufe zu beachten hat, wenn sie sich nicht selbst in Frage stellen will. Gewiß soll sie in allen Fällen den notwendigen Bedarf decken. Aber sie darf in keinem Fall für Personen, die im Erwerbsalter stehen und arbeitsfähig sind, gleichsam eine Prämie auf die Nichtarbeit setzen<sup>12)</sup>. In diesem Sinne behält der § 4 der Regelsatzverordnung seine kapitale Bedeutung.

### Kostensatz

Blenden wir noch einmal auf die Scherentwicklung zwischen Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe zurück, so ließe sich theoretisch schließlich auch durch eine verschärfte Regelung des Kostensatzes die finanzielle Situation verbes-

sern: Sie bringt, auf eine längere Periode bezogen, wieder mehr Einnahmen herein, und sie hält ungerechtfertigte Ansprüche hinten. Praktisch sind die Möglichkeiten jedoch eng begrenzt. Denn einmal muß alles vermieden werden, daß nicht auch tatsächlich Hilfsbedürftige abgeschreckt werden. Zum anderen kennt das Sozialhilfegesetz keine allgemeine Verpflichtung, empfangene Hilfeleistungen zurückzuzahlen (wenn man einmal vom Kostenersatz bei schuldhaftem Verhalten im Sinne des § 92a absieht), und daran sollte festgehalten werden. So käme nur eine verstärkte Heranziehung der Erben aus dem Nachlaß des Sozialhilfeempfängers in Betracht (§ 92c BSHG beschränkt die Ersatzpflicht der Erben für die Kosten der Sozialhilfe auf eine Fünf-Jahres-Frist vor Eintritt des Erbfalles). Andererseits könnte in den Fällen, in denen der Sozialhilfeempfänger über größere (im Sinne des § 88 BSHG) geschützte Vermögenswerte verfügt oder eine nachhaltige Verbesserung seiner Einkommenslage wahrscheinlich ist, die Beihilfe in Form von Darlehen gewährt werden — eine Möglichkeit, die in der geltenden Regelung auf wenige Sonderfälle (§ 15a, 30, 56, 80 BSHG) beschränkt ist.

Trotz allem, so wäre das Ergebnis unserer Analyse zusammenzufassen, wird sich die gestiegene Belastung der Kommunen mit Sozialhilfeausgaben nicht grundlegend zurückschrauben lassen. Aber das ist in der Sache kein Schaden. Bei dem inzwischen erreichten allgemeinen Niveau der Sozialen Sicherung kommt der Technik der Sozialhilfe eine zunehmende Bedeutung zu. Überdies stiftet die Geldeinheit, die in ihrem Bereich ausgegeben wird, den im Vergleich zu anderen Sparten größten Nutzen, da sie am Ort des dringendsten Bedarfs Hilfe bietet (Bedürftigkeitsprüfung als konstitutives Merkmal der Sozialhilfe). So werden sich die Gemeinden als die sachlich optimal zuständigen Träger darauf einzustellen haben, daß der Bereich ihrer sozialen Aktivität sich in Zukunft eher noch ausweiten dürfte. Und was die Finanzierungsfrage betrifft, ist es für den sozialpolitischen Gesetzgeber an der Zeit, neue Akzente zu setzen, nämlich, statt immer wieder mehr Mittel auf den eingefahrenen Gleisen von Sozialversicherung und Versorgung einzusetzen, sich verstärkt der Armut in der Wohlstandsgesellschaft und ihren verschiedenartigen Ursachen zuzuwenden.

<sup>9)</sup> Es muß zwischen dem Pauschbetrag, der für den Haushaltsvorstand (und damit auch für eine alleinstehende Person) vorgesehen ist, und den Regelsätzen für Haushaltsangehörige unterschieden werden, die je nach der Altersstufe einen bestimmten Prozentsatz des ersteren ausmachen (für 16 bis 21jährige zum Beispiel: 90%). So wäre der Fall denkbar, daß das Regelsatzgefüge überzogen ist, obwohl der Pauschbetrag für einen alleinstehenden Sozialhilfeempfänger zu knapp ausfällt.

<sup>12)</sup> Ähnliches gilt für Zuschüsse, die ein Arbeitseinkommen auf das Sozialhilfeniveau aufstocken: es muß ein Anreiz bleiben, um aus eigener Anstrengung mehr zu verdienen. Vgl. auch Bruno Molitor: „Negative Einkommensteuer“ als allgemeine Fürsorgeleistung?, in: ders.: Sozialpolitik auf dem Prüfstand, a. a. O., S. 48 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. Heiner Geißler, a. a. O., S. 56. Andererseits behauptet Geißler, daß 0,9 Mill. Arbeitnehmerhaushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen leben, das unter den „Bedarfsätzen“ der Sozialhilfe liege. Die Rechnung ist jedoch schon darum nicht aussagekräftig, weil sie, wie der Autor selbst sagt, unberücksichtigt läßt, ob und inwieweit diesen Haushalten tatsächlich Sozialhilfeansprüche zustehen. Vgl. im übrigen den folgenden Text.

<sup>11)</sup> Vgl. den Bericht über eine parlamentarische Anfrage an die Bundesregierung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 8. 3. 1977, S. 11.