

Breuel, Birgit; Palm, Guntram; Voss, Friedrich; Schmalstieg, Herbert

**Article — Digitized Version**

## Neuverteilung der Sozialhilfelasten

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Breuel, Birgit; Palm, Guntram; Voss, Friedrich; Schmalstieg, Herbert (1988) : Neuverteilung der Sozialhilfelasten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 5, pp. 231-241

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136394>

**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.*

# Neuverteilung der Sozialhilfelasten?

*Ende April befürwortete die Mehrheit der Länder im Bundesrat eine Initiative Niedersachsens, nach der der Bund zukünftig einen Teil der Sozialhilfelasten von den Ländern und Gemeinden übernehmen soll. Was spricht für, was gegen eine solche Lösung?*

---

Birgit Breuel

## Der Vorschlag Niedersachsens

---

Niedersachsen hat einen Gesetzentwurf initiiert, der eine 50prozentige Übernahme der Sozialhilfekosten durch den Bund vorsieht. Der Bundesrat hat diesem Antrag inzwischen mehrheitlich zugestimmt, womit der erste Schritt zur Realisierung unseres Vorschlags vollzogen ist.

Ziel der Gesetzesinitiative ist es zu verhindern, daß sich die Schere zwischen den finanzstarken Ländern im Süden (Hessen, Baden-Württemberg, Bayern) einerseits und den finanzschwachen Ländern im Norden (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen) und Westen (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) andererseits noch dramatischer öffnet und die Funktionsfähigkeit des Föderalismus gefährdet.

Hinter den regionalen Finanzkraftunterschieden verbergen sich die Auswirkungen eines Wandels von Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft. Das ist keine neue Er-

scheinung unserer Zeit; solche Verschiebungen hat es zu allen Zeiten zwischen verschiedenen Regionen gegeben.

Relativ neu sind dagegen die sozialen Absicherungen gegen die Wechselfälle des (Arbeits)-Lebens, die die Auswirkungen des Strukturwandels zum Nutzen des einzelnen und der Allgemeinheit durch Sozialpläne, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe etc. abfedern.

Die den Norden und Westen belastenden Krisen in den Wirtschaftszweigen Kohle, Stahl und Schiffbau führen zu einer starken Ausweitung der Sozialbudgets in den Nord- und Westregionen und engen so die Möglichkeit ein, wichtige Zukunftsinvestitionen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vorzunehmen.

Auch vor dem Hintergrund, daß unser Grundgesetz den Bund verpflichtet, für die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik einzutreten,

sind folgerichtig die Leistungen nach dem *Bundessozialhilfegesetz* bundeseinheitlich geregelt. Dagegen ist die Finanzierung der Sozialhilfe bisher ausschließlich Sache von *Ländern und Gemeinden*.

Inzwischen übernimmt die Sozialhilfe die Funktion einer finanziellen Absicherung bei längerer Arbeitslosigkeit und anhaltender Pflegebedürftigkeit. Diese Entwicklung war bei der Konzeption des *Bundessozialhilfegesetzes* weder absehbar noch beabsichtigt und übersteigt die finanziellen Möglichkeiten von Ländern und Gemeinden bei weitem.

### **Strukturschwäche bedingt Finanzschwäche**

Strukturverschiebungen bedeuten für die Regionen, in denen die schrumpfenden Industriezweige konzentriert sind, daß nicht nur höhere Soziallasten entstehen, sondern auch die Steuereinnahmen zurückbleiben.

Geringe Unternehmensgewinne und höhere Arbeitslosenzahlen sind gleichbedeutend mit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibenden Steuereinnahmen.

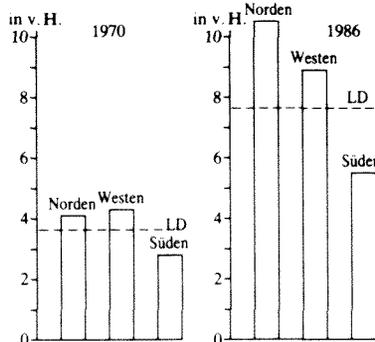
Diese Finanzkraftunterschiede bewirken, daß im Norden und Westen weniger Geld für den Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, zur Förderung des Technologietransfers zwischen öffentlichen Instituten und privaten Unternehmen, für die Verbesserung der Ausbildungsqualität und zur Förderung des kulturellen Umfeldes etc. ausgegeben werden kann. Selbst bei optimalem Einsatz der vorhandenen Mittel kann die Aufholjagd der finanzschwachen Länder nur unbefriedigende Erfolge bringen. Getreu dem ökonomischen Prinzip strebt die Wirtschafts- und Finanzpolitik zwar mit begrenztem Mitteleinsatz ein möglichst gutes Ergebnis an, aber mit den vorhandenen Finanzmitteln sind nun einmal auch die Erfolge begrenzt.

**Finanzschwäche bedingt Investitionsschwäche**

An den Investitionsausgaben zeigt sich der finanzielle Spielraum zur Gestaltung langfristiger Perspektiven. Mit ihnen werden die Weichen gestellt, die die wirtschaftliche Entwicklung einer Region aber auch der gesamten Volkswirtschaft beeinflussen.

Kohle, Stahl und Werften im Nordwesten waren einst Motor des Wiederaufbaus und des deutschen Wirtschaftswunders. Die Probleme dieser Sektoren sind heute wesentliche Ursache für die geringere regionale Wachstumsdynamik im Norden und Westen. Welcher These zur Erklärung des Strukturwandels man auch immer anhängt, auch die heute finanzstarken Länder werden auf Dauer kaum von strukturellen Verwerfungen verschont bleiben. Einige Anzeichen sprechen be-

**Anteil der Sozialhilfe (netto) an der Finanzausstattung der Länder (nach LFA und BEZ)**



LFA: Länderfinanzausgleich.  
BEZ: Bundesergänzungszuweisungen.  
LD: Länderdurchschnitt.

reits dafür: Steigende Standortkosten in den Ballungszentren des Südens und Facharbeitermangel begrenzen dort das Wachstum. Diese Faktoren sprechen für den Standort Nord- und Westdeutschland. Dann müssen die heute strukturschwachen Gebiete vorbereitet sein und die nötigen Verkehrs-, Kommunikations- und Forschungskapazitäten

bereithalten. Niedersachsen hat hier in den letzten Jahren besondere Schwerpunkte gesetzt.

Eine stärkere Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen ist für die finanzschwachen Länder kein Ausweg: Mehr Schulden führen schnell zu höheren Zinsausgaben und reduzieren den Finanzierungsspielraum für die Folgejahre.

Da die Belastungen mit Sozialausgaben weiter stark steigen, ist für Niedersachsen und die anderen finanzschwachen Länder trotz Ausgabendisziplin kein finanzieller Handlungsspielraum mehr vorhanden.

**Alte Instrumente für neue Probleme?**

Aber – so halten uns viele entgegen – zur Vermeidung solcher unterschiedlichen Entwicklungen sind in der Bundesrepublik die Instrumente *Finanzausgleich* und *Gemeinschaftsfinanzierungen* gedacht. Diese Instrumente sind jedoch den Anforderungen der achtziger Jahre und des kommenden Jahrzehnts nicht mehr gewachsen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich wirkt im Prinzip als *Einnahmenkraftausgleich* und läßt damit die höheren *Ausgabenbelastungen* im Sozialbereich der struktur- und finanzschwachen Länder außer acht. Auch der 1987 gefundene, im allgemeinen durchaus zufriedenstellende Kompromiß zur Änderung des Finanzausgleichs betrifft dementsprechend nur die Einnahmenseite und damit nur das halbe Problem. Die überproportionale Belastung der Nordwest-Regionen mit Sozialkosten ist die andere Hälfte des gleichen Problems, die nun in Angriff genommen werden muß.

Die Gemeinschaftsfinanzierungen wurden in der Finanzreform von 1969 verfassungsrechtlich verankert, um ein Auseinanderdriften der

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Birgit Breuel ist Ministerin der Finanzen des Landes Niedersachsen.*

*Dr Guntram Palm, 57, ist Finanzminister des Landes Baden-Württemberg.*

*Dr. Friedrich Voss, 57, ist Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.*

*Herbert Schmalstieg, 45, ist Präsident des Deutschen Städtetages in Köln und Oberbürgermeister von Hannover.*

wirtschaftlichen Entwicklungen zu verhindern und darüber hinaus bestehende Differenzen zu verringern. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß dieses Ziel nicht erreicht wurde. Eine Ursache dafür ist in der nahezu gleichmäßigen Verteilung der Mittel – gemessen am Bevölkerungsanteil – auf finanzstarke und -schwache Länder zu sehen. 1986 zahlte der Bund an die Bundesländer im Süden, Norden und Westen jeweils rund 120 DM pro Kopf der Bevölkerung für die Gemeinschaftsaufgaben (Agrarstruktur, Wirtschaftsstruktur, Hochschulbau), für die Bildungsplanung und den Wohnungsbau (nach Artikel 91 a, 91 b und 104 a GG).

Auch die – kürzlich in die Diskussion gebrachte – Einführung eines Strukturfonds würde das gegenwärtig zentrale Problem, nämlich die überdurchschnittliche Belastung finanzschwacher Länder mit Sozialkosten, nicht lösen können.

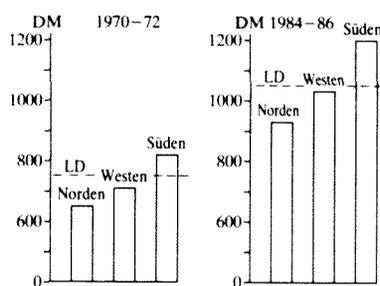
Ein Strukturfonds ist keine Alternative zu unserem Modell; er wäre aber ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, wenn er als ein Instrument eingesetzt würde, um die bisher unterdurchschnittliche Beteili-

**Entwicklung der Steuerausstattung der Länder und Gemeinden je Einwohner in DM (nach LFA und BEZ)**

	Norden	Westen	Süden	Durchschnitt
1971	1.300	1.270	1.270	1.280
1976	2.150	2.110	2.100	2.110
1981	2.980	2.840	2.920	2.910
1986	3.690	3.660	3.780	3.720
Steigerung 1971–86 in v. H.	182,8	180,3	196,9	190,5

Quelle: Statistisches Bundesamt. BMF.

**Öffentliche Investitionen je Einwohner**



LD: Länderdurchschnitt.

gung von nord- und westdeutschen Bundesländern an Aufträgen des Bundes zu erhöhen. Beispielsweise wurde 1986 in etwa 67 % des Auf-

tragsvolumens von Bundesbahn und Bundespost nach Süddeutschland und nur ungefähr 33 % in den Norden und Westen vergeben.

Ziel der hinter dem Strukturfonds stehenden Überlegungen muß es m. E. sein, diese regionalen Disparitäten, die im Ergebnis die bestehenden Strukturprobleme verschärfen, abzubauen. Dies wird allerdings nur gelingen können, wenn der mit einem Strukturfonds verbundene Bürokratieaufwand auf ein geringes Maß begrenzt würde.

**Das niedersächsische Modell**

Dreh- und Angelpunkt des Teufelskreises aus Strukturproblemen und Finanzschwäche ist die überproportionale Belastung der nord- und westdeutschen Bundesländer mit Sozialkosten, insbesondere mit den Ausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Der Vorschlag Niedersachsens sieht eine Beteiligung des Bundes von 50 % an den Sozialhilfekosten und damit eine Entlastung aller Länder und Gemeinden vor. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Sozialhilfekosten im Norden und Westen fällt hier die Entlastung ver-

**Der Vorschlag Niedersachsens in Zahlen**  
(in Mill. DM)

	BAY	BW	HE	RPF	SAARL	NRW	NDS	HB	HH	SH	B	Zusammen
<b>1. Sozialhilfeleistungen nach BSHG (1987)<sup>1</sup></b>												
bish. Landesanteil 100 %	2.106	2.044	1.626	881	346	6.102	2.502	414	1.125	932	1.308	19.386
neuer Landesanteil 50 %	1.053	1.022	813	440	173	3.051	1.251	207	563	466	654	9.693
Entlastung	1.053	1.022	813	441	173	3.051	1.251	207	562	466	654	9.693
<b>2. Abtretung Mehrwertsteueranteil<sup>2,3</sup></b>												
Belastung der Länder	-889	-871	-519	-291	-63	-1.344	-435	-62	-145	-158	-151	-4.928
Auswirkung auf LFA	-	+118	+54	+19	-16	+1	-110	-5	-23	-38	-	-
Saldo (Belastung)	-889	-753	-465	-272	-79	-1.343	-545	-67	-168	-196	-151	-4.928
<b>3. Nettoentlastung (1-2)</b>	+164	+269	+348	+169	+94	+1.708	+706	+140	+394	+270	+503	+4.765

<sup>1</sup> Schätzung (netto) für 1987.

<sup>2</sup> Teilfinanzierung durch Änderung des Mehrwertsteuer-Anteils 1988 zugunsten des Bundes von 65,0 % auf 69,0 %; Landesanteil neu: 31,0 %.

<sup>3</sup> Basis: Steuerschätzung November 1987.

ständlicherweise überproportional aus.

Da der Bund nach diesem Modell keine bestimmten Sozialhilfeleistungen finanziert, sondern anteilig die Summe aller Sozialleistungen von Ländern und ihren Gemeinden mitfinanziert, bleibt es Sache der Landesgesetzgeber, die Gemeinden anteilig an der Entlastung der Sozialhilfekosten und an der Finanzierung (durch eine Änderung des kommunalen Finanzausgleichs) zu beteiligen.

Als Ausgleich für die *zusätzliche* Belastung des Bundes, die für 1987 auf etwa 9,7 Mrd. DM (netto) ge-

schätzt wurde, sieht das Modell eine Abtretung von 4 Prozentpunkten des Länderanteils am Mehrwertsteueraufkommen an den Bund vor. Das entspricht etwa einem Betrag von 5 Mrd. DM. Es verbleibt eine Deckungslücke für den Bund von ca. 4,7 Mrd. DM, die z. B. durch Erhöhung der Mineralölsteuer im Rahmen der ohnehin gebotenen Steuerharmonisierung in der EG geschlossen werden könnte.

Gegen den Finanzierungsvorschlag unseres Modells wurde eingewendet, daß die Sozialhilfekosten stärker steigen als die Einnahmen aus den zur Finanzierung her-

angezogenen Steuerquellen, so daß die Finanzierung der 50prozentigen Sozialhilfekostenbeteiligung für den Bund auf längere Sicht nicht „kostenneutral“ sei. Dieser Einwand spricht m. E. aber *für* – und nicht gegen – eine Mitfinanzierung der Sozialhilfeleistungen durch den Bund, der so finanzielle Mitverantwortung für „sein“ Bundessozialhilfegesetz übernehme. Die finanzschwachen Länder und Gemeinden würden dann Finanzierungsspielraum zurückgewinnen und hätten eine faire Chance, bei gleich guter Politik auch gleich gute Ergebnisse zu erzielen – zum Nutzen der gesamten Volkswirtschaft.

---

Guntram Palm

## Der Kampf ums liebe Geld

---

**D**er Vorschlag des Landes Niedersachsen und weiterer sechs Bundesländer zur Übertragung der hälftigen Sozialhilfekosten auf den Bund ist für Baden-Württemberg und die anderen drei Südländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz, weil zur Lösung der Probleme ungeeignet und in der Konsequenz nicht zu Ende gedacht, nicht annehmbar. Das Albrecht-Modell stellt für diese Länder kein faires Angebot dar. Der Vorschlag läuft letztlich auf eine unangemessene finanzielle Bevorzugung des Nordens zu Lasten des deutschen Südens hinaus.

Der niedersächsische Vorschlag sieht vor, daß der Bund künftig 50 %

der Sozialhilfeausgaben der Länder und Kommunen, derzeit rund 9,7 Mrd. DM, übernimmt und die Länder dafür auf vier Prozentpunkte ihres Umsatzsteueranteils, und damit auf rund 5 Mrd. DM, zugunsten des Bundes verzichten. Der verbleibende Fehlbetrag von 4,7 Mrd. DM soll durch eine Erhöhung von Verbrauchsteuern des Bundes gedeckt werden.

### Falsche Prämissen

Die beklagte unterdurchschnittliche Finanzausstattung der Nordregion ist in der vorgetragenen Form nicht zutreffend. Der Vorschlag basiert auf einem Vergleich der Zahlen bis 1986 und berücksichtigt nicht die

ab 1987 eingetretenen erheblichen Verbesserungen im Länderfinanzausgleich. Die Nordregion erfährt im Jahr 1988 im Vergleich zu 1986 eine Besserstellung in der Größenordnung von rund 2 Mrd. DM, wovon allein auf die Küstenländer der Löwenanteil von 1,7 Mrd. DM entfällt. Die Leistungen für die Nordregion im bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen belaufen sich im Jahr 1988 auf rund sechs Milliarden Mark.

Auch im Bereich der Gemeinschaftsfinanzierungen und Geldleistungsgesetze stellt sich die Nordregion im Vergleich zu 1986 um 70 Millionen Mark besser, sie erhält

jetzt insgesamt 570 Millionen Mark mehr als ihrem Einwohneranteil entspricht, während der Süden im Jahr 1987 um rund 340 Millionen Mark hinter seinem rechnerischen Einwohneranteil zurückgeblieben ist.

Des weiteren sind durch Werfthilfen, Stahlhilfen, ERP-Programme im Jahr 1987 rund 750 Millionen Mark in den Norden geflossen, die ebenfalls die Finanz- und Wirtschaftskraft dieser Länder gestärkt haben, was aber von Niedersachsen unberücksichtigt blieb.

Von einer Benachteiligung der Nordländer bei der Finanzausstattung kann somit nicht die Rede sein. Je Einwohner fließen dem Norden rund 90 Mark mehr an Steuern, Förderabgaben und Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz zu als dem Süden. Insgesamt verfügt der Norden – entgegen den

Darstellungen im niedersächsischen Vorschlag, in dem von einer Finanzausstattung in Höhe von einer Milliarde Mark weniger die Rede ist – tatsächlich über eine Finanzausstattung, die um eine Milliarde Mark höher ist als im Süden.

Im übrigen kann es nach eigenem Bekunden den Nord-Ländern so schlecht nicht gehen: In der Untersuchung der norddeutschen Landesbanken „Wachstumsfelder in Norddeutschland“ vom Oktober 1987 wird das von Klischees und Vorurteilen geprägte Bild einer veralteten Wirtschaftsregion Norddeutschlands anhand detaillierten Datenmaterials zurechtgerückt. Die Wirtschaft der nördlichen Bundesländer hat sich danach, trotz zweifellos spürbarer Anpassungsprobleme, keineswegs von den vorherrschenden ökonomischen Entwicklungstrends abgekoppelt.

Die von Niedersachsen vorgeschlagene Sozialhilfesubvention ist kein geeignetes Mittel zur Lösung von Strukturproblemen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Sie dienen allenfalls zur Erhaltung von verkrusteten und überholten Industrie- und Wirtschaftsstrukturen. Zum einen sind die Sozialhilfeaufwendungen nur in der Größenordnung von rund 15 Prozent von Arbeitslosigkeit verursacht, zum anderen können zweifellos vorhandene Strukturprobleme des Nordens nur durch eine zukunftsorientierte Struktur-, Industrie- und Wettbewerbspolitik überwunden werden. Der Bund und die Länder haben dazu mit ihren Leistungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich sowie im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierungen und der Geldleistungsgesetze eine Ausgangsbasis geschaffen. Es ist nunmehr Aufgabe des Bundes, darüber hinaus

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

#### NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz  
(Hrsg.)

## DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS ZUR JAHRESWENDE 1987/88

Großoktav,  
ca. 350 Seiten,  
brosh. DM 39,-  
ISBN 3-87895-350-X

Die Osteuropa-Abteilung des HWWA-Instituts untersucht seit nunmehr 16 Jahren jeweils zu Jahresbeginn die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen sozialistischen Ländern Osteuropas, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Ergebnisse des vorangegangenen und die Entwicklungstendenzen des jeweils laufenden Jahres. Die Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund des laufenden Fünfjahrplans. In der diesjährigen Untersuchung wird den Wirtschaftsreformen in den einzelnen Ländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt, dies nicht zuletzt mit Blick auf die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformen in der Sowjetunion und deren Ausstrahlung auf die einzelnen RGW-Partnerländer.

VERLAG WELTARCHIV-HAMBURG

Kosten für Strukturanpassung und Sozialausgaben zu finanzieren, um in etwa gleiche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu gewährleisten.

### **Finanzverfassungsrechtliche Bedenken**

Das Grundgesetz sieht im bundesstaatlichen Finanzausgleich nur einen Einnahmeausgleich vor. Der niedersächsische Vorschlag bringt dagegen im Ergebnis einen Ausgabeausgleich bei den Sozialhilfekosten, da er die Länder mit hohen Sozialhilfeausgaben überproportional entlastet und das Entlastungsvolumen sodann den einnahmestarken Ländern und den Verbrauchsteuern über höhere Leistungen abverlangt. Der Vorschlag versucht damit, den bundesstaatlichen Finanzausgleich unter Umgehung der Regelungen der Artikel 106 und 107 des Grundgesetzes auf einen Ausgabeausgleich auszuweiten, um damit das im Grundgesetz vorgesehene Finanzausgleichssystem zu unterlaufen. Das ist verfassungswidrig. Ein Ausgabeausgleich regt im übrigen nur zu weiteren Ausgaben an, leistet einer ausgabefreudigen Finanzpolitik Vorschub und bestraft eine sparsame Haushaltspolitik.

Außerdem beeinträchtigt der niedersächsische Vorschlag das grundgesetzlich garantierte Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung. Die ureigene kommunale Aufgabe der Sozialhilfe wird aus dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung herausgelöst und wegen der geplanten hälftigen Mitfinanzierungsquote des Bundes nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz zu einer Angelegenheit der Bundesauftragsverwaltung mit weitreichenden Einwirkungsrechten des Bundes.

Im übrigen ist nach Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz eine Beteili-

gung des Bundes nur an Geldleistungsgesetzen möglich. Der überwiegende Teil der Sozialhilfe, vor allem die Heimunterbringung, wird jedoch in Form von Sachleistungen erbracht, so daß die vorgesehene hälftige Beteiligung des Bundes an diesen Leistungen der Länder verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.

Die pfiffige Absicht der Urheber besteht darin, daß die vier süddeutschen Länder angesichts ihrer unterdurchschnittlichen Belastung bei der Sozialhilfe künftig durch einen überdurchschnittlichen Steuerverlust zur Kasse gebeten werden sollen. Im Ergebnis führt der Vorschlag für die Süd-Länder mit ihren Gemeinden und Bürgern zu einer weiteren Finanzumschichtung vom Süden zum Norden in Höhe von rund 1,4 Mrd. Mark. Unter Berücksichtigung der neben der Verschiebung von Umsatzsteueranteilen erforderlichen Verbrauchsteuererhöhung entfällt davon auf Baden-Württemberg und seine Bürger ein Betrag von 474 Millionen Mark. Die Süd-Länder könnten die auf sie entfallenden Umsatzsteuerausfälle nicht selbst tragen, sondern müßten sie zu einem erheblichen Teil an die Kommunen weitergeben. Die mit der Initiative versprochene Entlastung bei den Kommunen wird damit im Ergebnis nicht eintreten können. Dies ist der eigentliche „Pferdefuß“ des aus kommunaler Sicht auf den ersten Blick begrüßenswert erscheinenden Vorschlags.

Niedersachsen und den anderen Nord-Ländern geht es in Wirklichkeit aber nicht darum, die Kommunen zu Lasten des Bundes oder der Länder von Sozialhilfekosten zu entlasten. Ich sehe in diesem Vorschlag nichts anderes als den Versuch innerhalb des Bund-Länder-Gefüges Einnahmequellen von den Süd-Ländern zugunsten der Nord-Länder und deren Bürger „umzuverteilen“.

Die baden-württembergischen Steuer- und Beitragszahler haben bereits in den Jahren 1983 bis 1987 29 Milliarden Mark und damit 60 bis 70 Prozent der gesamten Ausgleichsleistungen über die verschiedenen Finanzausgleiche wie Länderfinanzausgleich, Umsatzsteuer-ausgleich, Ausgleich der Arbeitslosenversicherung und Finanzausgleich der Rentenversicherung an die finanzschwachen Länder abgegeben. Für Baden-Württemberg ist die Schröpfungsgrenze nunmehr endgültig erreicht.

In Baden-Württemberg erfüllt sich nicht das Märchen vom Stern-taler. Das Geld fällt nicht vom Himmel, sondern es wird von einer fleißigen Bevölkerung erarbeitet, die einen moralischen Anspruch darauf hat, daß ein guter Teil des erwirtschafteten Geldes im Lande verbleibt und für Zwecke dieses Landes eingesetzt wird. Es kann nicht alles wie fixiert nach Baden-Württemberg schauen und an unser Geld wollen. Vor zehn Jahren haben uns die antragstellenden Länder noch gute Ratschläge gegeben, heute nehmen sie unser Geld. Sie haben es unter anderem eben auch versäumt, notwendige strukturelle Anpassungen in Industrie und Wirtschaft rechtzeitig vorzunehmen.

Niemand braucht sich zu wundern, daß die Landesregierung von Baden-Württemberg unter diesen Bedingungen kein Verständnis für die weiteren Forderungen der Nord-Länder hauptsächlich auf Kosten Baden-Württembergs hat.

### **Keine Erhöhung der Verbrauchsteuern**

Baden-Württemberg lehnt die vorgeschlagene zusätzliche Erhöhung der Verbrauchsteuer um 4,7 Milliarden Mark zur Finanzierung der Sozialhilfelasten ab. Sie kollidiert mit den Zielen der Steuerre-

form 1990, den Bürger um rund 20 Mrd. Mark netto zu entlasten.

Eine Erhöhung der Verbrauchsteuern, insbesondere der Mehrwertsteuer und der Mineralölsteuer, belastet gerade die sozial schwächeren und älteren Mitbürger sowie die ländliche Bevölkerung. Dies würde letzten Endes eine Entlastung der Kommunen bei den Sozialhilfeaufwendungen auch auf dem Rücken der Sozialhilfeempfänger bedeuten.

Bemerkenswert erscheint, daß mit dem Ziel, weitere Einnahmequellen von den Süd-Ländern zu erhalten, die vier SPD-Länder, die sich dem Vorschlag Niedersach-

sens angeschlossen haben, im Gegensatz zur offiziellen SPD-Linie, ausdrücklich für eine Verbrauchsteuererhöhung eintreten. Dies zeigt, daß diesen Ländern jedes Mittel recht ist, die eigene Finanzsituation zu verbessern, und dies auch unter Aufgabe der Position der eigenen Partei.

Baden-Württemberg wird seine Interessen wahren und die Initiative der sieben Nord-Länder ablehnen. Es verschließt sich aber nicht gegen sinnvolle strukturelle Fördermaßnahmen zugunsten des Nordens. Es ist jedoch Aufgabe des Bundes, eine Strukturpolitik zu entwickeln, die auf einen Ausgleich der Arbeits-

und Lebensbedingungen in der Bundesrepublik hinwirkt. Einen finanziellen Lösungsansatz sehe ich darin, daß der Bund Mit- und Mischfinanzierungen abbauen hilft und die dabei freiwerdenden Mittel für eine aktive Strukturpolitik einsetzt.

Der Bund ist gefordert, den leistungsschwächeren Ländern über das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen zu helfen. Ich bin davon überzeugt, daß durch Entflechtung dieser Finanzbeziehungen eine wirksamere Strukturpolitik betrieben werden kann als durch neue, in der Tendenz kostentreibende und föderalismusfeindliche Mischfinanzierungsgesetze.

---

Friedrich Voss

## Der Bund steht zu seiner gesamtstaatlichen Finanzverantwortung

---

**D**er vom Bundesrat am 29. April 1988 beschlossene Gesetzesantrag der vier norddeutschen Küstenländer, Berlins, Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes strebt die Neuaufteilung der Ausgaben für Sozialhilfe an. Im wesentlichen geht es bei der vorgesehenen Übernahme der Hälfte der Sozialhilfeausgaben – zur Zeit rund 9,7 Mrd. DM – gegen Übertragung von 4 Prozentpunkten Umsatzsteuer – gegenwärtig rund 5 Mrd. DM – auf den Bund um die bereits seit langem diskutierte Frage, wie die staatlichen Einnahmen nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander sachgerecht aufgeteilt werden. Schwerwiegende haushalts- und finanzpolitische Gründe ebenso wie verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Ge-

sichtspunkte sprechen gegen eine Beteiligung des Bundes an der Sozialhilfe.

Zunächst erlauben die Finanzlage des Bundes und die – an den Prinzipien unserer Verfassung orientierte – ausgewogene Verteilung der Finanzierungsaufgaben keine solche finanzielle Umschichtung zugunsten der Länder einschließlich ihrer Gemeinden. Der Bund trägt allein die Staatszuschüsse zur Rentenversicherung. Er ist im wesentlichen zuständig für die dynamischen Leistungsgesetze im Bereich Familienpolitik und finanziert die Arbeitslosenhilfe. Im übrigen war die finanzielle Ausstattung des Bundes in den letzten Jahren im Verhältnis zu derjenigen der Länder und Gemeinden deutlich ungünstiger.

Alle Indikatoren zur Finanzentwicklung belegen die Schlechterstellung des Bundes. So beträgt der Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes für den Zeitraum 1985 bis einschließlich 1988 12,3%, für die Länder und Gemeinden hingegen 17,7%. Der Anteil des Bundes an den Steuereinnahmen beträgt 1988 nur noch 45,4%, während er 1981 noch 48,7% betragen hatte.

Es hat in den letzten Jahren eine massive Umverteilung zu Lasten des Bundes stattgefunden, mitbedingt durch seine stets länder- und gemeindefreundliche Finanzpolitik.

Deshalb lag auch die Kreditfinanzierungsquote des Bundes trotz seiner Ausgabendisziplin und seiner Konsolidierungspolitik seit 1982 stets deutlich höher (1987 Bund

10,2%, Länder und Gemeinden 6,0%). Auch die Steuerreform wird die finanzielle Lage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden weiter verschlechtern.

Vor diesem finanzpolitischen Hintergrund ist es ausgeschlossen, daß der Bund die nach dem Gesetzentwurf verbleibende Finanzlücke von netto 4,7 Mrd. DM ohne Ausgleich auf der Einnahmenseite hin- nimmt.

Die Erhöhung von Verbrauchssteuern, die in diesem Zusammenhang als Finanzierungsinstrument für die Nettobelastung des Bundes aus der Sozialhilfe in der politischen Diskussion in Betracht gezogen wird, scheidet als unrealistisch aus. Der Bundeshaushalt wird schon ab 1988 mit erheblichen zusätzlichen Anforderungen belastet. Allein der neue Eigenmittelbeschluß der EG kostet den Bund 1988 über 4 Mrd.

DM ansteigend auf vermutlich bis zu 10 Mrd. DM in 1992. Zum Ausgleich dieser Belastung müssen wir, was seit langem bekannt ist, die Verbrauchsteuern maßvoll anheben: Eine Verbrauchsteuererhöhung darüber hinaus zur Finanzierung von Sozialhilfeausgaben wäre steuer- und wirtschaftspolitisch verfehlt.

#### Aspekte des Finanzausgleichs

Das Finanzierungsmodell des Gesetzentwurfs stellt zudem den geltenden Finanzausgleich politisch in Frage und berührt die für ihn maßgebenden Verfassungsgrundsätze. Im Vorjahr hatte der Bund bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch die Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen von mehr als 1/2 Mrd. DM dazu beigetragen, daß – mit Ausnahme des Freistaates Bayern – alle Bundesländer ab 1988 gegenüber dem geltenden Recht besser

gestellt wurden. Der Länderfinanzausgleich wurde nach langen und schwierigen Abstimmungsprozessen zwischen Bund und Ländern und innerhalb der Länder auf eine sorgfältig ausbalancierte Grundlage gestellt. Inzwischen liegt eine Verfassungsklage Hamburgs gegen diese Neuregelung vor, mit der Erwartungen weiterverfolgt werden, die nach den vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Maßstäben und Grenzen nicht erfüllt werden können.

Das vorliegende Finanzierungsmodell könnte – dies zeigen die Stellungnahmen der süddeutschen Länder – den seinerzeit gefundenen Kompromiß gefährden, weil es außerhalb der Finanzausgleichsregeln des Art. 107 GG zu einer massiven Veränderung der Finanzausstattung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander führen würde.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG UND DES UNABHÄNGIGEN INSTITUTS FÜR RECHTS-, SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN e. V.

#### NEUERSCHEINUNG

Bodo B. Gemper  
(Hrsg.)

### GEWERKSCHAFTSPOLITIK UND ARBEITNEHMERINTERESSE

Neue Rollen- und Verständnisprobleme sozialer Partnerschaft bei der Bewältigung von Zukunftsproblemen

Im Frühjahr 1987 diskutierte auf dem 13. Walberberger System-Symposium ein Kreis von Fachleuten über Rollen- und Verständnisprobleme sozialer Partnerschaft bei der Bewältigung von Zukunftsfragen. Im Zentrum des Gedankenaustausches stand die Frage nach der Einheitsgewerkschaft in einer freiheitlichen Demokratie, nach ihrer Rolle als Ordnungsfaktor, als Gegenmacht, als Sachwalter des sozialen und technischen Fortschritts im Lichte von Anspruch und Wirklichkeit. Der vorliegende Band enthält die Referate, die auf diesem Symposium gehalten wurden, angereichert um weitere Beiträge u.a. von Bundesminister Dr. Norbert Blüm und Prof. Dr. Emil Küng.

Großoktav,  
157 Seiten, 1988,  
brosch. DM 39,-  
ISBN 3-87895-342-9

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG

Im Rahmen des Finanzausgleichsystems werden von den finanzstarken Ländern und vom Bund 5,85 Mrd. DM zugunsten der finanzschwachen Länder erbracht. Nach dem Sozialhilfe-Konzept würde zugunsten dieser Länder noch einmal ein Finanzvolumen in einer Größenordnung von 3,8 Mrd. DM umgeschichtet. Demgegenüber erscheint das neue Finanzausgleichsgesetz von den Größenordnungen der Änderungseffekte her – 1,19 Mrd. DM – fast zweitrangig. Bei der Übertragung der Umsatzsteuer ergibt sich ein horizontaler Finanzausgleichseffekt zu Lasten der süddeutschen Länder in einer Größenordnung von rund 700 Mill. DM. Dieser wird allerdings durch die vom Bund einzuschießenden Mittel in Höhe von 4,7 Mrd. DM überkompensiert. Sie kommen zwar in Höhe von rund 3,1 Mrd. DM wiederum, und zwar weit überproportional zur Bevölkerung, den finanzschwachen Ländern zugute, aber führen insgesamt dazu, daß jedes Land entlastet wird. Im Gesamtergebnis werden die süddeutschen Länder bei einem Bevölkerungsanteil von 48 % nur um rund 900 Mill. DM entlastet, während die anderen Länder eine Entlastung von rund 3,8 Mrd. DM erhalten.

### Weitere Probleme

Der Gesetzentwurf läßt es bei der Änderung der Umsatzsteuerverteilung für 1989 an der in Art. 106 Abs. 3 GG vorgesehenen Gesamtschau von Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel gleicher Deckungsquoten für Bund und Länder fehlen. Indem er den Bund mit Mehrausgaben von 5 Mrd. DM ohne realistische Einnahmedeckung belastet, trifft er zudem eine Finanzierungsregelung, die weitere Unterschiede in den Deckungsquoten von Bund und Ländern bedingt.

Die Gesetzesvorlage wirft überdies weitere verfassungsrechtliche

und finanzpolitische Fragen auf, die zeigen, daß sich die Mitfinanzierung der Sozialhilfekosten durch den Bund keineswegs reibungslos regeln läßt.

□ Art. 104a Abs. 3 GG beschränkt die Möglichkeit der Finanzierungsbeteiligung des Bundes auf Geldleistungen der Länder und Gemeinden an den Bürger. Demgegenüber umfaßt die Sozialhilfe aber in großem Umfang auch Leistungen der „persönlichen Hilfe“ und „Sachleistungen“. Der Gesetzentwurf zeigt keine Lösung für diese Abgrenzungsproblematik auf.

□ Mit der Beteiligung des Bundes würde eine neue, besonders problematische Mischfinanzierung geschaffen. Nach dem bisherigen Recht tragen die Gemeinden traditionell die Sozialhilfelasten. Die Sozialhilfe erfordert eine besonders ortskundige und ortsnahe Verwaltung. Denn sie muß sich nach der Natur der Sache im besonderen Maße an den Besonderheiten des Einzelfalles sowie an örtlichen und regionalen Gegebenheiten orientieren. Deshalb gesteht auch das geltende Bundessozialhilfegesetz bei der Rechtsanwendung vor Ort wie auch bei der Festsetzung der Regelsätze einen erheblichen finanzwirksamen Gestaltungsspielraum zu. Dazu gehört als Gegenstück eine ortsgewundene Finanzverantwortung.

Auch das Argument, die Sozialhilfe sei nicht dafür geschaffen, die Folgen der Arbeitslosigkeit aufzufangen, trifft nicht zu. Dabei wird verkannt, daß bei der Einführung des neuen Sozialhilferechts die Erfahrungen der Vergangenheit einbezogen wurden. Hierzu gehörten auch die Massennotstände, wie sie in den 30er Jahren und nach dem Zweiten Weltkrieg aufgetreten waren.

□ Die hälftige Kostenübernahme

durch den Bund würde nach Art. 104 Abs. 3 Satz 2 GG im Bereich der Sozialhilfe zur Auftragsverwaltung führen. Die damit verbundene Zentralisierung, für die sich der Bund erst die Instrumente verschaffen müßte, ist gerade bei der Sozialhilfe fehl am Platz. Im übrigen bedeutete die zentrale Steuerung einen tiefen Eingriff in die Selbstverwaltung der Gemeinden. Diese würden finanziell um so weniger entlastet, je mehr die Länder von den Bundesmitteln zu ihrer Refinanzierung einbehalten.

### Fazit

Die Bundesregierung ist bereit, mit den Ländern zu prüfen, wie eine ausgeglichene Struktur zwischen den Regionen erreicht werden kann. Sie hat auch bisher den Problemen der nord- und nordwestdeutschen Länder nicht tatenlos zugehört.

So hat der Bund gezielt zur Entlastung der Gemeinden an der Sozialhilfe beigetragen. Zu nennen sind die mehrfache Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Verbesserungen beim Wohngeld, die Einführung eines Kindergeldzuschlages für geringverdienende Eltern und die Wiedereinführung des Kindergeldes für arbeitslose Jugendliche.

Darüber hinaus hat der Bund finanzschwachen Ländern mehrfach Hilfen gewährt wie z. B. die Hilfen für das Saarland – 300 Mill. DM –, für die Küstenländer – 300 Mill. DM und – wie kürzlich beschlossen – für die Montanregionen. Mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs hat der Bund ferner die Bundesergänzungszuweisungen von 1,5 auf 2 % des Umsatzsteueraufkommens (+ rund 600 Mill. DM) aufgestockt. Es gibt deshalb keinen Anlaß, daran zu zweifeln, daß der Bund auch künftig zu seiner gesamtstaatlichen Finanzverantwortung steht.

Herbert Schmalstieg

## Sozialhilfe: Sprengsatz in den städtischen Etats

Die Sozialhilfe hat sich in den 80er Jahren zum Sprengsatz in den städtischen Verwaltungshaushalten entwickelt. Selbst für den Durchschnitt aller Kommunen im Bundesgebiet haben sich die gesamten Sozialausgaben in den Jahren 1980 bis 1988 um 85 % auf 27 1/2 Mrd. DM erhöht. Ihr Hauptbestandteil, die Sozialhilfeausgaben, haben sich in diesen acht Jahren sogar mehr als verdoppelt (auf fast 22 1/2 Mrd. DM). Wie stark die Dynamik der Sozialausgaben die Handlungsspielräume der Kommunen in den übrigen Aufgabenfeldern eingeengt hat, macht die Entwicklung der kommunalen Ausgaben ohne soziale Leistungen sehr deutlich: Sie sind innerhalb von acht Jahren nur um insgesamt 19 % gestiegen, dies sind pro Jahr lediglich 2,2 %. Diese maßvolle Ausgabenpolitik der Kommunen hat es im übrigen ermöglicht, daß sie seit Beginn dieses Jahrzehnts trotz der hohen und von ihnen selbst nicht beeinflussbaren Steigerungen ihres Sozialhilfeaufwandes die einzige Ebene gewesen sind, die mit einem jahresdurchschnittlichen Ausgabenzuwachs von 2,9 % die „magische“ 3 %-Linie des Finanzplanungsrates eingehalten haben.

Diese Durchschnittszahlen für die Gesamtheit aller Kommunen im Bundesgebiet können allerdings allenfalls andeuten, welche Zusatzbelastungen durch die Sozialhilfe die

meisten Städte, insbesondere in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen, zu verkraften haben. Für viele Städte sind zweistellige Zuwachsraten der Sozialhilfeausgaben seit Jahren eher die Regel als die Ausnahme. Die Höhe und die Dynamik der Sozialhilfe-lasten treffen strukturschwache Städte besonders hart, weil sie zugleich mit schwachen Steuereinnahmen fertig werden müssen. Besonders nachteilig wirkt sich hier die Demontage der Gewerbesteuer aus, für die der Bundesgesetzgeber ebenso verantwortlich ist wie für die außerordentlich hohen Sozialhilfe-lasten. Hinzu kommen kumulative Dauerverluste der Städte durch die geltende Verteilungsregelung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

### Hauptursachen: Arbeitslosigkeit und Pflegekosten

Hauptursache für die seit Jahren außerordentlich hohen Zuwächse der städtischen Sozialhilfeleistungen sind die starken Zusatzbelastungen durch die Sozialhilfe für Arbeitslose, die den Kommunen insgesamt inzwischen Kosten von über 3 Mrd. DM verursacht. Die Sozialhilfeausgaben für die Aufgabe der Unterstützung von Arbeitslosen, für die die Zuständigkeit eindeutig nicht bei den Städten, sondern beim Bund liegt, sind aber in Brennpunkten der Arbeitslosigkeit

noch viel belastender als dies die Gesamtzahl deutlich machen kann: zum Teil sind die Sozialhilfeaufwendungen für Arbeitslose in strukturschwachen Städten heute bis zu zehnmal höher als 1981. Inzwischen weisen selbst Städte in strukturstarken Regionen sehr hohe Zuwächse der Sozialhilfe für Arbeitslose auf. In strukturschwachen Städten war aber das Niveau der Sozialhilfeleistungen für Arbeitslose zwangsläufig schon seit Jahren so hoch, daß sich für die auf die Einwohnerzahl bezogenen Leistungen nach wie vor ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle ergibt.

Stärker als die Entwicklung der gesamten Arbeitslosenzahl wirkt sich die Entwicklung der Struktur der Arbeitslosen, insbesondere die zunehmende Dauer- und Jugendarbeitslosigkeit, auf den Sozialhilfeaufwand der Städte für Arbeitslose aus. So überwiegen inzwischen die Leistungen für Arbeitslose ohne Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gegenüber den ergänzenden Sozialhilfeleistungen für Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Dabei wirkt sich besonders belastend für die Städte aus, daß diese Sozialhilfeleistungen pro Fall bei Arbeitslosen ohne AFG-Anspruch besonders hoch sind.

Neben den vom Bund auf die Sozialhilfeträger abgewälzten Kosten der Arbeitslosigkeit sind die Kom-

munen auch mit dem Sozialhilfeaufwand für die Pflege alter Menschen überfordert. Die Ausgaben der Sozialhilfeträger für die „Hilfe zur Pflege“ dürften im vergangenen Jahr bereits 8 Mrd. DM überschritten haben. Damit wird rund ein Drittel des gesamten Sozialhilfeaufwandes hierfür in Anspruch genommen. Zudem wird dieser Aufwand schon aus demographischen Gründen auch künftig überdurchschnittlich stark zunehmen, weil sich der Anteil alter Menschen langfristig weiter erhöht. Die Übernahme des Risikos der Pflegebedürftigkeit im Alter kann aber auf Dauer nicht Aufgabe der Kommunen sein.

### **Ansatzpunkte für eine Entlastung**

Diese beiden Hauptursachen zeigen, wo die dringend notwendige Entlastung der Sozialhilfeträger ansetzen müßte. Der Deutsche Städtetag hat schon seit Jahren – in Übereinstimmung mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden – gefordert:

- Der Bund muß die volle finanzielle Verantwortung für die Arbeitslosigkeit übernehmen. Hierzu ist eine Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsniveaus bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung erforderlich.
- Der Bundesgesetzgeber muß für eine bessere finanzielle Absicherung der Pflegebedürftigkeit im Alter sorgen. Die kommunalen Spitzenverbände präferieren hierfür eine krankenversicherungsrechtliche Lösung.

Mit diesen sachlich begründeten, an den Hauptursachen der hohen Sozialhilfelasten anknüpfenden Forderungen sind die kommunalen Spitzenverbände aber einer Problemlösung, die die Städte nachhaltig und dauerhaft von Sozialhilfe entlastet, kaum nähergekommen.

Deshalb unterstützt das Präsidium des Deutschen Städtetages den vom niedersächsischen Ministerpräsidenten initiierten, inzwischen von sieben Ländern getragenen Vorschlag einer Übernahme von 50 % der Sozialhilfekosten durch den Bund, die in etwa zur Hälfte durch Verzicht der Länder auf Umsatzsteueranteile finanziert werden soll. Allerdings hält der Deutsche Städtetag nach wie vor seine langjährigen Forderungen nach Übernahme der vollen Kosten der Arbeitslosigkeit durch den Bund und nach versicherungsmäßiger Absicherung des Pflegefallrisikos für die besseren Lösungsansätze, weil sie an den Ursachen ansetzen.

Zudem hat das Städtetags-Präsidium bei seinen Beratungen am 7. März dieses Jahres die grundsätzliche Befürwortung der Initiative der norddeutschen Ministerpräsidenten mit der Erwartung verknüpft, daß die Entlastung durch die Übernahme eines Teils der Sozialhilfelasten durch den Bund auch bei den kommunalen Sozialhilfeträgern ankommen muß. Dahinter steht die durch leidvolle Erfahrungen geprägte Befürchtung, daß die Länder – wenn auch in unterschiedlichem Maß – dazu neigen, ihre Landesetats auf Kosten der Kommunen zu sanieren. Deshalb befürchten die Städte, daß zumindest ein Teil der Länder eine Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten vorrangig zur Lösung von Finanzproblemen im Landeshaushalt verwenden könnte.

### **Zweitbeste Lösung**

Ein weiteres Problem wirft die aus den Überlegungen über Soziallastenansätze im kommunalen Finanzausgleich bekannte Tatsache auf, daß die effektiven Sozialhilfeausgaben der einzelnen Kommunen als Maßstab für die örtliche Kostenerstattung kaum geeignet sind.

Lösungen könnten hier in pauschalisierten Sozialhilfeleistungen pro Fall für einzelne Sozialhilfearten oder in der Verwendung von sozialhilferelevanten Indikatoren (z. B. Arbeitslosenquote) gesucht werden. Unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung ist zudem die grundsätzliche Problematik zu sehen, daß die Sozialhilfe bei einer 50prozentigen Beteiligung des Bundes zu einer Auftragsangelegenheit würde.

Nicht akzeptabel ist der Einwand, dieser Vorschlag führe zu regional sehr unterschiedlichen Entlastungseffekten. Es versteht sich von selbst, daß eine Übernahme von Sozialhilfekosten durch den Bund dort zu überdurchschnittlichen Entlastungen führt und führen muß, wo die Sozialhilfebelastungen besonders hoch sind, und dort zu unterdurchschnittlichen Entlastungen führt, wo die Belastungen durch die Sozialhilfe unterdurchschnittlich sind. Diese Unterschiedlichkeit der Entlastungswirkungen muß aufgrund der unterschiedlichen örtlichen und regionalen Belastungssituation vielmehr gerade das Ziel einer solchen Maßnahme sein. Ähnlich unterschiedliche Entlastungseffekte würden sich aus dem gleichen Grund auch bei Realisierung der genannten langjährigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände ergeben.

Als Fazit ist festzuhalten: Über die Notwendigkeit der Entlastung der Kommunen von Kosten der Sozialhilfe kann aus städtischer Sicht kein Zweifel bestehen. Die kommunalen Spitzenverbände haben hierfür sachgerechte und ursachenbezogene Vorschläge unterbreitet, allerdings bisher erfolglos. Als Secondbest-Lösung verdient deshalb die Initiative der sieben Länder trotz der damit verbundenen Probleme die grundsätzliche Unterstützung der Kommunen.