

Klanberg, Frank; Prinz, Aloys

**Article — Digitized Version**

## Sozialhilfe im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klanberg, Frank; Prinz, Aloys (1984) : Sozialhilfe im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 5, pp. 237-244

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135921>

**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 im Spannungsfeld gesellschafts- und haushaltspolitischer Interessen

Frank Klanberg, Aloys Prinz, Berlin

**Die Diskussion um die Sozialhilfe war lange Zeit eine Domäne der Sozial- und Gesellschaftspolitik. Die starken Steigerungen der Ausgaben haben die Sozialhilfe jedoch auch zu einem Problem der Haushalts- und Finanzpolitik, insbesondere des föderativen Finanzausgleichs, gemacht. Professor Frank Klanberg und Aloys Prinz analysieren die drängendsten Probleme.**

Die Sozialhilfe verkörpert als Idee eines der klassischen Ziele der Sozialpolitik: für jedermann ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen. Als Idee ist die Gewährung einer Schutzgarantie vor äußerster Not, eine der vier Freiheiten der Gesellschaftspolitik des New Deal unter Franklin D. Roosevelt, zumal in einer Wohlstandsgesellschaft unbestritten. Ihre Einlösung ist nur nach und nach recht teuer geworden – zu teuer, wie manche meinen.

Sozialhilfe ist daher in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Thema der Haushalts- und Finanzpolitik, vor allem des föderativen Finanzausgleichs, geworden. In ungezählten Stellungnahmen und Verlautbarungen der kommunalen Spitzenverbände werden die hohe finanzielle Belastung der kommunalen Haushalte mit Sozialhilfeausgaben beklagt und Abhilfeschläge unterbreitet<sup>1</sup>.

Hinzu kommt als weiterer Tatbestand, daß die Gewährung von Sozialhilfe beim Empfänger nichts anderes als dessen Hilfebedürftigkeit voraussetzt. Irgendein Bezug zu einer individuellen Vorleistung besteht nicht. Die relative und die absolute Höhe der gewährten Unterstützung sind das Ergebnis kollektiver Entscheidungsakte. Im Gefüge einer marktwirtschaftlichen Ord-

nung ist eine vollkommen gegenleistungsunabhängige Sozialleistung<sup>2</sup> aber stets ein latenter ordnungspolitischer Sprengsatz, der dann virulent werden kann, wenn die Inanspruchnahme über das gewohnte Maß hinaus steigt und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kostenträger und Mittelaufbringer strapaziert wird.

## Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Sozialhilfe während der letzten 20 Jahre wird im Überblick in den Tabellen 1 und 2 dargestellt. Die Zahlen gestatten einen Vergleich der reinen Ausgaben für Sozialhilfe, also nach Abzug aller Kostenerstattung von den Bruttoausgaben, mit anderen wichtigen Sozialleistungen sowie dem Volkseinkommen im Zeitverlauf<sup>3</sup>. Die Sozialhilfeausgaben sind pro Kopf der Wohnbevölkerung doppelt so schnell gestiegen wie das Volkseinkommen und rund ein Viertel schneller als die Rentenausgaben. Auf derselben Vergleichsbasis übertrifft der Anstieg der Nettosozialhilfeausgaben sogar noch die bekanntermaßen hohe Steigerungsrate der Ausgaben für Leistungen der Krankenversicherung um rund 7 %. Der größte Teil dieses Anstiegs vollzog sich in den 70er Jahren. Die Sozialhilfe hat damit außerordentlich „wohlstandselastisch“ auf ei-

<sup>1</sup> Als eines der jüngsten Beispiele dafür siehe Deutscher Städtetag (Hrsg.): Änderungsvorschläge '83 zum Bundessozialhilfegesetz und zu anderen Leistungsgesetzen des Bundes, Bonn 5. 10. 1983.

<sup>2</sup> Zur theoretischen Einordnung der Sozialhilfe in bezug zu anderen Sozialleistungen siehe F. Klanberg, A. Prinz: Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv N. F., Band 41, 1983, S. 283 f.

<sup>3</sup> Sozialleistungen jeweils ohne Verwaltungsaufwand. Eine Fortsetzung der Zeitreihen über 1981 hinaus war zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung infolge lückenhafter Datenunterlagen noch nicht möglich.

*Prof. Dr. Frank Klanberg, 51, lehrt Volkswirtschaftslehre am Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin. Aloys Prinz, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.*

**Tabelle 1**  
**Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeausgaben**  
**1963 bis 1981**

Jahr	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt		Hilfe in besonderen Lebenslagen	
	Empfänger	Ausgaben brutto Mill. DM	Empfänger	Ausgaben brutto Mill. DM
1963	838	857	839	1003
1970	749	1181	965	2155
1975	1190	3025	1147	5380
1981	1291	4795	1080	9987
Meßzahlen 1963 = 100				
1963	100	100	100	100
1970	89	138	115	215
1975	142	353	137	536
1981	154	560	139	996

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, 1981; d a s s: Fachserie K, Reihe 1, diverse Jahrgänge; siehe auch F. Klanberg, A. Prinz: Anatomie der Sozialhilfe, a.a.O., S. 282.

ne Steigerung des Prokopfeinkommens reagiert, eine Entwicklung, die beim Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1962 sicherlich nicht erwartet worden war. Die Bruttoausgaben gemäß Bundessozialhilfegesetz erreichten im Jahre 1983 ein Ausgabenvolumen von 18 Mrd. DM. Dies entspricht dem gesamten Aufwand an Kindergeld und Wohngeld zusammen<sup>4</sup>.

**Die Ursachen**

Was hat die dargestellte Entwicklung verursacht? Es ist in der Literatur<sup>5</sup> nicht strittig, daß folgende „objektive“ Faktoren als erklärende Variablen in Betracht zu ziehen sind:

- eine starke Zunahme der Anzahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (LHU);

- eine Verschiebung der Altersstruktur der LHU-Empfänger: weniger Alte über 65 Jahre, dafür um so mehr Junge, besonders im Alter zwischen 18 und 25 Jahren;

- eine Erhöhung des Ausländeranteils unter den LHU-Empfängern auf fast 11 % 1980/81 und

- außerordentlich starke Kostensteigerungen bei Hilfen in besonderen Lebenslagen und der Unterbringung in stationären Einrichtungen (Pflegeheimen u. ä.).

Diese Erklärungsfaktoren sind freilich nur Ausgangspunkte einer systematischen Analyse der Sozialhilfe, die sämtliche Angebots- und Nachfragefaktoren und deren Wechselwirkung einzubeziehen hätte. Eine vollständige Wirkungsanalyse können und wollen wir hier nicht bieten. Statt dessen möchten wir einige uns wichtig erscheinende Aspekte der Sozialhilfe herausgreifen, die Gegenstand teilweise heftiger Kontroversen sind und zu denen auch Meinungen vertreten werden, die unseres Erachtens durch die verfügbaren Fakten nicht immer hinreichend gedeckt werden.

- Inwieweit ist Sozialhilfe eine temporäre, gegebenenfalls durch Arbeitsmarktkonstellationen bedingte Hilfe und inwieweit ist sie eine Dauerleistung?

- Inwieweit ist Sozialhilfe das Resultat einer unzureichenden Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung?

- Ist das Pflegefallrisiko mit Sozialhilfe kompatibel?

<sup>4</sup> Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbericht 1983, S. 92, 107-111.

<sup>5</sup> Siehe etwa die Aufwendungen für Sozialhilfe seit Beginn der 70er Jahre, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 4/1983, S. 37-44; W. Adamy, G. Naegele, J. Steffen: Sozialstaat oder Armenhaus?, in: Sozialer Fortschritt, 32. Jahrgang, Heft 9/1983, S. 193-200; sowie F. Klanberg, A. Prinz, a.a.O., S. 291 f.

**Tabelle 2**  
**Reine Ausgaben der Sozialhilfe in Relation zu anderen Sozialleistungen und zum Volkseinkommen 1963 bis 1981**

Jahr	Reine Ausgaben der Sozialhilfe		Rentenausgaben der GRV <sup>1</sup>		Leistungsausgaben der Krankenversicherung		Volkseinkommen je Einwohner DM
	insgesamt Mill. DM	je Einwohner DM	insgesamt Mill. DM	je Einwohner DM	insgesamt Mill. DM	je Einwohner DM	
1963	1459	25	20999	365	12146	211	5191
1970	2628	43	43503	717	23849	393	8790
1975	6825	110	80499	1302	58170	941	13045
1981	11645	189	125616	2037	92204	1495	19272
Meßzahlen 1963 = 100							
1963	100	100	100	100	100	100	100
1970	180	172	207	196	196	186	169
1975	468	440	383	357	478	446	251
1981	798	756	598	558	759	709	371

<sup>1</sup> Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und knappschaftliche Rentenversicherung.

Quelle: Eigene Berechnungen unter Verwendung der Angaben in Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1983, Arbeits- und Sozialstatistik.

□ Wie hoch ist die effektive Belastung von Kommunen mit Sozialhilfeausgaben?

Bei diesen Punkten handelt es sich ausnahmslos um Fragen, die geklärt werden müssen, ehe zum Teil dazu bereits vorliegende Vorschläge ihren Niederschlag in Gesetzesinitiativen finden sollten. Zwei Punkte betreffen die Verzahnung von Leistungen der Sozialhilfe mit vorgeschalteten Sozialleistungsbereichen: der Arbeitslosenversicherung und der Rentenversicherung; einer behandelt die Einbettung des Risikos der Pflegebedürftigkeit innerhalb oder außerhalb der Sozialhilfe; ein weiterer schließlich betrifft den außerordentlich unübersichtlichen Bereich der Finanzierung der Sozialhilfe.

### Sozialhilfe als Dauerleistung?

Beim Versuch einer empirischen Beantwortung der ersten Frage, inwieweit die Sozialhilfe eine temporäre Hilfe und inwieweit sie eine Dauerleistung ist, stellt sich zunächst heraus, daß die statistische Ausgangssituation viel zu wünschen übrig läßt. Nur auf Umwegen lassen sich einige Aufschlüsse gewinnen. So zeigt ein Vergleich der Empfängerzahlen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen der Jahresstatistik 1981 und der (bisher erst zweimal im Abstand von neun Jahren durchgeführten) Zusatzstatistik vom September 1981 nach dem Stichtags(monats)konzept beträchtliche Unterschiede in der Inanspruchnahme.

In Tabelle 3 sind dazu einige Ergebnisse zusammengestellt. Die durchschnittliche Fluktuationsrate im Jahre 1981 betrug rund 40 %. Sie manifestiert sich nur zu einem vergleichsweise geringen Teil bei denjenigen Empfängern, bei denen zu niedrige Renten den ergänzenden Bezug von Sozialhilfe notwendig machen. Viel ausgeprägter ist die Fluktuationsrate bei Sozialhilfeempfängern, die als Empfänger von Arbeitslosenhilfe oder auch -geld dem Arbeitsmarkt prinzipiell noch zur Verfügung stehen. Während im September 1981 nur 17 486 Haushalte gezählt wurden, die nebeneinander Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (oder -geld) erhielten, waren es im Jahresdurchschnitt 1981 mehr als dreimal soviel<sup>6</sup>.

Bedauerlicherweise ist aus der deutschen Statistik nicht zu entnehmen, in welchem Umfang ein und dieselbe Person im Zeitverlauf mehrfach Sozialhilfe in Anspruch nehmen muß. Aus der amerikanischen Literatur<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Entsprechende Zahlen für 1982 und 1983 liegen noch nicht vor. Es besteht hingegen kein Grund zu der Annahme, daß es zu wesentlichen strukturellen Verschiebungen gekommen ist.

<sup>7</sup> Siehe dazu Martha S. Hill: Some Dynamic Aspects of Poverty, in: M. S. Hill, D. S. Hill, J. N. Morgan (Hrsg.): Five Thousand American Families – Patterns of Economic Progress, Volume IX, Institute for Social Research, 1981, S. 104.

**Tabelle 3**  
**Empfängerhaushalte von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt 1981**

Typ des Haushalts oder Haushaltsteils	Jahresstatistik 1981		Zusatzstatistik im September 1981	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Haushalte insgesamt	818833	100,0	530266	100,0
davon:				
ohne Einkommen	182375	22,3	94638	17,8
mit Einkommen	636458	77,7	435628	82,2
Haushalte mit anrechenbarem Einkommen	636458	100,0	435628	100,0
darunter aus:				
Arbeitslosengeld oder -hilfe	58959	9,3	17486	4,0
Arbeitslosengeld	<sup>a</sup>		5863	1,3
Arbeitslosenhilfe	<sup>a</sup>		11623	2,7
Renten <sup>1</sup>	229961	36,1	205379	47,1
Versichertenrente	<sup>a</sup>		149743	34,4
Witwenrente	<sup>a</sup>		51418	11,8
Waisenrente	<sup>a</sup>		4218	1,0

<sup>1</sup> Leistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten-, Handwerkerversicherung, Altershilfe für Landwirte.

<sup>a</sup> In der Jahresstatistik nicht aufgeschlüsselt.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe S. 6, Laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, September 1981, S. 36; d a s s.: Reihe 2, Sozialhilfe 1981, S. 42.

ist bekannt, daß die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Welfare-Zahlungen zu einem gegebenen Zeitpunkt stark ansteigt, wenn ein Individuum vorher diskontinuierlich bereits derartige Leistungen bezogen hatte.

Aus der Zusatzstatistik 1981 ist hingegen die Dauer der kontinuierlichen Hilfeleistung zu entnehmen. Sie betrug im September 1981 bei 53 % der Empfänger laufender Hilfe mehr als drei Jahre, bei 40 % mehr als fünf und bei 28 % mehr als sieben Jahre. Zusammengefaßt ergibt ein Vergleich der Ergebnisse – in denen man ja eine Gegenüberstellung von Querschnitt- und Längsschnittergebnissen im Embryonalzustand erblicken kann –, daß Sozialhilfebedürftigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie sich im Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt manifestiert, sich zur Zeit ungefähr je zur Hälfte auf transitorische und (quasi) permanente Hilfebedürftigkeit aufteilt. Diese Relation ähnelt in erstaunlichem Maße derjenigen, die für die USA gefunden worden ist, wo die Datenlage aufgrund des Vorhandenseins von Längsschnitt-Panel-Daten ungleich besser ist<sup>8</sup>.

Was kann man angesichts dieses Sachverhalts tun, um sozialpolitisch einzugreifen? Nüchtern besehen, bei der ersten Gruppe von Sozialhilfeempfängern, für die

<sup>8</sup> In den USA liegt der Anteil der „transient poor“ an der Bevölkerung mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze bei 50 bis 60 %. Siehe hierzu die in Fußnote 7 genannte Quelle.

Sozialhilfe de facto eine dauernde Unterhaltsleistung darstellt, nicht allzu viel, solange die existierenden Rahmenbedingungen bestehen bleiben. Der kritische Punkt sind hier die durchschnittlichen Kosten pro Fall, die in Einklang mit den individuellen Wohlfahrtsvorstellungen, d. h. den Gerechtigkeitsvorstellungen der Mehrheit der Bevölkerung, zu bringen sind. Folglich müssen Angemessenheitsschwellen beachtet werden, wie sie etwa in der Richtschnur bestehen, daß die Sozialhilfe das Arbeitseinkommen der unteren Lohngruppen nicht übersteigen darf. Eine solche Regelung ist sinnvoll unbeschadet der Tatsache, daß die Dauersozialhilfeempfänger im Zweifel dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung stehen.

### Arbeitsmarktbedingte Sozialhilfe

Bei der zweiten Gruppe von Sozialhilfeempfängern mit manifest temporärer Hilfebedürftigkeit stellt sich die Lage etwas anders dar. Zunächst ist damit zu rechnen, daß der „arbeitsmarktbedingte“ Sozialhilfebezug auf absehbare Zeit nicht abnehmen, sondern wahrscheinlich sogar zunehmen wird. Folglich werden auch Fälle der Kumulation von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf hohem Niveau vorkommen, verharren oder zahlenmäßig zunehmen. Die Beseitigung dieser Kumulation ist zwar wiederholt<sup>9</sup> gefordert worden; uns sind jedoch keine systematischen Überlegungen bekannt, die hierzu theoretisch herangezogen werden könnten. Unseres Erachtens gibt es nur zwei grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten, zwischen denen man sich entscheiden muß:

- entweder bleiben das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe als Versicherungsleistung erhalten – mit der Konsequenz der Anbindung der Leistung an den vorherigen Lohn und das Individuum als personeller Bezugsgröße. Bei der Arbeitslosenhilfe bedeutet dies eine Bedürftigkeitsprüfung nach den Kriterien des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG);
- oder die Arbeitslosenhilfe wird als Versicherungsleistung im AFG gestrichen und als besondere Hilfeart der Sozialhilfe eingegliedert.

Im ersten Fall bliebe der Sozialhilfe die Kumulation zwischen Arbeitslosenhilfe und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt als systemgerecht erhalten. Im zweiten Fall würde der Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe erweitert<sup>10</sup> – nicht etwa umgekehrt –, und es würde nur ei-

ne einzige Art der Bedürftigkeitsprüfung geben, die von den Sozialämtern der Kommunen durchgeführt würde. Es wäre zu erwägen, gleichzeitig einen Bundeszuschuß zum Ausgleich spezieller Sozialhilfebelastungen der Kommunen, gewissermaßen eine neue Form eines föderativen Sozialhilfelastenausgleichs, einzuführen. Unseres Erachtens wäre eine solche Gesamtlösung dann vorzuziehen, wenn man es nicht bei der ersten Handlungsmöglichkeit (Status quo) belassen will.

Zur Eindämmung der temporären Sozialhilfebedürftigkeit ist und bleibt die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen ausschlaggebend. Es ist daher in einem gewissen Umfang durchaus vertretbar, wenn kommunale Betriebe hier Eingliederungsfunktionen (mit) übernehmen. Auf der anderen Seite wird jeder wirtschafts-, sozial- und tarifpolitische Kurs, der Arbeitsplätze mit vergleichsweise niedriger Produktivität ökonomisch immer unattraktiver macht, die Problemlage bei der Sozialhilfe verschärfen.

### Unzureichende Renten

Auch die Beantwortung der zweiten Frage, inwieweit die Sozialhilfe das Resultat einer unzureichenden Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung ist, führt zu einem differenzierten Gesamtbild. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, daß rund dreimal soviel Empfänger einer Versichertenrente aufgrund eigener früherer Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind als Empfängerinnen einer Witwenrente. Diese Zahlenrelation von 3 : 1 wird von den Ergebnissen zur Kumulation von Transferzahlungen in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978 bestätigt<sup>11</sup>. Das heißt aber: Obwohl es Witwenrenten gibt, die so niedrig sind, daß die Empfängerinnen zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, ist eine ungenügende Hinterbliebenenversorgung nicht das zentrale Problem bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Rentner<sup>12</sup>. Dies ist auch aus logisch institutionellen Gründen gar nicht zu erwarten, wie eine gewiß vereinfachende, aber keineswegs verzerrende Überlegung zeigt. Bezugspunkt sei ein Rentnerehepaar, bei dem der Ehemann eine Versichertenrente in Höhe von  $R_v$  erhält. Ist  $R_S$  der Eckregelsatz der Sozialhilfe, so beträgt das fiktive LHU-Einkommen des Ehepaares

$$LHU = 1,8 R_S + MBZ + (M - WG),$$

<sup>11</sup> Siehe F. Klanberg: Zur Beurteilung einiger aktueller Probleme der sozialpolitischen Diskussion: Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst sowie die Situation alleinlebender Frauen, in: M. Euler, F. Klanberg (Hrsg.): Haushalte mit ausgewählten staatlichen Transferzahlungen, Band 2, Teilband 2 der Schriften zum Bericht der Transfer-Enquete-Kommission, Stuttgart u.a.O. 1983, S. 110.

<sup>12</sup> Unbeschadet der Tatsache, daß Behauptungen des Gegenteils in der Literatur immer wieder auftauchen. So kürzlich wieder bei H.-L. Dornbusch: Vorschläge zur Entlastung der Sozialhilfeträger, in: WIRTSCHAFTSDIENST 65. Jg. (1983), H. 11, S. 551.

<sup>9</sup> Transfer-Enquete-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981, Ziffer 263; Deutscher Städtetag (Hrsg.): Änderungsvorschläge '83 . . . , a.a.O., S. 6

<sup>10</sup> Zur Begründung der systematischen Gleichbehandlung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe siehe F. Klanberg, A. Prinz, a.a.O., S. 289.

wobei MBZ die Mehrbedarfszuschläge nach § 23 Abs. 1 BSHG (zur Zeit 20 % des Eckregelsatzes für Personen über 65 Jahren) sind. Die Kosten der Unterkunft werden durch den Ausdruck  $M - WG$  (Miete abzüglich Wohngeldansprüche) berücksichtigt. Lag die Versichertenrente  $R_v$  über dem LHU-Einkommen, so kann auch erwartet werden, daß  $0,6 R_v$ , die Witwenrente der überlebenden Ehefrau, *nicht automatisch* unter der Sozialhilfeschwelle liegt. Sozialhilfebedürftigkeit kann nur dann eintreten, wenn zusätzliche Umstände hinzukommen, etwa wenn das Gesamteinkommen des Rentnerhepaares neben der Rente andere Einkünfte enthielt, die nach dem Ableben des Ehemanns wegfallen, oder wenn sich etwa infolge der Änderung der Familiensammensetzung die Parameter eines eventuellen Wohngeldbezugs ändern.

Sozialhilfebedürftigkeit unter Rentenbeziehern<sup>13</sup> ist daher ursächlich immer mit zu geringen Beitragszeiten bei der eigentlichen Bezugsrente in der gesetzlichen Rentenversicherung in Verbindung zu bringen<sup>14</sup>. Sie ziehen unmittelbar oder abgeleitet Sozialhilfebedürftigkeit nach sich. Das gelegentlich vorgebrachte Argument<sup>15</sup>, die geltende Form der Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung führe zu einer spezifischen „Witwenarmut“, steht also auf schwachen Füßen. Unabhängig von der spezifischen Ausgestaltung einer Hinterbliebenenversorgung – eine eigenständige Sicherung der Frau inbegriffen –, bleibt nämlich die entscheidende Frage, ob und inwieweit mangelnde eigene Vorleistungen innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung durch begleitende Beitragssubventionierungen oder, was auf das gleiche hinausläuft, spätere Rentenaufstockungen ausgeglichen werden können und sollen und inwieweit man bei der Verwirklichung einer systeminternen Umverteilung über das bereits praktizierte Maß einer Rente nach Mindesteinkommen hinausgehen will<sup>16</sup>. Folglich wird auch ein Sozialhilferisiko unter Rentenbeziehern solange nicht

gänzlich ausgeschlossen werden können, solange nicht jeglicher Vorleistungsbezug der gezahlten Rente aus dem System eliminiert wird.

### Pflegefallrisiko und Sozialhilfe

Die Hilfe zur Pflege ist der größte einzeln identifizierbare Kostenblock innerhalb der verschiedenen Hilfearten der Sozialhilfe. Im Jahre 1981 entfielen darauf mit 5,6 Mrd. DM fast zwei Fünftel der Gesamtausgaben. Geht man von einer Gesamtzahl von etwa 3 Mill. Pflegebedürftigen<sup>17</sup> der verschiedenen Schweregrade in der Bundesrepublik Deutschland aus, so beläuft sich der Anteil derjenigen unter ihnen, die Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen, auf etwa 15 %, und zwar ungefähr je zur Hälfte in stationärer und nichtstationärer Betreuung. Nach den Erfahrungen der 70er Jahre ist die Heimunterbringung dabei etwa fünf- bis zehnmal kostenaufwendiger als die ambulante Pflege.

Vorschläge zur Absicherung des Pflegerisikos liegen zur Genüge auf dem Tisch. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierung und der Institutionalisierung<sup>18</sup>. Als gemeinsames Element liegt ihnen jedoch explizit oder implizit die Vorstellung zugrunde, daß Pflegebedürftigkeit ein versicherbares Risiko sei. Dieser Auffassung ist insoweit nicht zu widersprechen, als der Eintritt des Pflegefalles einem Wahrscheinlichkeitskalkül unterzogen werden kann. Folglich sind auch prinzipiell Versicherungsprämien denkbar, aus denen der Eintritt des Schadensfalles nach Regeln der Assekuranz reguliert werden könnte. Freilich bliebe dabei ein Kernproblem ungelöst: das Problem des „moral hazard“, d. h. einer Verhaltensänderung aufgrund einer Regeländerung.

Die Probleme einer Pflegebedürftigkeits(sozial)versicherung sind diesbezüglich denen einer Armutsversicherung zumindest analog. „Moral hazard“ würde im Falle des Angebots einer potentiellen Versicherungsleistung bei Pflegebedürftigkeit (der Regeländerung) darin bestehen, daß im Vergleich zu heute die Heimpflege gegenüber der häuslichen Pflege zunehmend bevorzugt

<sup>13</sup> Größenordnungsmäßig betrifft dies etwa 1,5 % aller Rentenbezieher.

<sup>14</sup> A fortiori dann, wenn die eigene Versichertenrente mit der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe kumuliert. Siehe dazu die in Fußnote 11 genannte Quelle.

<sup>15</sup> Sinngemäß so bei E. Kirner, H.-J. Krupp: Rentenreform 1984: Neue Probleme schaffen, ohne die alten zu lösen?, in: DIW-Wochenbericht 40,41/1979, S. 419 f. Empirische Basis dafür waren Angaben im Zwischenbericht der Transfer-Enquete-Kommission „Zur Einkommenslage der Rentner“, die sich jedoch bei ihren Untersuchungen 1978-1980 hier wie an anderer Stelle nur auf ziemlich unzureichende Datengrundlagen stützen konnte.

<sup>16</sup> Die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats empfiehlt in ihrem Gutachten, wenn auch mit deutlicher Zurückhaltung, eine Subventionierung der Beiträge oder der Renten „als wahrscheinlich einfachste Lösung“. Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbeirat: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Gutachten des Sozialbeirats, Bonn 1984, Ziffer 175, S. 68.

<sup>17</sup> Bemerkenswerterweise gibt es über die Anzahl pflegebedürftiger Personen insgesamt überhaupt keine aktuellen verlässlichen Zahlen. Die Untersuchung von Socialdata ermittelte für 1978 rund 2,5 Mill. zu Hause lebender Pflegebedürftiger. Dies entspricht vermutlich ca. 80 % der Gesamtzahl. Vgl. Socialdata: Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 80, Stuttgart u. a. O. 1980, S. 39 sowie passim.

<sup>18</sup> Eine systematische Sichtung dieser Vorschläge findet sich bei F. Kl a n b e r g : Die finanzielle Absicherung der Pflegebedürftigkeit, in: Finanzierungsprobleme in der Sozialversicherung, Tagungsberichte Band 5 des Zentralinstituts für die kassenärztliche Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1982, S. 51-60; zu einigen soziologischen Aspekten des Problems siehe B. B a d u r a : Pflegebedarf und Pflegepolitik im Wandel, in: Sozialer Fortschritt, 32. Jahrgang, Heft 6/1983, S. 97-102.

wird. Es kommt also gar nicht so sehr auf die institutionelle Trägerschaft eines Pflegeangebots an, sondern auf die Ausgestaltung des Anreizsystems, das als ökonomischer Steuerungsparameter so angelegt werden müßte, daß die Nachfrage nach häuslicher Pflege präferiert werden würde. Dazu wird es unvermeidlich sein, die Belohnung von häuslicher Pflege (Aufwandsentschädigung, „Taschengeld“ und in manchen Fällen Übernahme von Beiträgen an die Rentenversicherung), die gegenwärtig immer noch betont wird<sup>19</sup>, durch eine Entlohnung zu ersetzen, die sich am Tariflohn ungelerneter Pflegehelfer(innen) orientieren könnte.

### Lösungsmöglichkeiten

Angesichts dieser Situation bietet sich eigentlich nur ein koordinierter Ausbau von Sozialstationen an, die ja mit starken regionalen Unterschieden bereits existieren. Diese Lösung kann kurzfristig durchaus Mehrausgaben verursachen. Diese müssen jedoch als langfristig sinnvolle Sozialinvestitionen betrachtet werden, wenn damit die Chance eröffnet wird, die Kosten langfristig in Grenzen und das System finanzierbar zu halten. Die Kompetenzverteilung beim gesamten Pflegeangebot muß die Gesichtspunkte überregionale Angebotsstreuung und Minimierung der Informations- und Kontrollkosten berücksichtigen. Die Bundesländer und die Kommunen müssen deshalb daran beteiligt sein. Warum orientiert man sich hierbei nicht grundsätzlich an Modellen derjenigen Bundesländer (Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein), bei denen das Land unmittelbar als überörtlicher Träger der Sozialhilfe fungiert

<sup>19</sup> Vgl. hierzu B. Schulte, P. Trenk-Hinterberger: Sozialhilfe, Königstein/Ts. 1982, S. 275 f.

und damit wesentliche Finanzierungslasten übernimmt, ohne aber die Kommunen gänzlich aus der Mitbestimmung und Mitfinanzierung zu entlassen?

Bei der Frage der Pflegebedürftigkeit und der Hilfe zur Pflege kann indessen nicht eindringlich genug vor „Lösungen“ gewarnt werden, die tatsächlich nur die Kostenträgerschaft – etwa zur Krankenversicherung – verschieben, ohne die Ursachen der Kostenexplosion der zurückliegenden Jahre abzustellen und ohne alle erdenklichen Anstrengungen zu unternehmen, das „Moral hazard“-Problem zu minimieren. Dazu gehört auch, daß Heimpflegeplätze mit nach oben offenen Pflegesätzen nicht mehr in jedem Fall als erstattungsfähig anerkannt werden können.

### Belastung kommunaler Haushalte

Aus Verlautbarungen der kommunalen Spitzenverbände sowie aus Veröffentlichungen in der Fach- und Tagespresse<sup>20</sup> kann ein unbefangener Leser leicht den Eindruck gewinnen, als sei die Finanzlage der Städte und Gemeinden infolge der gestiegenen Sozialhilfeausgaben außerordentlich kritisch. Während im Einzelfall ein derartiger Kausalzusammenhang keinesfalls völlig auszuschließen ist, zeigt sich insgesamt gesehen ein sehr viel differenzierteres Bild<sup>21</sup>. Die effektive Belastung kommunaler Haushalte mit Sozialhilfeausgaben wird sehr entscheidend von zwei Faktoren beeinflusst, die

<sup>20</sup> Siehe B. Happe: Sozialausgaben der Städte kalkulierbar machen, in: Kommunale Korrespondenz vom 26. Juli 1983; Landkreistag Baden-Württemberg: Sozialkostenbelastung der Stadt- und Landkreise, Mimeo vom 21. Mai 1982.

<sup>21</sup> Finanztechnische Aspekte dieses Abschnitts werden ausgeführt in A. Prinz, Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv N.F., Band 41, Heft 3, in Druck.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Hubert Gabrisch

## POLENS KRISE UND AUSSENWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, inwieweit die polnische Außenwirtschaft in den 80er Jahren eine Hilfe oder eine Barriere bei der Überwindung der schweren Wirtschafts- und Zahlungsbilanzkrise sein könnte. Es wird herausgearbeitet, daß die Krise nur dann dauerhaft überwunden werden kann, wenn eine radikale Wirtschaftsreform durchgeführt und eine neue Außenwirtschaftsstrategie für die 80er Jahre entwickelt wird.

Großoktav, 221 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 49,-

ISBN 3-87895-238-4

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

von Bundesland zu Bundesland starken Schwankungen unterliegen:

- der Verlagerung der kostenträchtigen Hilfearten (z. B. Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Behinderte) auf überörtliche Träger der Sozialhilfe und
- dem Ausmaß, in dem die Kommunen auf indirektem Wege an der Finanzierung der überörtlichen Träger beteiligt sind.

Bei einer Analyse des existierenden Finanzierungsmechanismus läßt sich feststellen, daß der Anteil, den der Haushalt des jeweiligen Bundeslandes zur Finanzierung der Sozialhilfeausgaben beiträgt, in denjenigen Bundesländern, in denen das Land selbst die Funktion eines überörtlichen Trägers ausübt (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland, Rheinland-Pfalz)<sup>22</sup>, höher ist als in Bundesländern, in denen Kommunal- oder Wohlfahrtsverbände die überörtlichen Träger stellen (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen). Wie Tabelle 4 ausweist, variiert dabei der Finanzierungsanteil des Landes in sehr weiten Grenzen, so daß der durchschnittliche Anteil des Landes von ca. 30 % an den Nettoausgaben angesichts eines Variationskoeffizienten von 80 % wenig Aussagekraft besitzt.

Kommunen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen sind insgesamt viel stärker mit Sozialhilfeausgaben belastet als in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland. Auch sind die Unterschiede zwischen den Ländern keinesfalls marginal. In dem hier betrachteten Zeitraum hat der Finanzierungsbeitrag des jeweiligen Landeshaushalts zugenommen. Bei der Interpretation sind jedoch zwei Dinge zu beachten: Erstens sind die Unterschiede zum Teil das Resultat einer zweiten Form eines horizontalen Finanzausgleichs. Die Zuschüsse des Landes an die Kommunal- oder Wohlfahrtsverbände als überörtliche Träger erfolgen in der Regel aus einer konstanten Finanzausgleichsmasse, so daß sich die verbleibenden Landeszuschüsse an die Gemeinden *pari passu* verringern und die Gemeinden in einigen Bundesländern damit indirekt an der Finanzierung der gesamten Sozialhilfeausgaben beteiligt bleiben. Der in einigen Bundesländern existierende „Sozialhilfelastenausgleich“ folgt weitgehend diesem Schema. Zweitens hat sich der von den überörtlichen Trägern erbrachte Anteil der Sozialhilfeleistungen in allen Bundesländern während der 70er Jahre stark erhöht. Er liegt gegenwärtig bei etwa

<sup>22</sup> Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg bleiben hier außer Betracht.

<sup>23</sup> Vgl. Sozialhilfeaufwand 1982, in: *Wirtschaft und Statistik*, 11/1983, S. 893.

Tabelle 4

**Entwicklung des Finanzierungsbeitrags von Kommunal- und Länderhaushalten an der Finanzierung der Nettozialhilfeausgaben<sup>1</sup>**  
(ohne Stadtstaaten)

Bundesland	Landesanteil			Kommunalanteil		
	1975 %	1979 %	1981 %	1975 %	1979 %	1981 %
Niedersachsen	57,0	68,3	65,7	43,0	31,7	34,3
Schleswig-Holstein	52,2	54,7	56,5	47,8	45,3	43,5
Saarland	48,3	53,5	53,0	51,7	46,5	47,0
Rheinland-Pfalz	28,6	31,0	32,4	71,4	69,0	67,6
Bayern	13,5	16,6	16,7	86,5	83,5	83,3
Hessen	1,7	7,5	9,3	98,3	92,5	90,7
Baden-Württemberg	4,5	6,1	8,9	95,5	93,9	91,1
Nordrhein-Westfalen	1,4	2,8	6,7	98,6	97,2	93,3

<sup>1</sup> Sozialhilfeausgaben nach der Definition von Funktionsziffer 234; die Länderanteile liegen demnach etwas höher als bei alleiniger Betrachtung der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Vgl. die in Fußnote 21 zitierte Arbeit, dort Übersicht 7, und Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.5: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung und für Gesundheit, Sport, Erholung 1981, S. 74-77.

Tabelle 5

**Entwicklung der Aufwendungen<sup>1</sup> für Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz an den Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Gemeinden/Gemeindeverbände in den Bundesländern 1975 bis 1981**

(in %)

Bundesland <sup>2</sup>	Durchschnittlicher Anteil		
	1975	1979	1981
Nordrhein-Westfalen	8,5	9,4	10,1
Niedersachsen	6,6	7,8	10,0
Hessen	7,0	7,9	9,3
Saarland	5,8	6,6	7,3
Rheinland-Pfalz	5,6	6,7	6,7
Schleswig-Holstein	5,3	6,2	6,4
Bayern	5,2	6,0	6,2
Baden-Württemberg	5,2	5,4	5,9
nachrichtlich: Bundesländer <sup>2</sup> insgesamt	6,6	7,4	8,2

<sup>1</sup> Aufwendungen definiert als bereinigte Ausgaben abzüglich Nettoeinnahmen (beide Termini im Sinne der Finanzstatistik).

<sup>2</sup> Ohne Stadtstaaten, für die ein Verwaltungshaushalt nicht abgrenzbar ist.

Quelle: Errechnet auf der Basis Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1975, S. 54 f. und S. 158 f.; 1979, S. 80 f. und S. 184 f.; 1981, S. 80 f. und S. 184 f.

60 %<sup>23</sup>. Ohne diesen Entlastungseffekt wäre die Belastung der kommunalen Haushalte heute weitaus höher als sie es tatsächlich ist. Infolge der unterschiedlichen Beteiligungshöhe der Länderhaushalte an den Sozialhilfeausgaben der überörtlichen Träger gibt es starke Belastungsdiskrepanzen unter den Kommunen im Bundesgebiet. Es wäre daher zu überlegen, ob nicht die

Länder einen einheitlichen Vomhundertsatz der Ausgaben überörtlicher Sozialhilfeträger, über den man sich politisch einigen müßte, übernehmen.

Als Anteil an den Ausgaben der Verwaltungshaushalte der Kommunen gerechnet ist die Belastung mit Sozialhilfeausgaben im Durchschnitt der in Tabelle 5 aufgeführten Bundesländer zwischen 1975 und 1981 von 6,6 auf 8,2 %, also um rund ein Viertel des Ausgangswertes, gestiegen. In diesen Zahlen spiegelt sich sowohl die unterschiedliche Größe der Verwaltungshaushalte als auch eine divergierende Sozialhilfedichte wider. Sie sind mit den Angaben in Tabelle 4 durchaus kompatibel, da dort der Anteil der kommunalen Haushalte an den Ausgaben gemäß Funktionskennziffer 234 der Haushaltspläne ausgewiesen ist. Ein hoher Kommunalanteil in Tabelle 4 geht nicht in jedem Fall mit einer vergleichsweise hohen Belastung der Verwaltungshaushalte Hand in Hand.

Die starke regionale Streuung der Ausgabenbelastung beruht offenbar weitgehend auf Zufallskonstellationen in der länderspezifischen institutionellen Gliederung von Sozialhilfeträgern. Wir sehen jedenfalls keine zwingenden Gründe dafür, daß sich das existierende Finanzierungsgerüst der Sozialhilfe so und nicht anders hätte entwickeln müssen. Möglicherweise zeichnet sich dabei aber nur in der Sozialhilfe ein Trend ab, der auch andere Sozialleistungsbereiche auszeichnet: die Kosten möglichst breit und diffus über verschiedene Träger zu verteilen und damit Effektivbelastungen möglichst intransparent werden zu lassen.

### Föderative Mischlösung

Gibt es Lösungen, die wohlfahrtstheoretisch der bestehenden eindeutig vorzuziehen wären? Eine umfassende Antwort ließe auf eine simultane Optimierung des Steuer-Transfer-Systems unter einer Reihe (politischer) Nebenbedingungen hinaus. Analysen dieses Typs sind bisher über höchst abstrakte Ansätze nicht hinausgekommen. Eine qualitative Argumentation in bezug auf die Sozialhilfe<sup>24</sup> hat immerhin deutlich werden lassen, daß die Bevorzugung einer bestimmten Lösung entscheidend davon abhängt, welches Gewicht man den jeweiligen Beurteilungskriterien beimißt.

Dezentrale, von den Gemeinden nicht nur administrierte, sondern auch inhaltlich determinierte Sozialhilfeangebote könnten unter Umständen Allokationsvorteile aufweisen, denen verteilungspolitische Nachteile aufgrund der zu erwartenden größeren Angebotsdisparität gegenüberstehen. Eine reine Zentrallösung, bei der

der Bund nicht nur das Angebot festlegt, sondern auch als Kostenträger fungieren würde, würde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit teurer werden, da jede Anonymisierung der Verantwortung für die Kosten diese in die Höhe treibt. Der näherungsweise als föderative Mischlösung zu bezeichnende gegenwärtige Zustand ist daher faktisch bereits ein Kompromiß zwischen widerstreitenden Gesichtspunkten. Wir teilen daher auch nicht die Auffassung des Sachverständigenrates, nach der die Dichotomie zwischen Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz (bei der Sozialhilfe) „im Zweifel eine ausgabentreibende Form der Arbeitsteilung“<sup>25</sup> sei.

### Transformation der Leitidee

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe wird künftig nicht nur von einigermaßen objektivierbaren Faktoren wie der Arbeitsmarktlage und dem Pflegebedürftigkeitsrisiko abhängen. Ebenso wichtig wird sein, welche Verhaltenskonstellationen die künftige Entwicklung prägen werden. Dabei wäre es unrealistisch zu übersehen, daß sich in Teilen der Bevölkerung die Einstellung zur Sozialhilfe ändert: Das bisher Exzeptionelle wird zum Normalen. Die Leitidee der Ausfallbürgschaft in Notlagen, das geistige Fundament des Bundessozialhilfegesetzes, wird in diesem Prozeß transformiert, indem Sozialhilfe als materielle Existenzgrundlage betrachtet wird: Die Selbstverwirklichung mittels eines von der Arbeitswelt losgelösten Fundamentalanspruchs auf Einkommen spielt in diesem alternativen Werteprofil die dominierende Rolle.

Jenseits des Fürsorgegedankens wird Sozialhilfe damit zu einer gruppenspezifischen Sozialstaatshilfe wie andere ökonomische Transfers (z. B. Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, BAFÖG), deren Höhe sich im politischen Verteilungskampf einpendelt. Unter diesen Umständen ist es unvermeidlich, daß die Budgetbeschränkung als faktisches Regulativ der Leistungshöhe aufgewertet wird und sich auch auf die Sozialhilfe erstrecken muß. In praktische Politik übersetzt hieße das, ökonomische Möglichkeiten der Angebotssteuerung zur Vermeidung von „moral hazard“ stärker zu nutzen<sup>26</sup>. Ein Verzicht auf einen effektiven Mitteleinsatz ist nicht mit dem Argument, Sozialhilfe sei ein „Wert an sich“, zu rechtfertigen.

<sup>25</sup> Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesrats-Drucksache 510/83, Ziffer 482.

<sup>26</sup> Dabei sehen wir keinen Vorteil darin, bestehende Regelungen in Richtung einer „Sozialhilfepflichtversicherung“ umzugestalten, wie es Vaubel vorschwebt. Vgl. R. Vaubel: Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: H. Siebert (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a. O. 1983, S. 153.

<sup>24</sup> F. Klanberg, A. Prinz, aa.O., S. 304 f.