

Boss, Alfred

**Article — Digitized Version**

## Sozialhilfe, Leistungsanreize und Sozialunion mit der DDR

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1990) : Sozialhilfe, Leistungsanreize und Sozialunion mit der DDR, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 101-110

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1427>

**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, Leistungsanreize und Sozialunion mit der DDR

Von Alfred Boss

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Sozialhilfe im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung die Aufgabe, Menschen zu helfen, die in Not geraten sind, sich aus eigener Kraft nicht helfen können und durch Angehörige oder durch sonstige staatliche Einrichtungen nicht ausreichend oder überhaupt nicht unterstützt werden (Nachrang der Sozialhilfe). Die Hilfe richtet sich nach den besonderen Umständen im Einzelfall. Es wird zwar kaum bestritten, daß der Staat die Aufgabe hat, das soziale Existenzminimum zu garantieren; fraglich ist aber, ob dies in effizienter Weise geschieht. Insbesondere ist zu klären, inwieweit die Sozialhilfe die individuellen Leistungsanreize beeinträchtigt. Diese Frage stellt sich um so mehr deshalb, weil es in der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR auf absehbare Zeit wohl ein deutsch-deutsches Lohn- und Sozialleistungsgefälle geben wird.

Ziel dieses Beitrags ist es, das Sozialhilfesystem in der Bundesrepublik Deutschland in seinen Grundzügen darzustellen und seine Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft aufzuzeigen. Darüber hinaus wird untersucht, ob das gegenwärtige Niveau der Sozialhilfe angesichts der offenen Grenze zur DDR aufrechterhalten werden kann und welche Reformmaßnahmen in der DDR angebracht sind, um Menschen in Not ein Einkommensminimum zu garantieren. Schließlich wird auf ein spezielles Problem, die Absicherung des Pflegefallrisikos, eingegangen.

## Arten und Entwicklung der Sozialhilfe

Zweck der Sozialhilfe ist es, "dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht".<sup>1</sup> Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt vor allem laufende und einmalige Leistungen für Empfänger außerhalb von Einrichtungen, also für Menschen, die nicht in Anstaltshaushalten wie z.B. Alters- und Pflegeheimen leben (Tabelle 1). Die laufenden Leistungen werden nach Regelsätzen bemessen, die von den zuständigen Landesbehörden festgesetzt werden. Neben der Hilfe zum Lebensunterhalt, die in diesem Beitrag im Vordergrund steht, gibt es die Hilfe in besonderen Lebenslagen, vor allem die Hilfe zur Pflege sowie die Eingliederungshilfe für Behinderte.<sup>2</sup>

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den Jahren 1970-1987 mehr als verdoppelt (Tabelle 2). Dabei hat sich die Empfängerstruktur deutlich verändert. Im Jahre 1987 gab es doppelt so viele Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt wie Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen, 1975 war die Relation noch 1:1. Bei den laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt hat die Inanspruchnahme durch Personen im jungen und mittleren Lebensalter im Zeitraum 1970-1987 deutlich

<sup>1</sup> Bundessozialhilfegesetz (BSHG), § 1 Abs. 2, in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1983, vgl. Bundesgesetzblatt I, S. 613. Sozialhilfe bezieht ihre Legitimation "aus allgemeinen Verfassungsgebieten, vor allem dem der Sozialstaatlichkeit, des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Schutzes der Menschenwürde und der freien Persönlichkeitsentfaltung", vgl. Frank Klanberg, "Sozialhilfe: Reform oder Umfunktionierung zum Volkshonorar?", Sozialer Fortschritt, Vol. 29, 1980, H. 11, (S. 246-252) S. 247.

<sup>2</sup> Vgl. § 27 BSHG; Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1987. Stuttgart 1989.

Tabelle 1 - Ausgaben für Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland 1987 (Mill. DM)

	Für Empfänger				Für Empfänger		
	außerhalb von Einrichtungen	in Einrichtungen	Insgesamt		außerhalb von Einrichtungen	in Einrichtungen	Insgesamt
Hilfe zum Lebensunterhalt .....	9 331	939	10 270	Hilfe zur Pflege ..	1 023	7 140	8 163
Laufende Leistungen .....	7 777	.	.	Sonstige Hilfe ....	605	1 217	1 821
Einmalige Leistungen .....	1 554	.	.	Ausgaben insgesamt .....	11 151	14 049	25 199
Hilfe in besonderen Lebenslagen .....	1 820	13 110	14 929	Einnahmen <sup>1</sup> insgesamt .....	2 225	3 280	5 505
Eingliederungshilfe für Behinderte ..	192	4 753	4 945	Reine Ausgaben <sup>2</sup> ..	8 926	10 769	19 694

<sup>1</sup> Kostenerstattungen, Leistungen Dritter. - <sup>2</sup> Ausgaben minus Einnahmen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1987, Stuttgart 1989.

zugenommen, ältere Menschen (ab 60 Jahre) haben weniger Hilfe beansprucht.<sup>3</sup> So lag der Anteil der 21 bis unter 25 Jahre alten Personen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, an der Gesamtzahl der Personen in diesem Alter 1970 bei 5 vH, 1980 bei gut 20 vH und 1987 bei 43 vH; der entsprechende Anteil bei den 18 bis unter 21 Jahre alten Personen ist ebenfalls drastisch gestiegen. Der Anteil der älteren Menschen, denen Hilfe gewährt worden ist, hat abgenommen.<sup>4</sup>

Die Ausgaben der Sozialhilfe sind in den letzten 20 Jahren überaus kräftig gestiegen. Sie beliefen sich 1970 auf 0,5 vH des Bruttosozialprodukts, 1988 auf 1,3 vH (Tabelle 3). Dabei sind die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt mit jahresdurchschnittlich 13,2 vH stärker gestiegen als die Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen (11,8 vH). Die

Tabelle 2 - Zahl der Sozialhilfeempfänger in der Bundesrepublik Deutschland nach Hilfearten 1970-1987 (1000)

	1970	1975	1980	1986	1987
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt .....	749	1 190	1 322	2 239	2 332
Hilfe in besonderen Lebenslagen .....	965	1 147	1 125	1 196	1 256
darunter:					
Hilfe zur Pflege .....	260	402	463	491	507
Insgesamt <sup>1</sup> .....	1 491	2 049	2 144	3 020	3 136

<sup>1</sup> Ohne Mehrfachzählungen.

Quelle: Dieter Deininger, "Sozialhilfeempfänger 1987". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1989, H. 8, S. 537-543. - Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, a.a.O., lfd. Jgg.

<sup>3</sup> Vgl. Hermann Seewald, "Sozialhilfeempfänger 1986". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1988, H. 4, S. 268-276; Dieter Deininger, "Sozialhilfeempfänger 1987". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1989, H. 8, S. 537-543.

<sup>4</sup> Vgl. Seewald, a.a.O.; Deininger, a.a.O.

Tabelle 3 – Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland 1970–1988 (Mill. DM)

	1970	1975	1980	1987	1988
Ausgaben <sup>1</sup>					
Hilfe zum Lebensunterhalt .....	1 181	3 025	4 339	10 270	10 962
Hilfe in besonderen Lebenslagen .....	2 155	5 380	8 927	14 929	16 047
darunter:					
Hilfe zur Pflege .....	1 107	2 956	5 003	8 163	8 675
Einnahmen .....	708	1 808	3 114	5 505	5 866
Reine Ausgaben					
Insgesamt .....	2 627	6 597	10 152	19 694	21 143
In vH des Bruttosozialprodukts .....	0,5	0,8	0,9	1,2	1,3

<sup>1</sup> Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Quelle: Statistisches Bundesamt, a.a.O., lfd. Jgg. – Eigene Berechnungen.

Ausgaben für die Sozialhilfe (die Bruttoausgaben) überzeichnen jedoch das Ausmaß der Belastung durch die Sozialhilfe; denn reichlich 20 vH der Ausgaben werden durch Einnahmen aus Kostenerstattungen anderer Stellen, durch die Heranziehung Unterhaltspflichtiger usw. gedeckt. Allerdings sind in den Bruttoausgaben der Sozialhilfeträger nur die Geld- und Sachleistungen enthalten, nicht aber die damit verbundenen Verwaltungs- und Investitionsaufwendungen sowie die Zuschüsse an Träger der freien Wohlfahrtspflege.<sup>5</sup>

### Leistungsanreize beeinträchtigt

Das Sozialhilferecht zielt darauf ab, ein „angemessenes Verhältnis“ zwischen dem Fürsorge-satz einerseits und dem Arbeitseinkommen erwerbstätiger Personen andererseits zu wahren, wobei „angemessen“ in der Regel bedeuten soll, daß die Transfers deutlich unter dem jeweiligen Lohn liegen. Im einzelnen ist bei der Festsetzung der Regelsätze „darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht“.<sup>6</sup> Fraglich ist, inwieweit dieser Grundsatz realisiert ist und ob Leistungsanreize nicht nennenswert beeinträchtigt werden.

Die monatliche Barleistung der Sozialhilfe (Regelsatz), auf die bei Bedürftigkeit ein gesetzlicher Anspruch besteht, beträgt 1990 jahresdurchschnittlich für eine Einzelperson 438 DM im Monat.<sup>7</sup> Die Regelsätze für Haushaltsangehörige sind – altersabhängig – in vH dieses Betrags festgesetzt. Die Höhe der Regelsätze wird anhand von Warenkörben (Bedarfsmengenschemata) festgelegt.<sup>8</sup> Für bestimmte Personengruppen – wie z.B. alleinerziehende Väter

<sup>5</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, „Die Aufwendungen für Sozialhilfe seit Beginn der siebziger Jahre“. Monatsberichte, Frankfurt/M., 1983, H. 4, S. 36-44.

<sup>6</sup> Vgl. § 22 Abs. 3 Satz 2 BSHG. Dieser Grundsatz ist durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 in das BSHG übernommen worden; bis dahin war er in der Regelsatzverordnung niedergelegt gewesen.

<sup>7</sup> Rechnerischer (ungewogener) Durchschnittswert für das Bundesgebiet; Werte für einige Bundesländer teilweise geschätzt. Der Regelsatz variiert geringfügig von Bundesland zu Bundesland.

<sup>8</sup> Zur Jahresmitte 1990 wurde der Warenkorb den veränderten Verbrauchsgewohnheiten angepaßt.

und Mütter oder ältere Menschen – gibt es Mehrbedarfszuschläge. Hinzu kommen generell Miet- und Heizkostenerstattungen (Erstattungen der Kosten der Unterkunft); dabei werden die im Wohngeldgesetz gezogenen Mietobergrenzen berücksichtigt. In unregelmäßigen Abständen werden bestimmte einmalige Leistungen gezahlt, beispielsweise für die Beschaffung und Instandhaltung von Hausrat, Kleidung, Wäsche und Schuhen. Daten über die – neben den Regelsätzen – im Durchschnitt für einzelne Gruppen von Sozialhilfeempfängern aufgewendeten öffentlichen Mittel liegen nicht vor.<sup>9</sup>

Die gesamten Unterstützungszahlungen, die Ein-Personen-Haushalte beziehen können, dürften im allgemeinen deutlich hinter dem bei Erwerbstätigkeit erzielbaren Einkommen zurückbleiben. Denn der Nettowochenverdienst eines ledigen männlichen Facharbeiters in der Industrie (Leistungsgruppe 1) dürfte 1990 rund 579 DM betragen (Tabelle 4), je Monat sind es rund 2500 DM; der Nettowochenverdienst eines ledigen Arbeiters in der untersten Leistungsgruppe beläuft sich auf rund 487 DM (Tabelle 4) bzw. rund 2100 DM je Monat.

Die Sozialhilfeleistungen, die Mehr-Personen-Haushalte erhalten können, dürften dagegen nicht selten an die bei Erwerbstätigkeit möglichen Nettoeinkommen heranreichen. Die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Vier-Personen-Haushalt (in einer bestimmten Zusammensetzung) bei Bedürftigkeit Anspruch hat, betragen 1990

Tabelle 4 – Durchschnittlicher Bruttowochenverdienst, Abzüge und Nettowochenverdienst eines ledigen männlichen Arbeiters in der Industrie der Bundesrepublik Deutschland nach Leistungsgruppen 1988–1990 (DM)

	1988	1989	1990 <sup>1</sup>
<b>Leistungsgruppe 1</b>			
Bruttowochenverdienst .....	822	852	900
Lohnsteuer .....	165,56	177,72	160,78
Sozialbeiträge .....	147,55	152,93	160,65
Nettowochenverdienst .....	500,89	521,35	578,57
<b>Leistungsgruppe 2</b>			
Bruttowochenverdienst .....	745	772	815
Lohnsteuer .....	139,66	149,84	136,77
Sozialbeiträge .....	133,73	138,57	145,48
Nettowochenverdienst .....	471,61	483,59	532,75
<b>Leistungsgruppe 3</b>			
Bruttowochenverdienst .....	666	694	733
Lohnsteuer .....	114,62	124,18	114,72
Sozialbeiträge .....	119,55	124,57	130,84
Nettowochenverdienst .....	431,83	445,25	487,44

<sup>1</sup> Bruttowochenverdienst geschätzt.

Quelle: Lothar Hake, "Ergebnisse der laufenden Lohnstatistik für 1988". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1989, H. 3, S. 183–192, S. 103<sup>3</sup>. – Dirk Heinlein, "Ergebnisse der laufenden Lohnstatistik für 1989". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1990, H. 4, S. 298–304, S. 192<sup>3</sup>. – Eigene Berechnungen anhand der Allgemeinen Lohnsteuertabellen 1988, 1989 und 1990.

<sup>9</sup> Es wird geschätzt, daß die einmaligen Leistungen rund 15 vH der Regelsatzsumme betragen, vgl. Thomas Klein, Sozialhilfeniveau und untere Lohnneinkommen – die Entwicklung seit 1962 und Unterschiede zwischen den Bundesländern. Sonderforschungsbereich 3 der J.W. Goethe-Universität Frankfurt und der Universität Mannheim, Arbeitspapier, 205, August 1986; Dieter Deininger, "Einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt: Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Statistik der Sozialhilfe vom September 1981 bis August 1982". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1984, H. 4, S. 341–349.

Tabelle 5 – Sozialhilfeleistungen und potentielles Nettoarbeitsentgelt eines Arbeitnehmerhaushalts in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Modellrechnung für einen Vier-Personen-Haushalt 1980–1990 (DM je Monat)

	1980	1982	1986	1988	1990
<b>Barleistungen der Sozialhilfe<sup>1</sup></b>					
Haushaltsvorstand .....	310	338	389	406	438
Ehegatte (80 vH) .....	248	270	311	325	350
1. Kind, 14 Jahre (75 vH) .....	233	254	292	305	307
2. Kind, 8 Jahre (65 vH) .....	202	220	253	264	285
Insgesamt .....	993	1 082	1 245	1 300	1 380
<b>Erstattung der Ausgaben für</b>					
Miete, Elektrizität, Gas,					
Brennstoffe <sup>2</sup> .....	365	427	530	541	600 <sup>3</sup>
Insgesamt .....	1 358	1 509	1 775	1 841	1 980
<b>In vH der Summe aus Nettolohn-</b>					
<b>und -gehaltssumme je Beschäf-</b>					
<b>tigten<sup>4</sup> und Kindergeld .....</b>	73,4	77,2	83,8	82,9	81,5
<b>Nachrichtlich:</b>					
Nettolohn- und -gehaltssumme					
je Beschäftigten .....	1 701	1 804	1 968	2 070	2 265 <sup>5</sup>
Kindergeld <sup>6</sup> .....	150	150	150	150	165

<sup>1</sup> Regelsatz für die Hilfe zum Lebensunterhalt; Bundesdurchschnitt (Werte für 1990 teilweise geschätzt). – <sup>2</sup> Geschätzt in Höhe der tatsächlichen Ausgaben eines Haushalts des Typs 1 der laufenden Wirtschaftsrechnungen (Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen aus Rente oder Pension). – <sup>3</sup> Schätzwert; 1989: 586 DM. – <sup>4</sup> Schätzwert für das bei Erwerbstätigkeit mögliche Einkommen (Arbeitseinkommen) nach Steuern und Sozialabgaben. – <sup>5</sup> Schätzwert; 1989: 2 111 DM. – <sup>6</sup> 2 Kinder; Nettoeinkommen unter der ab 1983 maßgebenden Grenze.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Stuttgart: Fachserie 13, a.a.O., lfd. Jgg.; Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. lfd. Jgg. – Heinrich Lützel et al., "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1989". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1990, H. 3, S. 158–181. – Jürgen Angele, "Budgets ausgewählter privater Haushalte 1988". Wirtschaft und Statistik 1989, H. 7, (S. 453–462) S. 459. – Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1988. Bonn 1988. – Eigene Berechnungen.

jahresdurchschnittlich im Bundesdurchschnitt 1380 DM je Monat (Tabelle 5). Zusätzlich werden die Kosten für Unterkunft und Heizung erstattet. Die tatsächlichen Miet- und Heizkosten eines typischen Vier-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers, die einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld begründen, sind nicht bekannt. Sie sind im Durchschnitt vermutlich niedriger als die des statistisch erfaßten durchschnittlichen Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen, aber höher als die entsprechenden Ausgaben der Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern, für die ebenfalls Daten der laufenden Wirtschaftsrechnungen vorliegen.<sup>10</sup> Legt man in einer Modellrechnung gleichwohl die Ausgaben des zuletzt genannten Haushaltstyps zugrunde, so wird deshalb wohl eher die Untergrenze des Gegenwerts der Miet- und Heizkostenerstattung erfaßt.<sup>11</sup> Zusammen mit den laufenden Leistungen ergibt sich dann für den Vier-Perso-

<sup>10</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen, Reihe 1: Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte, 1982 bis 1986. Stuttgart 1983 bis 1987; Jürgen Angele, "Budgets ausgewählter privater Haushalte 1988". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1989, H. 7, S. 453–462.

<sup>11</sup> Klein errechnet für einen Vier-Personen-Haushalt mit ähnlicher Altersstruktur etwas höhere Werte. Dabei wird ein Basiswert für die Miete, der auf den Ergebnissen der Wohnungsstichprobe 1978 beruht, mit einem Preisindex für Wohnraum fortgeschrieben; für die Heizkosten wird ein Betrag in Höhe von 15 vH der Kaltmiete unterstellt. Vgl. Klein, a.a.O., S. 12 und 19.

nen-Haushalt ein Sozialhilfeanspruch von 1980 DM je Monat. Der durchschnittliche Nettolohn eines abhängig Beschäftigten im Jahre 1990 dürfte sich auf 2265 DM belaufen (Tabelle 5). Leben in dem Haushalt dieses Beschäftigten zwei Kinder, so kommen 165 DM Kindergeld hinzu. Der Sozialhilfeanspruch des vergleichbaren Vier-Personen-Haushalts erreicht demnach reichlich 80 vH des Nettolohns eines Beschäftigten mit zwei Kindern (einschließlich Kindergeld). Somit ließe sich das Nettoeinkommen durch Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes oder des Ehegatten nur um reichlich 20 vH über das Niveau der Sozialhilfeleistungen steigern; tatsächlich ist dieser Prozentsatz etwas höher, weil im Falle der Erwerbstätigkeit der Sozialhilfeanspruch nicht in Höhe des gesamten Arbeitseinkommens gekürzt wird (Mehrbedarfszuschlag für Erwerbstätige nach § 23 BSHG).

Bei dem Vergleich der Sozialhilfeleistungen mit dem potentiellen Nettoarbeitsentgelt ist zu berücksichtigen, daß Sozialhilfeempfänger über die in Tabelle 5 genannten Leistungen hinaus bei Bedarf Anspruch auf weitere Leistungen haben (z.B. bei Käufen von Möbeln, sonstigem Hausrat und Kleidung). Deren Gegenwert läßt sich aber kaum quantifizieren und mußte deshalb in der Modellrechnung außer Betracht bleiben.<sup>12</sup> Was das durchschnittliche Nettoeinkommen eines Beschäftigten betrifft, so ist einerseits darauf hinzuweisen, daß in das durchschnittliche Arbeitseinkommen auch die Einkommen von Teilzeitbeschäftigten eingehen, daß es also insofern als Vergleichsbasis zu niedrig ausgewiesen ist, als es nicht auf Vollzeitbeschäftigte abstellt. Auch kann – je nach den Verhältnissen im Einzelfall – in Abhängigkeit von dem Familieneinkommen ein Anspruch auf Wohngeld hinzukommen. Das empfangene Wohngeld muß im Durchschnitt aber sehr niedrig sein; denn nur wenige Haushalte von Beschäftigten sind Wohngeldempfänger.<sup>13</sup> Andererseits erscheint das Vergleichseinkommen als hoch, weil es auf einer durchschnittlichen Qualifikation basiert, die ein Sozialhilfeempfänger im allgemeinen wohl nicht aufweist. Insgesamt dürfte das Vergleichseinkommen in der Modellrechnung durchaus aussagekräftig sein.<sup>14</sup>

Aus diesen Überlegungen läßt sich der Schluß ziehen, daß die Leistungsanreize für erwerbsfähige Personen, die in Mehr-Personen-Haushalten leben, nennenswert beeinträchtigt sind. Dazu trägt bei, daß die Sozialhilfeansprüche anderer Haushaltsmitglieder wegfallen können, wenn ein Haushaltsmitglied eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Dies bedeutet, daß das Arbeitseinkommen implizit extrem hoch besteuert wird. Weil die Leistungsanreize für alle nicht minderjährigen Haushaltsmitglieder durch das gegenwärtige System verringert werden, bewirkt die Sozialhilfe, die "die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen"<sup>15</sup> soll, daß Selbsthilfe weniger attraktiv wird.

Die Relation zwischen Sozialhilfeanspruch und potentielltem Erwerbseinkommen hat sich für einen Vier-Personen-Haushalt seit Einführung der Sozialhilfe in der heutigen Form im Jahre 1962 insgesamt nur wenig verändert. Bis Ende der sechziger Jahre blieb der Sozialhilfeanspruch hinter dem Erwerbseinkommen relativ zurück, in den siebziger Jahren nahm er

<sup>12</sup> Vgl. aber Klein, a.a.O., S. 14 und 15 sowie W. Breuer, H. Hartmann, "Das Verhältnis von Sozialhilfeleistungsniveau und Arbeitnehmereinkommen". In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Vol. 63, Frankfurt/M. 1983, S. 33-38.

<sup>13</sup> Ende 1988 waren es 392 000 Haushalte. Vgl. Hermann Seewald, "Wohngeld 1988". Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1989, H. 11, S. 720-726.

<sup>14</sup> Das Nettoerwerbseinkommen (Tabelle 5) darf nicht als das durchschnittliche Einkommen eines Haushalts mit zwei minderjährigen Kindern interpretiert werden. In solchen Haushalten erzielen nämlich häufig Ehemänner bzw. Ehefrauen ein eigenes zusätzliches Arbeitseinkommen; möglicherweise bezieht der Haushalt auch Kapitaleinkommen.

<sup>15</sup> § 7 BSHG.

rascher zu; der Ende der siebziger Jahre erreichte Abstand zum potentiellen Erwerbseinkommen blieb dann bis Mitte der achtziger Jahre bestehen.<sup>16</sup> Für den Modellhaushalt, der in diesem Beitrag untersucht wird, hat sich der Abstand zum potentiellen Erwerbseinkommen in den achtziger Jahren etwas verringert (Tabelle 5); damit ist die Erwerbstätigkeit tendenziell weniger attraktiv geworden.

Das relativ hohe Niveau der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland mag aus sozialpolitischen Gründen für wünschenswert gehalten werden. Es birgt aber die Gefahr, daß die Anreize, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, gemindert werden, denn die Relation zwischen "Markteinkommen" und "Sozialleistung bei freiwilliger Arbeitslosigkeit" ist für das individuelle Entscheidungskalkül wichtig. In diesem Kalkül spielt zudem eine Rolle, daß es Erwerbsmöglichkeiten in der Schattenwirtschaft gibt.<sup>17</sup>

Die negativen Wirkungen eines hohen Sozialhilfeniveaus auf die Leistungsbereitschaft werden gelegentlich bestritten.<sup>18</sup> So wird argumentiert, Erwerbstätigkeit als solche verschaffe den Menschen Prestige und werde deshalb positiv bewertet, während der Bezug von Sozialhilfe stigmatisiere und zudem Unannehmlichkeiten bei der Beanspruchung (Beschaffung von Unterlagen, Wartezeiten) mit sich bringe. Dies mag so sein, aber auch Arbeit ist mit mancherlei Unannehmlichkeit verbunden, so daß der Abstand der Sozialhilfe zum Markteinkommen dennoch für das individuelle Kalkül bedeutsam ist. Auch wird argumentiert, arbeitslose Sozialhilfeempfänger hätten ex definitione keinen Entscheidungsspielraum, weil sie keinen Arbeitsplatz fänden. Wenn dies so ist, dann ergibt sich die Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit. Dabei zeigt sich, daß anhaltend hohe Arbeitslosigkeit insbesondere auf zu hohen Mindestlöhnen beruht, die mit staatlicher Hilfe abgesichert werden.<sup>19</sup> Die wirtschaftspolitische Schlußfolgerung besteht dann darin, mehr Wettbewerb am Arbeitsmarkt zuzulassen. Gerade dies setzt aber voraus, daß durch staatliche Sozialleistungen nicht eine vergleichsweise hohe Untergrenze für den Marktlohn festgeschrieben wird. Andernfalls entsteht – sozialleistungsbedingt – Mindestlohnarbeitslosigkeit.<sup>20</sup> Aus dieser Sicht ist es nur dann unproblematisch, das Sozialhilfeniveau an die Entwicklung der Löhne der Beschäftigten zu koppeln, wenn die Löhne ein marktgerechtes Niveau aufweisen. Eine solche Koppelung führt dann, wenn die Reallöhne über ihr Marktniveau angehoben werden, dazu, daß der Abbau der entstehenden Arbeitslosigkeit behindert wird.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Klein, a.a.O., S. 25-29. Dem Vergleich liegt der Nettoverdienst eines Industriearbeiters in der Leistungsgruppe 3 zugrunde. Bei der Beurteilung der Entwicklung der Leistungsanreize ist zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Arbeitszeit trendmäßig abgenommen hat.

<sup>17</sup> Vgl. Enno Langfeldt, Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Studien, 191, Tübingen 1984.

<sup>18</sup> Vgl. Klein, a.a.O.

<sup>19</sup> Vgl. Rüdiger Soltwedel, Peter Trapp, "Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany". In: Herbert Giersch (Ed.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987, Tübingen 1988, S. 181-225; Roland Vaubel, "Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik". In: Harald Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Industrieländer. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 178, Berlin 1989, S. 17-35.

<sup>20</sup> Wirtschaftspolitisch wenig hilfreich ist es, den in nicht wenigen Fällen geringen Abstand der Sozialhilfeleistungen zum potentiellen Erwerbseinkommen als Indiz für Erwerbseinkommensarmut zu interpretieren. Vgl. Klein, a.a.O., S. 2.

<sup>21</sup> In analoger Weise ist eine produktivitätsorientierte Lohnbildung nur dann unproblematisch, wenn die mit Vollbeschäftigung kompatible Arbeitsproduktivität zugrunde gelegt wird.

Schließlich wird vorgebracht, daß die negativen Wirkungen der Sozialhilfeleistungen auf die Leistungsbereitschaft deshalb gering seien, weil für Sozialhilfeempfänger, die keine Arbeit finden können, nach den Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen und weil der Sozialhilfeanspruch verweigert werden kann, wenn es der Leistungsempfänger ablehnt, zumutbare Arbeit aufzunehmen. Die Bedeutung dieses Arguments läßt sich kaum beurteilen. Es ist unklar, inwieweit die betreffenden Vorschriften<sup>22</sup> in der Vergangenheit tatsächlich angewendet worden sind. In den letzten Jahren haben die Sozialhilfeträger allerdings versucht, die Belastung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt dadurch zu verringern, daß arbeitslose Sozialhilfeempfänger in das Erwerbsleben integriert wurden. So zahlt Hamburg Zuschüsse an spezielle Beschäftigungsgesellschaften, die Sozialhilfeempfänger in Arbeitsverhältnisse vermitteln; ähnliche Maßnahmen wurden in Berlin ergriffen.<sup>23</sup>

### Sozialhilfe in der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR

In der DDR gewährte der Staat bisher Sozialfürsorge.<sup>24</sup> Einen Anspruch auf Sozialfürsorge-Unterstützung hatten jene Personen, die nicht in der Lage waren, ihren Lebensunterhalt durch Arbeitseinkommen zu bestreiten, die über kein sonstiges ausreichendes Einkommen oder Vermögen verfügten und auch keinen ausreichenden Unterhalt von unterhaltspflichtigen Angehörigen erlangen konnten. Als ausreichend wurde ein Nettoeinkommen angesehen, das die Höhe der Sozialfürsorge-Unterstützung erreicht oder übersteigt.<sup>25</sup> Die Parallelität zur Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland ist also, was die Voraussetzungen des Anspruchs betrifft, offenbar. Das Leistungsniveau in der DDR lag aber weit unter dem in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>26</sup> Alleinstehende erhielten bei nachgewiesener Bedürftigkeit seit dem 1. Dezember 1984: 260 Mark, Ehepaare 420 Mark; für unterhaltsberechtigende Kinder wurden bis zu 45 Mark gezahlt. Hinzu kam – in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße – eine Mietbeihilfe. Für Sozialfürsorge-Unterstützung und Mietbeihilfe zusammen gab es eine Obergrenze von 420 Mark monatlich (ohne Kinderbeihilfen, Pflegegeld usw.) pro Familie. Neben den genannten Hilfen gab es einmalige Beihilfen verschiedener Art (z.B. für Heizmaterial). Im Rahmen der Sozialfürsorge wurde auch Pflegegeld gezahlt. All diese Regelungen waren aber praktisch wenig relevant; denn der Gesamtaufwand belief sich 1988 auf nur 58 Mill. Mark.<sup>27</sup>

Mit der Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 wurde in der DDR ein System der Sozialhilfe eingeführt, das den Regelungen im Sozialhilfegesetz der Bundesrepublik Deutschland entspricht.<sup>28</sup> Der Regelsatz soll 400 DM betragen. Es ist noch unklar, wie hoch die Leistungen letztlich sein werden. Zweckmäßig wären Sätze, die deutlich unter dem Niveau in der Bundesrepublik Deutschland liegen. Andernfalls würden durch die

<sup>22</sup> Vgl. §§ 18, 19, 20, 25 BSHG.

<sup>23</sup> Vgl. Kornelia Hagen, Volker Meinhardt, "Aspekte der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland". Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Vol. 55., Nr. 50, vom 15. Dezember 1988, S. 665-673.

<sup>24</sup> Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), DDR Handbuch. Bd. 2, Köln 1985, S. 1155.

<sup>25</sup> Vgl. ebenda.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda.

<sup>27</sup> Vgl. Astrid Rosenschon, "Zum System der sozialen Sicherheit in der DDR", in diesem Heft. 1980 waren es 67 Mill. Mark; vgl. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, Statistisches Jahrbuch 1989 der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1989, S. 272-273.

<sup>28</sup> Vgl. Artikel 24 des Staatsvertrags.

Sozialhilfe in der DDR wohl so hohe Mindestlöhne impliziert, daß in der DDR sehr viel mehr Unternehmen wettbewerbsunfähig und sehr viel mehr Beschäftigte arbeitslos würden, als ohnehin zu befürchten ist.<sup>29</sup>

Das Sozialhilfeniveau in der Bundesrepublik Deutschland wird in den nächsten Jahren wohl über dem Markteinkommen liegen, das für viele Menschen in der DDR bei Erwerbstätigkeit dort erzielbar sein wird. Es wird in der Regel höher sein als die Sozialleistungen für Rentner oder Arbeitslose in der DDR, insbesondere auch höher als die dort geplante Sozialhilfe. Insofern würden für viele Menschen in der DDR starke Anreize bestehen, in die Bundesrepublik zu übersiedeln, wenn es bei den Sozialleistungen in der Bundesrepublik bei der bisherigen Rechtslage bliebe. Sollen diese Anreize beseitigt werden, so muß generell gewährleistet sein, daß Sozialleistungen bzw. Ansprüche auf künftige Leistungen (wie z.B. Rentenansprüche) nur nach dem Standard des Landes gezahlt werden bzw. entstehen, aus dem der potentielle Leistungsempfänger stammt (Ursprungslandprinzip).

Für die Renten soll dies nach den Plänen der Bundesregierung durch die Abschaffung des Fremdrechtenrechts erreicht werden.<sup>30</sup> Bisher erhalten Arbeitnehmer und Rentner, die aus der DDR übersiedeln, Rentenansprüche bzw. Renten aufgrund des Fremdrengengesetzes; dabei wird unterstellt, daß die betreffenden Personen in der Bundesrepublik erwerbstätig gewesen seien. Was die Arbeitslosenunterstützung betrifft, so wird das Eingliederungsgeld mit Wirkung vom 1. Juli 1990 abgeschafft; seit Anfang 1990 erhalten (Aus- und) Übersiedler nach einer Sperrzeit anstelle des Arbeitslosengeldes Eingliederungsgeld. Künftig soll das Arbeitslosengeld auf dem Lohnniveau jener Region und jenes Zeitraums basieren, in der bzw. in dem ein Beschäftigungsverhältnis bestanden hat. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollen in Zukunft bei einem Umzug von West nach Ost oder von Ost nach West generell die Leistungsansprüche "mitgenommen" werden. Für die Sozialhilfe sollte eine analoge Regelung vorgesehen werden. Das schließt nicht aus, daß die Leistungsniveaus im Verlauf der nächsten Jahre in dem Maße einander angenähert werden, in dem sich die Einkommensniveaus angleichen.

### Sozialhilfe und Pflegefallsicherung

Unter den Leistungen der Sozialhilfe spielen die Hilfen für die Pflege eine zunehmende Rolle (Tabelle 3). Aufgrund der Regelungen im Gesundheitsreformgesetz von 1988 wird ab 1991 die häusliche Pflege von Schwerpflegebedürftigen finanziell unterstützt. Die Krankenkassen übernehmen als Sachleistung 25 Pflegeeinheiten, maximal 750 DM je Monat; alternativ kann ein Pflegegeld von 400 DM pro Monat beansprucht werden. Die Neuregelungen werden die Sozialhilfeleistungen zur Pflege, die zu rund 90 vH Leistungen bei stationärer Pflege sind, verringern, weil die Zahl der Heimeinweisungen tendenziell geringer ausfallen dürfte. Allerdings werden in Zukunft Pflegeleistungen, die bisher privat getragen wurden, teilweise auf die Gesetzliche Krankenversicherung abgewälzt werden. Die Belastung der Sozialhilfeträger und der Krankenversicherung insgesamt dürfte deshalb eher zu- als abnehmen.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Horst Siebert, *The Economic Integration of Germany*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 160, Mai 1990, S. 8.

<sup>30</sup> Vgl. "Ab 1. Juli gibt es für Übersiedler weder Eingliederungsgeld noch eine Fremdrechte". Handelsblatt vom 9. Mai 1990. Eine entsprechende Änderung hatte der Vorsitzende des Sozialbeirats vorgeschlagen: "Zu den Sofortmaßnahmen gehört ... auch, daß das Fremdrechtenrecht in Zukunft keine Berechtigung mehr hat, d.h., es sollten möglichst ab sofort keine neuen Ansprüche dieser Art mehr entstehen können. Hier müßte der Gesetzgeber rasch handeln". Vgl. Winfried Schmähl, "Alterssicherung im sich vereinigenden Deutschland". *Wirtschaftsdienst*, Vol. 70, 1990, (S. 182-187) S. 187.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu auch Achim Seffen, "Die Sozialhilfe - Ausfallbürge des Sozialstaates". In: Bernd von Maydell, Walter Kannengießer (Hrsg.), *Handbuch Sozialpolitik*. Pfullingen 1988, S. 289-295.

Eine grundlegende Neuregelung der Absicherung des Pflegefallrisikos steht immer noch aus. Ökonomisch läßt sich, um Moral-hazard-Verhalten der Bürger zu begrenzen, lediglich eine Verpflichtung aller Bürger begründen, das Pflegefallrisiko bei einer frei wählbaren Versicherung zu versichern. Eine private Absicherung ist möglich. Die Angebote privater Versicherungen werden wohl deshalb nur wenig in Anspruch genommen, weil Aussicht auf eine staatliche Absicherung zum Nulltarif besteht.<sup>32</sup> Wenn das Pflegefallrisiko durch eine private Versicherung der Bürger abgesichert werden soll, dann ist dies wohl nur möglich für jene, die ein bestimmtes Höchstalter nicht überschritten haben. Dies schließt aber die Einführung eines Systems der privaten Pflegefallversicherung nicht aus; denn für bereits existierende oder in wenigen Jahren auftretende Pflegefälle sind Übergangslösungen möglich.

Eine Neuregelung ist auch auf der Seite der Anbieter von Pflege in Alten- und Pflegeheimen erforderlich. Der Staat könnte sich ohne weiteres aus dem Markt zurückziehen, mindestens sollte er nicht gewerbliche Heimträger diskriminieren.<sup>33</sup> Zudem müßten Anreize zu wirtschaftlichem Handeln der Heimträger geschaffen werden; eine Erstattung der entstehenden Kosten, wie sie gegenwärtig üblich ist, vernichtet jeglichen Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit den verfügbaren Mitteln.

### Abschließende Bemerkungen

Die Bildung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der DDR wird in den nächsten Jahren hohe Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland an die DDR zur Folge haben. Die Bundesregierung beabsichtigt, einen Teil der Transfers durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. So sollen die Zonenrandförderung und die Berlin-Förderung eingeschränkt werden. Kürzungen sind auch im Verteidigungshaushalt geplant. Grundsätzlich sind aber alle öffentlichen Ausgaben daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie erforderlich sind. Die Sozialhilfeausgaben dürfen bei einer solchen Überprüfung nicht ausgenommen werden. Die gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen in nicht wenigen Fällen die individuellen Leistungsanreize, weil die Leistungen im Vergleich zum möglichen Arbeitseinkommen hoch sind. Die Leistungsbereitschaft wird aber auch dadurch beeinträchtigt, daß zur Finanzierung der Sozialhilfeausgaben eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung erforderlich ist.

<sup>32</sup> Vgl. Alfred Boss, "Zur Reform des Gesundheitswesens". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 2, S. 82-94.

<sup>33</sup> Dies ist gemäß § 93 Abs. 2 BSHG zulässig.