

Dornbusch, Hans-Ludwig

Article — Digitized Version

## Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Dornbusch, Hans-Ludwig (1983) : Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 11, pp. 551-556

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135858>

**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.*

# Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger

Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn

**Die zunehmende Belastung der Sozialhilfeträger ist nicht zuletzt die Folge einer unausgewogenen Sozialgesetzgebung des Bundes. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch analysiert die Mängel im System und macht Vorschläge, wie die Sozialhilfe wieder auf ihren eigentlichen Aufgabenbereich beschränkt werden kann.**

Die eigentliche Aufgabe der Sozialhilfe ist darin zu sehen, in Not geratenen Menschen individuelle Hilfe zu gewähren, um sie in die Lage zu versetzen, nach Überwindung der als vorübergehend anzusehenden Notsituation ohne Hilfe des Sozialamtes für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Dauerhafte Unterstützungsleistungen der Sozialhilfeträger zur Sicherung des normalen Lebensunterhaltes hingegen sollten die Ausnahme bilden. Sie sind das Ergebnis von Mängeln im allgemeinen sozialen Sicherungssystem und weisen der Sozialhilfe eine „Lückenbüßerfunktion“ zu. Insofern ist die Struktur der Sozialhilfe auch ein Indikator für die Funktionsfähigkeit und Qualität des gesamten sozialen Netzes eines Landes. Erst wenn es gelungen ist, Sozialhilfe auf die Nothilfe zu beschränken, kann das Armutproblem als gelöst angesehen werden. In der Verminderung des Aufwandes der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, die bei dauerhafter Sozialhilfebedürftigkeit zum Tragen kommt und damit das Ausmaß der offenen Einkommensarmut kennzeichnet<sup>1</sup>, zeigt sich also der Erfolg einer armutsverhindernden Sozialpolitik.

In der Bundesrepublik hat sich zwar im Zeitablauf der Anteil der laufenden Unterhaltshilfe verringert<sup>2</sup>. Er beträgt gegenwärtig aber immer noch ein Drittel des gesamten Sozialhilfeaufwandes. 1981 wurden 4,8 Mrd. DM von insgesamt 14,8 Mrd. DM für diesen Zweck verausgabt. Außerdem hat die Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in jüngster Zeit deutlich zugenommen und übersteigt gegenwärtig sogar die Anzahl der Nothilfeempfänger<sup>3</sup>. Die Gründe sind vor allem:

- unzureichende Hinterbliebenenversorgung,
- Mängel beim Kinderlastenausgleich,
- fehlende Absicherung des Pflegekostenrisikos und
- unzureichende Arbeitslosenunterstützung.

Unzulänglichkeiten im allgemeinen sozialen Sicherungssystem sind also verantwortlich für die – trotz der erheblichen Ausweitung und Verbesserung des Sozialleistungssystems – bisher ausgebliebenen Erfolge bei der Bekämpfung der am gesellschaftlichen Lebensstandard orientierten relativen Einkommensarmut. Bei den genannten Ursachen müssen die Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des sozialen Netzes liegen, um die Sozialhilfe von der laufenden Unterhaltshilfe weitgehend zu befreien.

Besonders gravierend ist das Problem einer ungenügenden Hinterbliebenenversorgung der gesetzlichen Rentenversicherung. Betroffen sind fast ausnahmslos ältere Frauen ohne eigene bzw. ohne hinreichende eigene Rentenanwartschaften. Die Witwenrente beträgt 60 % der Rente des verstorbenen Ehemannes. Das ist in vielen Fällen zu wenig, weil der Bedarf eines Alleinstehenden höher ist als 60 % des Bedarfs eines Ehepaars<sup>4</sup>. Wenn die Witwe über keine oder nur minimale

---

*Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, 41, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts „Finanzen und Steuern“ e.V. in Bonn. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der Finanz-, Haushalts- und Sozialpolitik.*

<sup>1</sup> Neben der offenen Armut gibt es eine verdeckte Armut von Personen, die trotz Sozialhilfeanspruch keine Sozialhilfe beziehen.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Sozialhilfe, Fachserie 13, Reihe 2, Stuttgart und Mainz, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Sozialhilfeaufwand 1981, in: Wirtschaft und Statistik 1982, H. 11, S. 844.

<sup>3</sup> 1981 betrug die Anzahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt 1,3 Mill. Personen und der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen 1,1 Mill. Personen; vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Sozialhilfeempfänger 1981, in: Wirtschaft und Statistik 1983, H. 6, S. 505.

<sup>4</sup> Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe, Frankfurt/Main 1976, S. 27.

eigene Rentenansprüche verfügt, muß deshalb häufig die Rente durch das Sozialamt aufgestockt werden. 1981 erhielten vor allem aus diesem Grunde rd. 226 000 Frauen im Alter von 60 und mehr Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>5</sup>. Außerdem ist zu bedenken, daß viele Frauen in entsprechender Lage ihren Sozialhilfeanspruch nicht wahrnehmen.

Trotz aller Rentenreformen, wie insbesondere der Einführung einer „Rente nach Mindesteinkommen“ im Jahre 1972, die eine verbesserte Altersversorgung für geringverdienende Arbeitnehmer bewirkt hat, ist eine befriedigende Reduzierung der Anzahl sozialhilfebedürftiger Hinterbliebenen-Rentner bis heute nicht gelungen. Daß es sich um ein versicherungsrechtlich zu lösendes Problem handelt, wird allgemein bejaht. Ein Rentenrecht, das derart vielen Frauen nach dem Tode des Ehemannes kein hinreichendes Einkommen zum Lebensunterhalt sichert, ist auf die Dauer nicht tragbar. Mit dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes an den Gesetzgeber zur Neuregelung des Hinterbliebenenrechtes bis Ende 1984<sup>6</sup> hat die Bundesregierung deshalb u. a. auch die Absicht bekundet, die eigenständige Alterssicherung der Frau als ein entscheidendes Reformelement mit einzubeziehen<sup>7</sup>.

#### Kostenneutrale Lösung

Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, auf die inzwischen vorliegenden vielfältigen Reformvorschläge zum Hinterbliebenenrecht einzugehen, die vor allem die Verwirklichung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Hinterbliebenenversorgung zum Ziel haben<sup>8</sup>. Soviel aber ist klar, die derzeitige Finanzlage der

gesetzlichen Rentenversicherungen läßt nur kostenneutrale Lösungen zu. Die Einführung einer Mindestrente, die mit hohen Kosten für die Rentenversicherungsträger verbunden wäre, ist deshalb nicht realisierbar. Eine allgemeine Anhebung aller unter der Sozialhilfeschwelle liegenden Renten verstieße außerdem nach Auffassung der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel gegen das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip<sup>9</sup>. Und schließlich verbietet sie sich auch deshalb, weil der Mehrfachbezug von Kleinstrenten nicht einen Mehrfachbezug von Mindestrenten zur Folge haben darf. Das aber setzt die Lösung des bisher ungeklärten Problems der Rentenkumulierung voraus.

Eine Mindestrente würde zwar der bisher unterversorgten Witwe den Gang zum Sozialamt ersparen, ohne Berücksichtigung anderer Sozialtransfers an die Berechtigten wäre sie aber weder finanzierbar noch sozialpolitisch vertretbar, weil damit auch Nicht-Bedürftige begünstigt würden. Die Lösung des Problems zu niedriger Renten von Hinterbliebenen im Alter, die über keine

<sup>5</sup> Auskunft des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden.

<sup>6</sup> BVerfG-Urteil vom 28. 2. 1980 – 1 BvL 17/77.

<sup>7</sup> Vgl. Beschluß der Bundesregierung über die Bildung einer Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, in: Die Angestelltenversicherung 1980, H. 8, S. 280.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Helmut K a l t e n b a c h: Vorschläge der 84er Kommission und der Parteien zur Sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, in: Die Angestelltenversicherung 1980, H. 8, S. 263 ff.; d e r s.: Lösungsvorschlag zur 84er Reform: Teilhaberente mit Einkommensanrechnung, in: Die Angestelltenversicherung 1982, H. 12, S. 433 ff.; Beate P r a s e: „Voll Eigenständiges System“ – Das Frankfurter Wissenschaftlermodell zur 84er Reform, in: Die Angestelltenversicherung 1980, H. 2, S. 68 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Auftrag der Bundesregierung, Göttingen 1977, S. 457.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Walter Bakenecker

## PORTFOLIOTHEORETISCHE WECHSELKURSANALYSE

Die vorliegende Arbeit liefert einen Beitrag zur Integration von Strom- und Bestandsgrößenansätzen in der Wechselkurstheorie. Der Autor faßt einen an Bestandsgrößen orientierten Finanzmarktansatz und ein auf der Stromgrößentheorie aufbauendes Modell des internen und externen Gleichgewichts zu einem kombinierten Strom-/Bestandsmodell zusammen. Aus der Analyse der gegenseitigen Beeinflussung von Real- und Finanzbereich einer Volkswirtschaft kann neben anderen makroökonomischen Variablen der Wechselkurs bestimmt werden.

Großoktav, 260 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 49,-

ISBN 3-87895-235-X

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

oder zu geringe sonstige Einkünfte verfügen, muß deshalb gezielt auf die betroffene Personengruppe abgestellt sein, dem Einzelfall gerecht werdende Differenzierungen zulassen und mit der Versicherungsordnung in Einklang stehen<sup>10</sup>. Dadurch der Rentenversicherung erwachsende Mehrkosten dürfen die bei den Sozialhilfeträgern erzielten Kostenentlastungen keinesfalls übersteigen.

### Bedarfsorientierte Mindestrente

Grundsätzlich sollte die Vermeidung von Unterversorgungen älterer Bezieher von Hinterbliebenenrenten der gesamtkonzeptionellen Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung vorbehalten bleiben. Die vorliegenden Modellvorschläge, wie Teilhaberente, Splitting der Rentenanwartschaften während der Ehe, abgeleitete Hinterbliebenenversorgung und Hausfrauenpflichtversicherung<sup>11</sup>, um nur einige Vorschläge aufzugreifen, lassen zwar eine wesentliche Entschärfung dieses Problems erwarten, ein Absinken unter die Sozialhilfeschwelle wäre jedoch im Einzelfall nach wie vor nicht ausgeschlossen.

Deshalb wird hier vorgeschlagen, für Hinterbliebene im Rentenalter, die durch den Tod des Ehepartners ihren laufenden Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe nicht bestreiten können, ergänzend eine bedarfsorientierte Mindestrentenregelung einzuführen, wenn die Versichertenrente des Verstorbenen für beide Eheleute zur Lebensunterhaltssicherung ausgereicht hätte. Eigenes Einkommen, wie auch Renten aus eigener Versicherung wären selbstverständlich dabei anrechenbar, um sicherzustellen, daß ausschließlich Bedürftige begünstigt werden, und zwar nach Maßgabe des Grades ihrer Hilfsbedürftigkeit. So kann vermieden werden, daß Hinterbliebene trotz der zunächst ausreichenden Versichertenrente des Ehepartners durch den Tod des Lebensgefährten im nicht mehr erwerbsfähigen Alter zu Sozialhilfeempfängern absinken. Nur wenn die Versichertenrente bereits unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt, ist aus versicherungsrechtlichen Gründen dem Versicherten, wie auch im Falle seines Todes dem hinterbliebenen Ehepartner, die Rentenaufstockung durch Sozialhilfe weiterhin zuzumuten. Diese Fälle sind jedoch nicht sehr häufig, weil seit der Einführung der „Rente nach Mindesteinkommen“ ein ausreichender

<sup>10</sup> Vgl. Bruno Molitor: Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976, S. 147.

<sup>11</sup> Vgl. Helmut Kalltenbach: Vorschläge der 84er Kommission . . . , a.a.O., S. 264 ff.

<sup>12</sup> Auskunft des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden.

<sup>13</sup> Vgl. Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 215, Kinderlastenausgleich – Leistungsniveau, Leistungssystem, Neugestaltungsvorschlag – Bonn 1982, S. 16 ff.

Versicherungsschutz während der Zeit der Erwerbstätigkeit auch für geringverdienende pflichtversicherte Arbeitnehmer gewährleistet ist.

Kostenmäßig ergäbe sich keine staatliche Mehrbelastung, sondern nur eine Umschichtung von dem kommunalen Trägern der Sozialhilfe auf den Bund, der die Mehrkosten der Rentenversicherung über den Bundeszuschuß auszugleichen hätte.

### Verbesserter Kinderlastenausgleich

Neben den Witwen sind es vor allem alleinstehende Frauen mit Kindern, die ihren Lebensunterhalt nicht ohne ergänzende Sozialhilfe bestreiten können. Die Sozialhilfeträger mußten 1981 rd. 359 000 Personen in 130 000 Familien mit alleinstehenden Elternteilen – davon hatten 97 % einen weiblichen Haushaltsvorstand – durch laufende Unterhaltshilfe unterstützen<sup>12</sup>.

Die Erzielung von Erwerbseinkünften für den Unterhalt der Familie ist für den Alleinstehenden mit Kindern wegen der ihm obliegenden Erziehungspflichten eingeschränkt oder unmöglich. Im Rahmen des geltenden Familienlastenausgleichs wird diesem Tatbestand jedoch nicht Rechnung getragen. Wenn keine oder ungenügende Unterhaltszahlungen durch Unterhaltsverpflichtete gezahlt werden, ist deshalb die Sozialhilfebedürftigkeit der Halbfamilie zwangsläufig.

Unbestritten ist, daß dem Staat nicht generell die volle Kostentragung der Kinderlasten zugemutet werden kann und soll, schon aus Gründen der elterlichen Eigenverantwortung für ihre Kinder<sup>13</sup>. Dieser Grundsatz muß für die Normalfamilie, in der ein Elternteil uneingeschränkt dem Einkommenserwerb nachgehen kann, auch zukünftig Gültigkeit haben. Deshalb ist die Einführung des immer wieder geforderten Erziehungsgeldes<sup>14</sup>, das jedem Ehegatten, der wegen der Kindererziehung aus dem Berufsleben ausscheidet, befristet gezahlt werden soll, nicht zu befürworten. Dagegen sprechen drei gewichtige Gründe:

- Das Erziehungsgeld würde auch Nichtbedürftigen zugute kommen,
- der Finanzierungsaufwand wäre zu hoch, und
- die Wirksamkeit der Hilfe wäre für wirklich Bedürftige nicht ausreichend.

<sup>14</sup> Vgl. Fritz Rauschneblich: Erziehungsgeld oder Anrechnung von Babyjahren im Rentenalter, in: Die Angestelltenversicherung 1978, H. 6, S. 216 ff.; Johannes Resch: Erziehungsgeld als neue Sozialleistung, in: Arbeit und Sozialpolitik 1979, H. 11; Alfred Dollinger: Die Leistungen der Familie werden enteignet, in: Arbeit und Sozialpolitik 1978, H. 6, S. 212 ff.; Hermann Scherl: Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen, in: Hans Peter Widmayer (Hrsg.): Zur Neuen Sozialen Frage, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 95, Berlin 1978, S. 102.

Ein allgemeines Erziehungsgeld ist weder finanzpolitisch realisierbar noch sozialpolitisch sinnvoll. Die Schaffung neuer Sozialleistungen auf Kosten der Gesellschaft steht außerdem im Widerspruch zu der gegenwärtigen Notwendigkeit, den Sozialstaat dort zu beschneiden, wo er ausgeufert ist. Eine Umstrukturierung zugunsten der Bedürftigeren ist das Gebot der Stunde. Das muß auch für den Kinderlastenausgleich gelten. Deshalb wird hier erneut vorgeschlagen<sup>15</sup>, die leistungshemmende progressive Besteuerung im mittleren Einkommensbereich zugunsten der Familien zu mildern durch eine Rückkehr zur einkommensteuerlichen Kinderfreibetragsregelung anstelle der Kindergeldregelung. Gleichzeitig sollte der Kinderfreibetrag mit einem absoluten Mindestbetrag für die untersten Einkommensgruppen verbunden werden, der um so größer sein müßte, je geringer das Einkommen und je größer die Kinderzahl ist. Die Mindestbeträge könnten so ausgestaltet werden, daß für einkommensschwache Familien ergänzende Sozialhilfe, die auf kindbedingtem Mehrbedarf beruht, überflüssig wird.

#### Erziehungsgeld nur bei Bedarf

Eine derartige einkommensabhängige Mindestbetragsregelung im Rahmen des Kinderlastenausgleichs würde sowohl kinderreiche einkommensschwache Familien mit zwei Elternteilen als auch geringverdienende Alleinstehende mit Kindern im Normalfall von der Sozialhilfebedürftigkeit befreien. Dem über keinerlei Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit und auch sonst über keine oder nahezu keine Einkünfte verfügenden Alleinstehenden mit Kindern, die der ganztägigen Betreuung bedürfen, ist damit jedoch noch nicht ausreichend geholfen. Für diese besonders hilfsbedürftige Personengruppe wäre außerdem die Einführung eines angemessenen, an Einkommensgrenzen zu knüpfenden Erziehungsgeldes, befristet für die Dauer der ganztägigen Betreuungsnotwendigkeit, in der sie keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann, angebracht. Dieses Erziehungsgeld für Alleinstehende mit Kindern sollte außerhalb der Sozialhilfe geregelt und z. B. mit den Mindestbeträgen für Kinder im Rahmen des Kinderlastenausgleichs ausgezahlt werden.

Die Maßnahmenkombination aus Mindestbeträgen und Erziehungsgeld würde sicherstellen, daß die Wahrnehmung der gesellschaftlich notwendigen Aufgabe der Kindererziehung für Alleinstehende und auch für ein-

kommensschwache Großfamilien nicht weiterhin armutverursachende Folgen haben kann. Staatliche Mehrkosten könnten durch entsprechende Ausgestaltung des Kinderlastenausgleichs und Einsparungen bei der Sozialhilfe vermieden werden.

#### Neuordnung der Pflegekostenfinanzierung

Mit mehr als einem Drittel aller Sozialhilfeleistungen beansprucht die Hilfe zur Pflege für Kranke, Behinderte und ältere Menschen einen unverhältnismäßig großen Teil der Mittel der Sozialhilfeträger<sup>16</sup>. Vor allem bei altersbedingter Heimunterbringung, aber auch bei häuslicher Pflege aus Altersgründen, reichen die Renten zur Deckung der versicherungsrechtlich nicht abgedeckten Pflegekosten vielfach nicht aus, mit der Folge, daß selbst Personen, deren Rente zur Bestreitung des normalen Lebensunterhalts mehr als ausreichen würde, sozialhilfebedürftig werden.

Hier offenbart sich eine Lücke im Krankenversicherungsrecht. Die derzeitige Unterscheidung zwischen pflegebedürftigen Personen, die der laufenden medizinischen Behandlung bedürfen – das wird bei Krankenhausaufenthalt grundsätzlich unterstellt – und deshalb versicherungsrechtlich als krank gelten, und Personen, die „nur“ pflegebedürftig sind, ohne unter ständiger ärztlicher Betreuung stehen zu müssen, und deshalb versicherungsrechtlich auch nicht als krank gelten, kann nicht als eine befriedigende Lösung angesehen werden. Schon die Abgrenzung bringt im Einzelfall erhebliche Probleme mit sich. Außerdem führt die Versagung der Pflegekostenübernahme durch die Krankenkasse häufig zu einer Einweisung von im versicherungsrechtlichen Sinne nicht kranken Pflegebedürftigen in Krankenhäuser. Die Arbeiterwohlfahrt schätzt, daß aus diesem Grunde 2 % der Krankenhausbetten belegt sind und ihre Verlagerung in Pflegeheime bei Übernahme der Pflegekosten durch die Krankenversicherung Einsparungen von jährlich rd. 400 Mill. DM mit sich brächte<sup>17</sup>.

Pflegebedürftigkeit ist im weiteren Sinne immer krankheitsbedingt. Das gilt natürlich auch für dauerhafte Behinderungen und ebenso für die Altersschwäche, zumal die altersbedingte Pflegebedürftigkeit häufig eine Folge des lebensverlängernden medizinischen Fortschritts ist. Die generelle Einbeziehung des Pflegekostenrisikos in die gesetzliche Krankenversicherung ist deshalb eine logische Konsequenz<sup>18</sup>. Bei Heimunterbringung müßten weiterhin die allgemeinen Lebensun-

<sup>15</sup> Vgl. Institut „Finanzen und Steuern“, Brief 215, a.a.O., S. 45 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Sozialhilfeaufwand 1981, a.a.O., S. 844.

<sup>17</sup> Vgl. o. V.: Arbeiterwohlfahrt: Neuordnung der Pflegekosten dringend, in: Sozialer Fortschritt 1979, H. 3, S. 54.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda; o. V.: Risiko der Pflegebedürftigkeit muß abgesichert werden, in: Niedersächsischer Städteverband 1983, H. 2, S. 45 ff.; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe, a.a.O., S. 51 f.

terhaltskosten für Wohnraum und Verpflegung, die bei häuslicher Pflege auch anfallen würden, vom Pflegebedürftigen selbst getragen bzw. bei mangelnden eigenen Einkünften von den Sozialhilfeträgern mitfinanziert werden.

#### Alternative ohne erkennbare Vorteile

Alternativ wird auch die Einrichtung einer beitragsfinanzierten eigenständigen Pflegekosten-Versicherung innerhalb der Sozialversicherung vorgeschlagen<sup>19</sup>. Dem ist jedoch deshalb nicht zuzustimmen, weil sich Abgrenzungsprobleme zur Krankenversicherung nur schwerlich vermeiden lassen und kein erkennbarer Vorteil darin gesehen werden kann, eine zusätzliche Sozialversicherungsträger-Organisation aufzubauen, wenn die anstehende Aufgabe auch von der bestehenden Organisation der gesetzlichen Krankenversicherungen mit übernommen werden kann. Die reinen Pflegekosten für die Pflegebedürftigen wären in beiden Fällen gleich hoch. Die zur Abdeckung des Pflegefall-Risikos wohl nicht vermeidbare Erhöhung der Beiträge für die Versicherten – sie wird auf rd. 1 % der Beitragsbemessungsgrundlage in der Krankenversicherung veranschlagt<sup>20</sup> – könnte bei Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung aber dennoch geringer ausfallen, weil sich Einsparungen im Krankenhausbereich ergeben würden und der Zwang zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen bei ganzheitlicher Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben für Krankheit und Pflege sich weiter verstärken würde. Von einer eigenständigen Pflegekosten-Versicherung dagegen ginge keinerlei Anreiz für eine Kostendämpfung in diesem Bereich aus.

Darüber hinaus ist jedoch eine ergänzende private Pflegekostenversicherung erwägenswert, die jedem Bürger bei entsprechender Beitragsleistung offensteht, ähnlich wie die Krankenhaus-Zusatzversicherung den Sozialversicherten einen zusätzlichen Schutz im Pflegefall bietet und vor allem das Pflegefall-Risiko für die nicht der gesetzlichen Krankenversicherung angehörenden Personen abdeckt.

Die Übernahme des Pflegefall-Risikos durch die gesetzliche Krankenversicherung wäre für diese natürlich mit erheblichen Mehrkosten verbunden. Da aber gleichzeitig bei den Sozialhilfeträgern beträchtliche Minder-

ausgaben eintreten würden, die zumindest teilweise durch einen erhöhten staatlichen Finanzierungsanteil an den Leistungen der Krankenversicherung weitergegeben werden könnten, und kostenmindernde Wirkungen im Krankenhausbereich zu erwarten sind, kann die notwendig werdende Beitragssatzerhöhung in Grenzen gehalten, wenn nicht gar durch kostenbewußteres Verhalten innerhalb des gesamten Krankenversicherungssystems – beispielsweise durch Verstärkung der Selbstbeteiligungskomponenten – aufgefangen werden.

#### Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe

Als besonders schwerwiegend ist auch das Problem der arbeitsloskeitsbedingten Sozialhilfebedürftigkeit anzusehen. Das genaue Ausmaß ist jedoch kaum abzuschätzen, weil viele Arbeitslose die Voraussetzungen für Arbeitslosenunterstützung nicht erfüllen und deshalb in der Sozialhilfestatistik nicht als Empfänger von Arbeitslosenunterstützung ausgewiesen sind. Erfäßt werden nur die über eine zu geringe Arbeitslosenunterstützung verfügenden Sozialhilfeempfänger; das waren 1981 rd. 59 000 Haushalte<sup>21</sup>.

Die Gründe für eine unter dem Sozialhilfeniveau liegende Arbeitslosenunterstützung sind vor allem ein geringer Verdienst vor Eintritt der Arbeitslosigkeit und eine große Familie. Soweit ausschließlich ein geringer Verdienst ursächlich ist, muß dieses Ergebnis hingenommen werden, weil weder eine Anhebung des Satzes der Arbeitslosenunterstützung wegen der Gefahr der Prämierung der Nichtarbeit<sup>22</sup> noch eine Anhebung der Mindestlöhne und damit auch der Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenunterstützung wegen der Gefahr der weiteren Freisetzung von Beschäftigten durch Rationalisierung zweckmäßig ist.

Ein anderer Fall liegt vor, wenn die Arbeitslosenunterstützung nicht ausreicht, weil davon auch Kinder zu versorgen sind. Das ist eine Folge des derzeitigen unzureichenden Kinderlastenausgleichs für einkommenschwache Familien. Wie für Erwerbstätige sollte auch für Arbeitslose eine kindbedingte Sozialhilfebedürftigkeit vermieden werden. Entsprechend dem Vorschlag, bei Erwerbstätigen im Rahmen des Kinderlastenausgleichs zur einkommensteuerlichen Kinderfreibetragsregelung zurückzukehren und im unteren Einkommensbereich mit einem von der Einkommenshöhe abhängigen absoluten Mindestbetrag zu verbinden<sup>23</sup>, ist deshalb auch im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung ein eigenständiger Kinderlastenausgleich erwägenswert. Es gab bereits vor der Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1975 Kinderzuschläge zur Arbeits-

<sup>19</sup> Vgl. z. B. Irene Meyer-List: Der bürokratische Samariter, in: Die Zeit Nr. 50 vom 10. 12. 1982, S. 26.

<sup>20</sup> Vgl. o. V.: Risiko der Pflegebedürftigkeit muß abgesichert werden, a.a.O., S. 48.

<sup>21</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Sozialhilfeempfänger 1981, a.a.O., S. 510.

<sup>22</sup> Vgl. Bruno Molitor: Sozialhilfe in der Diskussion, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 5, S. 252.

<sup>23</sup> Siehe oben.

losenunterstützung, die mit der Umstellung auf das Kindergeldsystem abgeschafft wurden. Da es sich jedoch um eine Festbetragsregelung handelte, war eine kindbedingte Sozialhilfebedürftigkeit im Falle der Arbeitslosigkeit damit nicht ausgeschlossen. Die Kinderzuschläge sollten deshalb im Unterschied zur damaligen Regelung einkommensabhängig gestaltet sein, und zwar nach Maßgabe der Mindestbetragsregelung des einkommensteuerlichen Kinderlastenausgleichs, d. h. in gleicher Weise zunehmen mit geringer ausfallender Arbeitslosenunterstützung wie die Mindestbeträge mit sinkenden Arbeitseinkünften.

### Arbeitslose Berufsanfänger

Ein Sonderproblem stellen diejenigen Berufsanfänger dar, die als Arbeitslose ohne vorherige Erwerbstätigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben. Ihre Zunahme ist besorgniserregend. Auch sie fallen durch das soziale Netz und sind auf Sozialhilfe angewiesen, wenn sie über keine sonstigen Einkünfte verfügen bzw. ihr Lebensunterhalt nicht durch nahe Verwandte wie Eltern oder Ehepartner gesichert ist. Ihr Ausschluß von Leistungen der Arbeitslosenhilfe ist schon deshalb inkonsequent, weil die Arbeitslosenhilfe nicht aus Versicherungsbeiträgen, sondern als versicherungsfremde Leistung über den Bundeshaushalt finanziert wird und insofern eine Gleichbehandlung zwischen Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft, und Personen, die noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, naheliegt<sup>24</sup>.

Um diese im Zunehmen begriffene Personengruppe nicht in die Sozialhilfebedürftigkeit abfallen zu lassen, ist ihre Einbeziehung in die Arbeitslosenhilfe geboten. Wie bei der Sozialhilfe sind die Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitslosenhilfe auf die Bedürftigkeit des einzelnen abgestellt, so daß eine Begünstigung von Nicht-Bedürftigen ausgeschlossen werden kann. Das Ziel muß sein, dem jugendlichen Berufsanfänger den Gang zum Sozialamt zu ersparen.

Beide vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung – die Einführung einkommensabhängiger Kinderzuschläge und die Einbeziehung von arbeitslosen Berufsanfängern ohne vorherige sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosenhilfe – sind durch entsprechende Ausgestaltung ohne nennenswerte Mehrkosten für den Staat finanzierbar. Voraussetzung wäre allerdings, daß die dadurch eingesparten Mittel bei den Sozialhilfeträgern auch tatsächlich der Arbeitslosenversicherung zugute kommen.

Die aufgezeigten Mängel im System der sozialen Sicherung verdeutlichen die enge Verzahnung ihrer einzelnen Elemente. Sozialhilfeträger, die sich zu einem wesentlichen Teil der Aufgabe widmen müssen, laufende Unterhaltszahlungen an auf dauerhafte Hilfe angewiesene Personen zu leisten, sind Beweis für ein instabiles soziales Gesamtsystem. Im Kern sollte die Sozialhilfe auf die Nothilfe beschränkt sein. Solange im der Sozialhilfe übergeordneten Sozialbereich, der auf dem Versicherungs- oder Versorgungsprinzip beruht, Unterversicherungen oder Unterversorgungen nicht ausgeschlossen sind, haben krisenhafte wirtschaftliche Entwicklungen zwangsläufig negative Folgen für die auf dem Fürsorgeprinzip beruhende Sozialhilfe. Insbesondere daraus erwachsende generelle Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Kürzungen bei den Versicherungs- und Versorgungsleistungen vergrößern den auf ergänzende Sozialhilfe zur Lebensunterhaltssicherung angewiesenen Personenkreis.

Deshalb ist es wichtig, für den Normalfall im Rahmen des Versicherungs- und Versorgungssystems eine über dem Sozialhilfeniveau liegende Grundversorgung sicherzustellen, die auch bei Konsolidierungserfordernissen nicht zur Disposition stehen darf. Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der Hinterbliebenenversorgung, des Kinderlastenausgleichs, der Pflegekostensicherung und der Arbeitslosenversicherung dienen diesem Zweck. Unvertretbare Mehrkosten für das Gesamtsystem sind vermeidbar, wenn die Maßnahmen sich auf die angesprochenen Zielgruppen von Bedürftigen konzentrieren und damit zu entsprechenden Entlastungen bei den Sozialhilfeträgern führen.

Die zunehmende Belastung der Sozialhilfeträger wird von den sie hauptsächlich finanzierenden kommunalen Gebietskörperschaften – das sind vor allem die kreisfreien Städte und die Landkreise – zu Recht als Folge einer nicht ausgewogenen Sozialgesetzgebung des Bundes beklagt. Eine Beschränkung der Sozialhilfe auf die Nothilfe ist deshalb nur konsequent und auch dringlich, weil die angespannte Haushaltslage der meisten Kommunen weitere Kostensteigerungen im Sozialhilfebereich ohne Finanzausgleichsmaßnahmen nicht mehr zuläßt. Allerdings müssen die bei den kommunalen Sozialhilfeträgern zum Zeitpunkt der Systemumstellung eingesparten Finanzmittel an die mit Mehrkosten belasteten Träger von Versicherungs- und Versorgungsleistungen über entsprechende Finanzausgleichsregelungen zwischen den Gebietskörperschaften und/oder Sozialversicherungsträgern weitergegeben werden.

<sup>24</sup> Vgl. Klaus Kortmann: Probleme der Armut im Sozialstaat, in: Martin Pfaff und Hubert Voigtländer (Hrsg.): Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 139.