

**Grundinformationen  
und Daten  
zur Sozialhilfe**

Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe  
im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung

Wilhelm Breuer  
Dietrich Engels

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V.

Köln, im Juni 2003

# Inhalt

	<i>Seite</i>
<b>Einführung</b>	1
<b>I. Grundinformationen zur Sozialhilfe</b>	2
1. Aufgaben und Grundsätze der Sozialhilfe	2
2. Hilfe zum Lebensunterhalt	4
3. Hilfe in besonderen Lebenslagen	13
4. Exkurs: Hilfen an Ausländer außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes	18
<b>II. Daten zur Sozialhilfe</b>	20
1. Sozialhilfeausgaben	20
2. Der durchschnittliche Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt	22
3. Wer bezieht Sozialhilfe?	30
4. Ursachen und Dauer des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt	42



## Einführung

Mit dem In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wurde 1962 in der Bundesrepublik Deutschland ein System der Sozialhilfe geschaffen, das die frühere Fürsorge ablöste. Auf Grund dieses Gesetzes und der inzwischen mehrfach vorgenommenen Leistungsverbesserungen verfügt die Bundesrepublik Deutschland über einen breiten Katalog von Instrumenten, die jedem Bürger das Recht auf die Führung eines menschenwürdigen Lebens auf dem soziokulturellen Mindestniveau unserer Gesellschaft garantieren. Die vorrangige Aufgabe der Sozialhilfe besteht darin, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Das Bundessozialhilfegesetz realisiert damit für seinen Bereich die in Artikel 1 des Grundgesetzes niedergelegte Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zum Schutz der Menschenwürde. Zugleich ist es Ausdruck des in Artikel 20 des Grundgesetzes verankerten Sozialstaatsprinzips.

Die Wirksamkeit dieses wichtigen Teils unseres sozialen Sicherungssystems hängt auch davon ab, dass die allgemeine Öffentlichkeit und insbesondere die Anspruchsberechtigten ausreichend über die Sozialhilfe informiert sind. Als wichtiges Mittel der Information gibt die Bundesregierung die laufend aktualisierte Broschüre „Sozialhilfe“ heraus, die ausführlich über die Rechtsgrundlagen und die Leistungen der Sozialhilfe informiert.

Mit der vorliegenden Informationsschrift soll diese Öffentlichkeitsarbeit fortgesetzt und vertieft werden. Sie wendet sich insbesondere an Verantwortliche in Politik und Gesellschaft, an Journalisten und Multiplikatoren, um fundierte Kenntnisse zu vermitteln und so zu einer Versachlichung der öffentlichen Diskussion über die Sozialhilfe beizutragen.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Informationsschrift liegt darauf, neben einigen Grundinformationen über rechtliche Regelungen die wesentlichen statistischen Daten aus der Praxis der Sozialhilfegewährung darzustellen.

## I Grundinformationen zur Sozialhilfe

Neben den beitragsfinanzierten Leistungen der Versicherung (gegen Risiken von Krankheit, Unfall, Alter, Pflege) und der steuerfinanzierten Versorgung (für Wehrdienst-, Zivildienstbeschädigte) bildet die ebenfalls aus öffentlichen Mitteln finanzierte, aber nur im Bedarfsfall leistende Sozialhilfe als öffentliche Fürsorge für Hilfebedürftige die dritte Säule der sozialstaatlichen Sicherung.

### 1 Aufgaben und Grundsätze der Sozialhilfe

Im Rahmen der sozialen Sicherung wird die Sozialhilfe im Bedarfsfall für diejenigen tätig, die keine Ansprüche aus den vorgelagerten Versicherungs- und Versorgungssystemen haben oder für die auf Grund ihrer individuellen Lage die Leistungen der vorgelagerten Systeme der sozialen Sicherung nicht ausreichend sind. Der soziale Rechtsstaat hat für diese Fälle ein letztes „Auffangnetz“ vorgesehen, um vor Armut und sozialer Ausgrenzung zu schützen. Dabei ist es ein zentrales Ziel, die Selbsthilfekräfte zu stärken: Die Hilfe soll den Empfänger „soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muss er nach seinen Kräften mitwirken“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BSHG).

### *Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung*

Mit der Bereitstellung der zum Leben notwendigen Mittel ist die Sozialhilfe ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Armut und materiellen Notlagen. Sie beschränkt sich nicht nur auf das zum physischen Lebensunterhalt Erforderliche, sondern fördert darüber hinaus auch „Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ (§ 12 Abs. 1 BSHG). Indem sie eine Ausgrenzung aus dem normalen gesellschaftlichen Leben zu verhindern sucht, richtet sie sich auch gegen „Armut“ in dem umfassenden Verständnis des Ministerrates der Europäischen Union, demzufolge diejenigen „Einzelpersonen, Familien und Personengruppen“ als arm gelten, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“. Eine solche Betrachtungsweise berücksichtigt zum einen die Mehrdimensionalität von eingeschränkten Lebenslagen, zum anderen stellt sie „Armut“ in Relation zum Wohlstandsniveau und zum „Reichtum“ einer Gesellschaft.

Häufig wird die Sozialhilfeschwelle als „Armutsgrenze“ gesehen, obwohl es ja gerade die Aufgabe der Sozialhilfe ist, Armut zu vermeiden. Die Bezieher von Sozialhilfe können aber nicht generell als „arm“ bezeichnet werden: Wenn beispielsweise infolge einer Erhöhung der Leistungen oder einer Erweiterung der Nichtanrechnung von Einkommen der Kreis der Leistungsberechtigten ausgeweitet wird, darf dies nicht als

Anzeichen für eine steigende Armut interpretiert werden, sondern stellt eine Verbesserung der materiellen Situation von Sozialhilfebeziehern dar. Außerdem muss „Sozialhilfebezug“ nicht immer mit niedrigem Einkommen verbunden sein; beispielsweise ist der Bezug der in Einrichtungen gewährten *Hilfe in besonderen Lebenslagen* weniger auf zu niedrige Einkommen als vielmehr auf die hohen Kosten von stationären Hilfemaßnahmen zurückzuführen.

Die wirksame Bekämpfung von Armutslagen hat für die Bundesregierung einen hohen Stellenwert. Um dies auf der Grundlage fundierter Sachkenntnis leisten zu können, hat die Bundesregierung eine regelmäßige Berichterstattung über Armut und Reichtum in die Wege geleitet.

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, an dem zahlreiche Wissenschaftler sowie Experten aus Politik und Gesellschaft mitwirkten, wurde im April 2001 unter dem Titel „Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ veröffentlicht.<sup>1</sup> Die dem Bericht zugrunde liegenden wissenschaftlichen Studien wurden in einer gleichlautenden Reihe des früheren Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung herausgegeben.

Auch auf europäischer Ebene ist die Politik zur Bekämpfung von Armut und

Ungleichheit weiter entwickelt worden. In „Nationalen Aktionsplänen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“, die im Abstand von zwei Jahren erstellt werden sollen, gibt jeder Mitgliedstaat Auskunft über seine Strategien zur Armutsbekämpfung.

#### *Hilfe zur Selbsthilfe*

Die Sozialhilfe erschöpft sich nicht in finanziellen Transferleistungen. Außer den Geldleistungen nennt das BSHG in § 8 ausdrücklich auch Sachleistungen und die persönliche Hilfe, zu der insbesondere die Beratung in sozialen Angelegenheiten zählt. Gerade dieser persönlichen Hilfe kommt eine entscheidende Aufgabe bei der Stärkung von Selbsthilfekräften und damit bei der Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit zu. Dies hat der Gesetzgeber mit der Einführung des § 17 BSHG im Jahr 1993 nochmals deutlich unterstrichen: „Die Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, soll durch Beratung und Unterstützung gefördert werden“. Dabei haben die Sozialhilfeträger auch auf das Beratungsangebot der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Angehörigen der rechtsberatenden Berufe und von sonstigen Stellen hinzuweisen und, falls erforderlich, auf die Inanspruchnahme spezialisierter Fachberatungsstellen wie etwa der Schuldnerberatungsstellen hinzuwirken. Die Sozialhilfe *soll* die angemessenen Kosten der Inanspruchnahme einer solchen Beratung übernehmen, wenn diese zur Überwindung der Notlage erforderlich ist; sie *kann*

---

<sup>1</sup> Vgl. früheres Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bonn 2001

solche Kosten auch in anderen Fällen tragen (ggf. in pauschalierter Form).

### *Prinzipien der Hilfestellung*

Für die Sozialhilfe sind zwei Grundgedanken von zentraler Bedeutung: der Nachrang der Sozialhilfe gegenüber vorgelagerten Sicherungssystemen und die individuelle Abstimmung auf den Bedarf im Einzelfall.

**Nachrangig** bedeutet, dass die Sozialhilfe als das unterste Netz im gegliederten System der sozialen Sicherung nur dann eingreift, wenn die Hilfesuchenden nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft zu helfen oder die erforderliche Hilfe von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen zu erhalten. Vorrang hat daher stets die Fähigkeit zur Selbsthilfe durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft, des eigenen Einkommens und Vermögens sowie die Geltendmachung etwaiger Ansprüche gegenüber anderen, seien es Sozialleistungsträger oder unterhaltsverpflichtete Angehörige.

Der Grundgedanke der **Individualisierung** bringt zum Ausdruck, dass sich „Art, Form und Maß der Sozialhilfe ... nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen“ (§ 3 Abs. 1 BSHG) zu richten haben; dabei soll „Wünschen des Hilfeempfängers, die sich auf die Gestaltung der Hilfe richten, ... entsprochen werden, soweit sie angemessen sind“ (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BSHG). In der Praxis der Sozialhilfe

wurden mit dem Ziel der Gleichbehandlung von Hilfesuchenden in gleicher Lebenslage ebenso wie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung Regelsätze geschaffen und z.T. Pauschalbeträge eingeführt, die für gleichartige Bedarfe eine einheitliche Deckung leisten. Eine weitergehende Pauschalierung einmaliger Leistungen, wie sie in § 101 a BSHG vorgesehen ist und bis zum 30. Juni 2005 modellhaft erprobt wird, könnte die Sozialhilfeträger von der aufwändigen Bearbeitung von Einzelanträgen entlasten und den Hilfeempfängern die Möglichkeit geben, auf Grund größerer Dispositionsfreiheit eigenständiger zu wirtschaften. Die konkrete Prüfung des individuellen Bedarfs behält allerdings auch weiterhin grundsätzlich Vorrang, sodass der Sozialhilfeträger auch den in Ausnahmefällen über Regelsätze und Pauschalbeträge hinausgehenden Bedarf abdecken muss.

## **2 Hilfe zum Lebensunterhalt**

Die Sozialhilfe umfasst nach § 1 Abs. 1 BSHG zwei Hilfearten: die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Hilfe zum Lebensunterhalt erhält nach § 11 Abs. 1 BSHG derjenige, „der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann.“ Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird überwiegend in Privathaushalten lebenden Personen, aber auch in Heimen, Anstalten oder ähnlichen Einrichtungen



lebenden Hilfebedürftigen gewährt (Empfängerzahlen s. Seite 30).

#### *Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen*

Der notwendige Bedarf, den die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen abzudecken hat, umfasst nach § 12 Abs. 1 BSHG insbesondere „Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“. Zu letzteren zählen „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.“ Diese Definition macht deutlich, dass die Sozialhilfe weit mehr leistet als nur die Sicherung eines physischen Existenzminimums; das Leistungsniveau orientiert sich vielmehr an einem soziokulturellen Mindeststandard, der die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft einschließt.

Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen wird im Wesentlichen durch Leistungen nach Regelsätzen, sogenannte einmalige Leistungen, Mehrbedarfzuschläge und Übernahme der Unterkunftskosten gewährt. Die laufenden Leistungen nach **Regelsätzen** sollen den „Regelbedarf“ abdecken. Was zu diesem Regelbedarf zählt, ist in der vom Bund erlassenen Rechtsverordnung (Regelsatz-Verordnung) definiert. Die konkrete Höhe der Regelsätze wird auf dieser Grundlage von den zuständigen Behörden der Länder jeweils zum 1. Juli eines Jahres festgelegt. Seit dem 01.07.2002 gelten folgende monatlichen Regelsätze für den

Haushaltsvorstand oder für allein lebende Hilfeempfänger („Eckregelsatz“):

Baden-Württemberg	€ 294
Bayern *	€ 284
Berlin	€ 293
Brandenburg	€ 280
Bremen	€ 293
Hamburg	€ 293
Hessen	€ 294
Mecklenburg-Vorpommern	€ 279
Niedersachsen	€ 293
Nordrhein-Westfalen	€ 293
Rheinland-Pfalz	€ 293
Saarland	€ 293
Sachsen	€ 279
Sachsen-Anhalt	€ 282
Schleswig-Holstein	€ 293
Thüringen	€ 279

\* In Bayern handelt es sich um den Mindestregelsatz.

Im rechnerischen Durchschnitt ergibt sich daraus für die Länder des früheren Bundesgebietes ein Mittelwert von € 292 und für die neuen Länder einschließlich Berlin-Ost ein Mittelwert von € 282.

Die Regelsätze für Haushaltsangehörige stehen in einem prozentualen Verhältnis zum Eckregelsatz. Sie betragen:

- für Kinder bis einschließlich 6 Jahren 50% bzw. in Haushalten von allein Erziehenden 55% des Eckregelsatzes, gegenwärtig also im Durchschnitt der Länder des früheren Bundesgebietes € 146 bzw. € 161 im Monat und in den neuen Ländern € 141 bzw. € 155;
- für Kinder von 7 bis 13 Jahren 65% des Eckregelsatzes, also zurzeit durchschnittlich € 190 (früheres Bundesgebiet) bzw. € 183 (neue Länder und Berlin-Ost);

- für Jugendliche von 14 bis 17 Jahren 90% des Eckregelsatzes, also heute durchschnittlich € 263 bzw. € 254;
- für weitere Erwachsene im Haushalt (ab 18 Jahren) 80% des Eckregelsatzes, also gegenwärtig € 234 bzw. € 226.

Die entsprechenden Werte für die einzelnen Länder werden in einer Tabelle im zweiten Teil dieser Informationsschrift wiedergegeben (s. Seite 23).

Mit der Sozialhilfereform, dem Siebten Gesetz zur Änderung des BSHG und dem Haushaltssanierungsgesetz wurde das Bemessungssystem für die Regelsätze dahingehend präzisiert, dass zukünftig Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen sind:

„Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die Bemessung ist zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen“ (§ 22 Abs. 3 BSHG).

Bis dahin wird die Übergangsregelung praktiziert, dass die Regelsätze jeweils zum 1. Juli eines Jahres um den Prozentsatz erhöht werden, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.

Unter bestimmten in § 13 BSHG näher erläuterten Bedingungen können im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt auch Beiträge zur Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung übernommen werden.

Weiterhin können die Kosten für eine angemessene Alterssicherung und ein angemessenes Sterbegeld vom Sozialhilfeträger übernommen werden (§ 14 BSHG).

Für einige Gruppen von Hilfeempfängern wird auf Grund ihrer besonderen Lebensumstände nach § 23 BSHG ein **Mehrbedarf** anerkannt, der durch einen entsprechenden Zuschlag zum Regelsatz abgegolten wird. Dieser Zuschlag beträgt 20% des maßgebenden Regelsatzes

- für Personen, die mindestens 65 Jahre alt oder voll erwerbsgemindert im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung sind **und** als gehbehindert anerkannt sind (d.h. einen Ausweis nach § 69 Abs. 5 SGB IX mit dem Merkzeichen G besitzen)

sowie

- für werdende Mütter nach der 12. Schwangerschaftswoche,

sofern nicht im Einzelfall ein abweichender Bedarf besteht.

Für weitere Gruppen wird ein anders bemessener Mehrbedarf anerkannt:

- Bei allein Erziehenden mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren beträgt der Mehrbedarf 40% des Regelsatzes; bei vier oder mehr Kindern erhöht sich der Mehrbedarf auf 60%;
- ebenfalls ein Mehrbedarf von 40% wird behinderten Menschen ab 15 Jahren gewährt, die Eingliederungshilfe zur Schul-, Aus- oder Fortbildung erhalten,

sofern nicht im Einzelfall ein abweichender Bedarf besteht.

- Für kranke, genesende, behinderte Menschen oder von einer Krankheit oder Behinderung Bedrohte, die einer kostenaufwendigeren Ernährung be-

dürfen, wird ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anerkannt.

Neben den nach Regelsätzen bemessenen Leistungen und eventuellen Mehrbedarfszuschlägen umfasst die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt als weitere Komponente die Kosten der **Unterkunft und Heizung**. Im Regelfall werden hier Leistungen in Höhe der tatsächlich anfallenden Aufwendungen für Miete, Nebenkosten und Heizung gewährt. Selbst in den Fällen, in denen diese Kosten einen der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, werden sie solange voll vom Sozialhilfeträger übernommen, wie es dem Hilfeempfänger nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, seine Aufwendungen durch Wohnungswechsel, Vermietung oder auf andere Weise zu senken.

Der Umzug in eine andere Wohnung ist vor Vertragsabschluss mit dem zuständigen Sozialhilfeträger abzustimmen. Wohnungsbeschaffungskosten und Mietkautionen können bei vorheriger Zustimmung des Sozialamtes von diesem übernommen werden. Eine Zustimmung *soll* erteilt werden, wenn der Sozialhilfeträger den Umzug veranlasst hat oder wenn er aus anderen Gründen notwendig ist (§ 3 Abs. 1 Regelsatzverordnung).

Außer durch die genannten laufenden Leistungen kann die Hilfe zum Lebensunterhalt auch durch **einmalige Leistungen** gewährt werden. Damit sollen insbesondere solche Bedarfspositionen abgedeckt werden, für die Aufwendungen nicht regelmäßig in gleicher Höhe anfallen. Dazu zählen nach § 21 Abs. 1a BSHG vor allem:

- Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in nicht kleinem Umfang und deren Beschaffung von nicht geringem Anschaffungspreis,
- Beschaffung von Brennstoffen für Einzelheizungen,
- Beschaffung von besonderen Lernmitteln für Schüler,
- Instandsetzung von Hausrat in nicht kleinem Umfang,
- Instandhaltung der Wohnung,
- Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert sowie
- Aufwendungen für besondere Anlässe.

Empfänger laufender Leistungen zum Lebensunterhalt haben grundsätzlich einen Anspruch auf einmalige Leistungen zur Abdeckung der genannten Bedarfspositionen. In der Praxis wird ein Teil der einmaligen Leistungen von einer Reihe von Sozialhilfeträgern pauschal und ohne Antrag (z.B. für Bekleidung) gewährt und in periodischen Abständen ausgezahlt. Eine Weiterentwicklung der Pauschalierung mit dem Ziel, den Entscheidungsspielraum der Hilfebezieher zu erweitern und diese ebenso wie die Verwaltung von aufwändigen Einzelanträgen zu entlasten, wird zurzeit im Rahmen einer „Experimentierklausel“ erprobt, die als § 101a BSHG mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des BSHG zum 1. 7. 1999 in Kraft getreten ist.

Die Gewährung einmaliger Leistungen ist nicht an den gleichzeitigen Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gebunden. Sie ist über den Kreis dieser Hilfeempfänger hinaus auch solchen Personen zu gewähren, die zwar keine laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt benötigen, aber auf

Grund ihrer Einkommenssituation nicht in der Lage sind, ihren besonderen Bedarf vollständig aus eigenen Kräften und Mitteln zu decken.

#### *Einsatz von Einkommen und Vermögen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt*

Aus dem Nachrangprinzip der Sozialhilfe folgt für die Hilfe zum Lebensunterhalt, dass der Hilfesuchende zunächst das eigene Einkommen und Vermögen einzusetzen hat, die Hilfe also nur insoweit einsetzt, als aus diesen Mitteln der Lebensunterhalt nicht oder nicht vollständig bestritten werden kann.

Als Einkommen einzusetzen ist grundsätzlich die Gesamtheit aller Einkünfte in Geld oder Geldeswert. Dazu zählen insbesondere alle Einkünfte im steuerrechtlichen Sinne wie etwa aus Erwerbstätigkeit, Vermietung und Verpachtung, Gewerbebetrieb oder Kapitalvermögen ebenso wie die meisten Sozialleistungen wie z.B. Leistungen der Sozialversicherungen, Kindergeld und Wohngeld. Ausdrücklich von einer Anrechnung ausgenommen sind das Erziehungsgeld, die Leistungen der Stiftung „Mutter und Kind“ und die Kindererziehungsleistungen an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921. Ausgenommen sind ferner Leistungen der Sozialhilfe selbst, die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz und nach dem Bundesentschädigungsgesetz gewährte Renten oder Beihilfen bis zur Höhe der Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz. Außer Betracht bleiben schließlich in der Regel Zuwendungen von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege oder private Zuwendungen, die von Dritten ohne recht-

liche oder sittliche Verpflichtung gewährt werden, soweit ihre Berücksichtigung für den Empfänger eine besondere Härte bedeuten würde. Nach § 77 Abs. 1 BSHG sind auch der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen sowie der Kindergeldzuschlag, die nach den vom früheren Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erlassenen Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ an den Arbeitnehmer gewährt werden, nicht als Einkommen zu berücksichtigen und daher nicht auf die Sozialhilfe anzurechnen.

Da die Einkommensbestimmungen auf das verfügbare Einkommen abzielen, sind vom Bruttoeinkommen die darauf entrichteten Steuern, die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, die staatlich geförderten Eigenbeiträge zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge (soweit sie den Mindesteigenbeitrag nach § 86 EStG nicht übersteigen) und Beiträge zu anderen Versicherungen, die entweder gesetzlich vorgeschrieben oder nach Grund und Höhe angemessen sind, sowie die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen Ausgaben abzuziehen. Um den höheren Bedarf von Erwerbstätigen zu berücksichtigen und gleichzeitig Hilfeempfängern einen materiellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu bieten, ist für Erwerbstätige ein angemessener Absetzbetrag vorgesehen (§ 76 Abs. 2a BSHG). Familien werden durch einen Kinderfreibetrag von monatlich € 10,25 bei einem Kind und € 20,50 bei zwei oder mehr Kindern im Haushalt zusätzlich entlastet (§ 76 Abs. 2 Nr. 5 BSHG, befristet bis zum 30. Juni 2005).

Der nach Einsatz des eigenen Einkommens verbleibende Bedarf an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand oder allein Lebende
+ Regelsätze für etwaige sonstige Haushaltsangehörige
+ etwaige Mehrbedarfszuschläge
+ Miete und Nebenkosten
+ Heizkosten
<hr/>
= <b>Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt</b> <i>abzüglich</i>
<b>anzurechnendes Einkommen</b>
<hr/>
= <b>tatsächlich zu leistende Hilfe zum Lebensunterhalt</b>

Das anzurechnende Einkommen wird folgendermaßen berechnet:

Summe des Bruttoeinkommens
– Steuern und Sozialabgaben
– etwaige sonstige Versicherungsbeiträge
– staatlich geförderte Eigenbeiträge zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge
– mit der Erzielung des Einkommens verbundene notwendige Ausgaben
– Freibetrag für das 1. und 2. Kind
– Absetzbetrag für Erwerbstätige
<hr/>
= <b>anzurechnendes Einkommen</b>

Die Gewährung der öffentlichen Hilfe setzt ferner wegen der Nachrangigkeit der Sozialhilfe voraus, dass das gesamte verwertbare Vermögen des Hilfesuchenden einzusetzen ist. Eine Reihe von Vermögensgegenständen ist davon allerdings ausgenommen wie z.B. ein

angemessenes, selbst genutztes Hausgrundstück oder eine solche Eigentumswohnung, der angemessene Hausrat und je nach Hilfeart unterschiedliche kleinere Barbeiträge. Diese betragen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt i.d.R. € 1.279 (bzw. € 2.301 bei Älteren ab 60 Jahren, voll Erwerbsgeminderten und vergleichbaren Invalidenrentnern), bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen € 2.301 mit erhöhten Beträgen in besonderen Fällen; hinzu kommen Freibeträge für Ehegatten und Kinder (vgl. VO zu § 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG). Außerdem sind in der Ansparphase das Kapitalvermögen und seine Erträge, die der zusätzlichen privaten Altersvorsorge dienen und deren Ansammlung staatlich gefördert wurden, von der vorrangigen Verwertung ausgenommen.

Neben den eigenen Mitteln ist bei nicht getrennt lebenden Eheleuten das Einkommen des Ehegatten vorrangig zu berücksichtigen. Bei hilfebedürftigen minderjährigen, unverheirateten Kindern, die im Haushalt ihrer Eltern oder eines Elternteils leben, sind auch Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils einzubeziehen (§ 11 Abs.1 S.2 BSHG). Dies gilt nicht, wenn in diesen Fällen eine minderjährige Hilfesuchende schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis unter 6 Jahren betreut.

Lebt ein Hilfesuchender mit Verwandten oder Verschwägerten in einem Haushalt, wird vermutet, dass er von ihnen Leistungen zum Lebensunterhalt erhält, soweit dies nach deren Einkommen und Vermögen erwartet werden kann (§ 16 BSHG). Diese Unterhaltsvermutung gilt entsprechend auch

für Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben. Partner eheähnlicher Gemeinschaften dürfen hinsichtlich der Voraussetzungen und des Umfangs der Sozialhilfe nicht besser gestellt werden als Ehegatten (§ 122 BSHG).

Nach § 91 Abs. 1 BSHG geht für die Zeit der Hilfgewährung ein nach bürgerlichem Recht bestehender Unterhaltsanspruch bis zur Höhe der geleisteten Aufwendungen auf den Träger der Sozialhilfe über. Die Heranziehung Unterhaltspflichtiger durch einen Träger der Sozialhilfe ist zunächst keine Frage des Sozialhilferechts, sondern eine Konsequenz aus der Unterhaltspflicht nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Danach sind Ehegatten und Verwandte in gerader Linie verpflichtet, einander Unterhalt zu gewähren. Ob und in welchem Umfang tatsächlich Unterhaltsleistungen beansprucht werden können, hängt neben der Bedürftigkeit des Hilfesuchenden von der Leistungsfähigkeit der zum Unterhalt Verpflichteten ab.

Das Sozialhilferecht enthält allerdings ergänzende Schutzvorschriften für den Unterhaltsverpflichteten und den Unterhaltsberechtigten. So ist z.B. nach § 91 Abs. 2 BSHG der Übergang des Anspruchs gegen einen nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtigen ausgeschlossen, wenn dies eine unbillige Härte bedeuten würde. Eine solche liegt in der Regel bei unterhaltspflichtigen Eltern vor, soweit einem volljährigen behinderten Kind Eingliederungshilfe für behinderte Menschen gewährt wird; nur außerordentlich wohlhabende Unterhaltspflichtige werden in diesen Fällen herangezogen. Für Eltern voll-

jähriger behinderter Kinder, die Eingliederungshilfe oder Hilfe zur Pflege in einer *vollstationären* Einrichtung erhalten, gilt eine Sonderregelung. In diesen Fällen geht generell nur noch ein Unterhaltsanspruch gegen die Eltern in Höhe von € 26 pro Monat auf den Träger der Sozialhilfe über; eine regelmäßige Einkommens- und Vermögensprüfung entfällt.

Eltern von vollstationär untergebrachten behinderten Kindern unter 27 Jahren können eine Härteprüfung beantragen mit dem Ziel, auch die € 26 nicht zahlen zu müssen.

Der Anspruchsübergang ist weiter ausgeschlossen, wenn der Hilfeempfänger mit dem Unterhaltspflichtigen im zweiten oder einem entfernteren Grade verwandt ist. Gleiches gilt für Unterhaltsansprüche gegen Verwandte ersten Grades einer Hilfeempfängerin, die schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis unter 6 Jahren betreut (§ 91 Abs. 1 S. 3 BSHG).

Außerdem genießt der Unterhaltspflichtige den gleichen Einkommens- und Vermögensschutz wie der Hilfeempfänger (§ 92 Abs. 2 S. 1 BSHG). Das bedeutet, dass er sein Einkommen und Vermögen nur in dem Maße einsetzen muss wie der Hilfeempfänger selbst.

Zur Ermittlung von Unterhaltsbeiträgen haben der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in Frankfurt/Main und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe Empfehlungen herausgegeben, nach denen viele Sozialhilfeträger verfahren.

### *Hilfe zur Arbeit*

Die Sozialhilfe bleibt gegenüber den Selbsthilfekräften des Hilfebedürftigen nachrangig. Deshalb ist dieser verpflichtet, „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen ein(zu)setzen“ (§18 Abs.1 BSHG). Der Sozialhilfeträger hat „darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet“ (§ 18 Abs. 2 Satz 1), es sei denn, dass eine Arbeit auf Grund besonderer Umstände (wie z.B. fehlender körperlicher oder geistiger Eignung, wesentlicher Erschwerung der künftigen Ausübung der bisherigen Tätigkeit, Gefährdung der geordneten Erziehung eines Kindes) nicht zumutbar ist (§ 18 Abs. 3 BSHG).

Arbeit ist jedoch nicht nur unter dem Aspekt des Nachrangs von Sozialhilfeleistungen zu sehen, sondern zugleich auch als direktes Mittel zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit und zur sozialen Integration. Aus diesem Grunde ist die „Hilfe zur Arbeit“ ein wesentlicher Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt. Das Gesetz fordert die Kommunen in § 19 Abs. 1 auf, für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Für die Schaffung und Erhaltung solcher Arbeitsgelegenheiten anfallende Aufwendungen können von den Sozialhilfeträgern übernommen werden. Diese Maßnahmen sind in der Regel zeitlich befristet und dienen einer (Wieder-) Eingliederung des Hilfeempfängers in das Arbeitsleben.

Unmittelbar auf die (Wieder-) Eingliederung von Hilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt zielen zwei Erweiterungen der „Hilfe zur Arbeit“ ab: Soweit es im Einzelfall geboten ist, kann der Sozialhilfeträger auch Zuschüsse an den *Arbeitgeber* leisten oder durch sonstige geeignete Maßnahmen darauf hinwirken, dass der Hilfeempfänger Arbeit findet. Damit ist in erster Linie die Eingliederung in reguläre Arbeitsverhältnisse gemeint. „Sonstige geeignete Maßnahmen“ können z.B. Leiharbeitsverhältnisse, Kurzarbeitsverhältnisse sowie die Förderung der beruflichen Qualifikation sein, um dem Hilfeempfänger gezielte Hilfen zur Anpassung an die aktuellen Arbeitsmarkterfordernisse zu geben.

Dem *Sozialhilfeempfänger* kann bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit als zusätzlicher Anreiz bis zur Dauer von zwölf Monaten ein monatlicher Zuschuss gewährt werden, der bis zur Höhe des Eckregelsatzes reichen kann. Eine bis zum 30. Juni 2005 befristete Experimentier- und Öffnungsklausel ermöglicht befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger, die hinsichtlich der Höhe und der zeitlichen Begrenzung über diese gesetzlichen Maßgaben hinaus gehen.

Der Hilfeempfänger ist verpflichtet, angebotene zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten anzunehmen. Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, verliert nach § 25 BSHG seinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Außerdem ist in einer ersten Stufe die Hilfe um mindestens 25% des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen. Wei-

ter gehende Kürzungen bis hin zur Einstellung der Hilfe zum Lebensunterhalt sind nicht ausgeschlossen. Allerdings ist der Hilfeempfänger damit nicht aus der Fürsorgeverantwortung des Sozialhilfeträgers entlassen. Die Verpflichtung, den einzelnen Fall im Blick zu behalten und ggf. neue Maßnahmen einzuleiten bzw. anzubieten, bleibt unberührt.

Gegenüber einer bloßen Abfederung von Notlagen ist mit diesen Formen der Hilfe, die auf die Stärkung von Selbsthilfe, Motivation und Wettbewerbschancen des Hilfebeziehers abzielen, eine neue Qualität erreicht.

Als Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit kommen unter anderem in Betracht:

- Arbeitgeberzuschüsse sowie weitere geeignete Maßnahmen zur Förderung einer Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt (*Kann*-Leistung nach § 18 Abs. 4 BSHG).
- Zuschüsse an den Hilfeempfänger bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, in der Regel bis zur Höhe des Eckregelsatzes und bis zu einer Dauer von zwölf Monaten (*Kann*-Leistung nach § 18 Abs. 5 BSHG). Eine bis zum 30. Juni 2005 befristete Experimentier- und Öffnungsklausel ermöglicht befristete Zuschüsse an Hilfeempfänger über diese gesetzlichen Maßgaben hinsichtlich der Höhe und der zeitlichen Begrenzung hinaus.
- Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können (*Soll*-Bestimmung, § 19 Abs. 1 S. 1 BSHG). Dazu werden in der Regel sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit dem üblichen Arbeitsentgelt vereinbart. Hierfür kann der Sozialhilfeträger Kosten übernehmen (*Kann*-Bestimmung, § 19 Abs. 1 Satz 2 BSHG).

- Werden Gelegenheiten zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen, können ebenfalls sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit üblichem Arbeitsentgelt (§ 19 Abs. 2 Alternative 1 BSHG) vereinbart werden; möglich ist dann aber auch der weitere Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen (§ 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG).
- Falls im Einzelfall erforderlich: die Förderung der Gewöhnung an eine berufliche Tätigkeit oder die Prüfung der Bereitschaft zur Arbeit (*Soll*-Bestimmung, § 20 BSHG). In diesem Falle wird ebenfalls Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt. Diese Maßnahmen spielen quantitativ eine nachgeordnete Rolle.

Das Bundessozialhilfegesetz wird im Zuge der Betonung einer aktiven Hilfe zunehmend darauf ausgerichtet, die Arbeitsmarktintegration von Hilfesuchenden zu fördern.

Um die Vermittlung in Arbeit auch strukturell zu erleichtern, soll die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden. Die Bundesregierung fördert daher bis Ende 2003 regional begrenzte, innovative Modellvorhaben, die neue Möglichkeiten der Kooperation zwischen beiden Ämtern erschließen sollen. Die Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit (MoZArT) werden bis zum genannten Zeitpunkt mit insgesamt rund 15 Mio. € jährlich unterstützt (§ 18a BSHG).

#### *Präventive Hilfe*

Die Sozialhilfe soll nach § 6 BSHG auch „vorbeugend gewährt werden, wenn dadurch eine dem Einzelnen dro-



hende Notlage ganz oder teilweise abgewendet werden kann“. Diesen Aspekt konkretisiert das Gesetz in Bezug auf die Übernahme von Mietschulden: Wohnungslosigkeit ist mit erheblichen negativen sozialen Folgen und meist auch mit hohen finanziellen Aufwendungen für die Unterbringung der wohnungslos gewordenen Personen verbunden, die sich durch Maßnahmen bei der Beschaffung und Erhaltung einer neuen Wohnung noch beträchtlich erhöhen können. Die in § 15a BSHG geregelte Übernahme von Mietschulden sowie die Information des Sozialhilfeträgers durch das zuständige Gericht im Falle des Eingangs einer Räumungsklage zielen darauf ab, ein präventives Eingreifen der Sozialhilfe frühzeitig zu sichern.

#### *Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen*

Für Hilfeempfänger, die in einer Einrichtung leben, umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt einen Barbetrag zur persönlichen Verfügung (§ 21 Abs. 3 BSHG). Erwachsenen Hilfeempfängern steht ein Barbetrag in Höhe von mindestens 30% des Eckregelsatzes zu (dies entspricht gegenwärtig € 88 im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes und € 85 im Durchschnitt der neuen Länder und Ost-Berlins). Für minderjährige Hilfeempfänger wird der Barbetrag durch die zuständigen Landesbehörden festgesetzt. Viele Bewohner von Einrichtungen tragen mit eigenem Einkommen teilweise zur Deckung der Kosten bei; in diesen Fällen wird der Barbetrag um 5% des Einkommens bis zur Obergrenze von 15% des Eck-

regelsatzes erhöht. Dies entspricht einem gesamten Barbetrag in Höhe von € 131 (Durchschnitt im früheren Bundesgebiet) bzw. € 127 (Durchschnitt in den neuen Ländern). Diese Regelung zum Barbetrag gilt entsprechend, wenn Hilfe in besonderen Lebenslagen in Einrichtungen gewährt wird.

### **3 Hilfe in besonderen Lebenslagen**

Den zweiten großen Bereich der Leistungen der Sozialhilfe stellen diejenigen Hilfen dar, die gezielt zur Deckung von spezifischen Bedarfen bestimmter Personengruppen in besonderen Situationen gewährt werden: die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Diese im dritten Abschnitt (§§ 27 ff.) des Bundessozialhilfegesetzes geregelte Hilfe umfasst die folgenden Arten:

- Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage (§ 30 BSHG),
- Hilfe zur Familienplanung (§ 36 BSHG),
- Hilfe bei Sterilisation (§ 36a BSHG),
- Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft (§ 36b BSHG),
- Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe (§ 37 BSHG),
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 39 - 47 sowie 126 BSHG),
- Blindenhilfe (§ 67 BSHG),
- Hilfe zur Pflege (§§ 68 - 69c BSHG),
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts (§§ 70, 71 BSHG),
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 72 BSHG),
- Altenhilfe (§ 75 BSHG).

Über diese Aufzählung der im Einzelnen gesetzlich geregelten Hilfearten hinaus kann die Sozialhilfe nach § 27 Abs. 2 BSHG auch in anderen besonderen Lebenslagen helfend einsetzen, wenn spezifische Bedarfssituationen vorliegen und der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt ist. Damit hat der Gesetzgeber ein Instrument geschaffen, das dem Sozialhilfeträger erlaubt, flexibel und rasch neu auftretenden Notlagen in Einzelfällen begegnen zu können.

Ein Anspruch auf Hilfe in besonderen Lebenslagen besteht unabhängig von der Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie wird also auch solchen Personen gewährt, die für ihren Lebensunterhalt selbst sorgen können und nur auf Grund ihrer besonderen Bedarfssituation auf die zusätzliche Hilfe der Allgemeinheit angewiesen sind. Wird die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung gewährt, umfasst die Hilfe in besonderen Lebenslagen auch den in der Einrichtung gewährten Lebensunterhalt.

Angesichts der Fülle von Detailregelungen kann hier nicht auf jede Art der Hilfe in besonderen Lebenslagen im Einzelnen eingegangen werden. Die derzeit am stärksten ins Gewicht fallenden Hilfearten sind die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege sowie die Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe.

### *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen*

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat präventiven, rehabilitativen und integrativen Charakter: sie dient dazu, „eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und den Behinderten in die Gesellschaft einzugliedern“ (§ 39 Abs.3 BSHG). Hierzu gehört vor allem, dem behinderten Menschen die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihm die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen und ihn soweit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen. Anspruchsberechtigt sind alle Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert oder von einer Behinderung bedroht sind.

Zu den Maßnahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen gehören u.a. ambulante oder stationäre Krankenbehandlung, die Versorgung mit Hilfsmitteln, heilpädagogische Hilfe im Kindesalter, Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung oder Hilfe zur Ausbildung für einen angemessenen Beruf oder eine sonstige angemessene Tätigkeit (§§ 40, 43 BSHG).

Behinderte Menschen haben Anspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen, wenn sie wegen Art und Schwere der Behinderung (noch) nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können (§ 136 Abs. 1 SGB IX). Die Werkstatt

für behinderte Menschen steht allen Personen aus ihrem Einzugsgebiet offen, die diese Voraussetzung erfüllen (§ 137 SGB IX).

Die Werkstatt für behinderte Menschen ist eine Einrichtung der beruflichen Rehabilitation, die dem genannten Personenkreis eine angemessene berufliche Bildung und der Art und Schwere der Behinderung angemessene Beschäftigung bietet. Die Kosten dieser Einrichtung werden während des Eingangsverfahrens und im Berufsausbildungsbereich von den dafür zuständigen Rehabilitationsträgern (in der Regel der Bundesanstalt für Arbeit) und im Arbeitsbereich von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe übernommen. Bei der Gewährung von Eingliederungshilfe für volljährige behinderte Menschen ist in der Regel nur das Einkommen und Vermögen des behinderten Menschen selbst, nicht das seiner Eltern zu berücksichtigen. Der Einsatz des Vermögens ist bis zur Höhe von € 25.311 in der Regel als eine „Härte“ anzusehen.

Die 1996 erfolgten Änderungen von BSHG und Schwerbehindertengesetz sowie das 2001 eingeführte SGB IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ haben die Situation der in Werkstätten Beschäftigten spürbar verbessert. Diese haben nun nicht nur einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung, sondern auch einen arbeitnehmerähnlichen Status (§ 138 Abs. 1 SGB IX) und betriebliche Mitwirkungsmöglichkeiten (§ 139 SGB IX). In der Regel sind mindestens 70% des Werkstatt-Arbeitsergebnisses für die Arbeitsentgelte zu verwenden (§ 12 Abs.5 Nr.1 Werkstättenverordnung -SGB IX-).

Liegt das monatliche Arbeitsentgelt unter 323 €, erhält der Werkstattbeschäftigte zusätzlich ein Arbeitsfördergeld in Höhe von bis zu € 26 im Monat (§ 43 SGB IX).

Mit dem ab 1. Januar 1999 in Kraft getretenen neuen Finanzierungssystem für die Sozialhilfe in Einrichtungen soll die Ausgabenentwicklung auch im Bereich der stationären Behindertenhilfe in der Zukunft stärker beeinflusst werden. Die Sozialhilfeträger haben zukünftig mit den Einrichtungsträgern oder ihren Verbänden eine Vereinbarung über Inhalt, Art und Umfang der Leistung, über die Vergütung und über die Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung abzuschließen. Die Vergütung ist in die Kostenbereiche Investition, Unterkunft und Verpflegung sowie Maßnahmen aufzuteilen. Sie richtet sich nicht mehr nach den von der Einrichtung verursachten Kosten, sondern nach der vereinbarten und zu erbringenden Leistung. Ziel des neuen Finanzierungssystems ist es, durch eine Vergleichbarkeit von Leistung und Vergütung einen Wettbewerb unter den Einrichtungen in Gang zu setzen und die Einrichtungen zu einer wirtschaftlicheren und effizienteren Leistungserbringung anzuhalten, damit auch künftig die hohen Leistungsstandards durch die Sozialhilfeträger finanzierbar bleiben. Hierbei sollen entsprechende Bundesempfehlungen und Landesrahmenverträge die Vergleichbarkeit der Einrichtungsleistungen und Vergütungen sicherstellen.

### Hilfe zur Pflege

Die Sozialhilfe unterstützt auch pflegebedürftige Personen, indem sie die mit der Pflege verbundenen Kosten ganz oder teilweise übernimmt. „Pflegebedürftigkeit“ bedeutet häufig die langfristige Angewiesenheit auf Hilfe in der täglichen Lebensführung infolge einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung (§ 68 Abs. 1 BSHG). Das Risiko der Pflegebedürftigkeit steigt mit zunehmendem Alter rapide an. In der Regel übernehmen Angehörige einen erheblichen Teil der Pflege und hauswirtschaftlichen Versorgung, zum Teil unter Nutzung professioneller ambulanter Dienste und Einrichtungen der Tages- oder Kurzzeitpflege. Ein Wechsel zu vollstationärer Pflege wird in der Regel dann erforderlich, wenn sich der Pflegebedarf erheblich erhöht oder wenn Angehörige nicht zur Verfügung stehen bzw. sich durch die Pflege überlastet fühlen.

Die *Hilfe zur Pflege* unterstützt (unter Berücksichtigung der Einkommensgrenzen nach § 79 bzw. § 81 BSHG) vorrangig die häusliche Pflege (§ 69 in Verbindung mit § 3a BSHG), und zwar in Form von Pflegegeld oder der Übernahme angemessener Kosten für (private oder professionelle) Pflegepersonen sowie durch Hilfsmittel und Beitragszahlungen für eine angemessene Alterssicherung der Pflegeperson, wenn diese nicht anderweitig gesichert ist. Wenn häusliche Pflege nicht mehr ausreicht oder gegenüber zumutbarer stationärer Unterbringung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre (vgl. § 3a Satz 2 BSHG), über-

nimmt die Hilfe zur Pflege die Aufwendungen für die stationäre Pflege.

Mit Einführung der Pflegeversicherung (SGB XI) hat sich die Belastung der Sozialhilfe für pflegebedingte Aufwendungen jedoch grundlegend verändert. Durch dieses vorrangige Versicherungssystem werden seit April 1995 Leistungen für ambulante, teilstationäre und Kurzzeitpflege und seit Juli 1996 Leistungen für stationäre Pflege gewährt.

Parallel zum In-Kraft-Treten der Pflegeversicherung wurden die Pflegebedürftigkeitskriterien und die Höhe des Pflegegeldes in § 69a BSHG mit den entsprechenden Bestimmungen des SGB XI harmonisiert, sodass die Leistungsempfänger nach SGB XI vor allem in häuslichen Pflegefällen häufig keine „Hilfe zur Pflege“ mehr benötigen. Diese ist nun - abgesehen von einer vorübergehend wirksamen Besitzstandswahrung beim Pflegegeld - im Wesentlichen nur noch zuständig

- für Pflegebedürftige, die die Kriterien der Stufe I des § 15 SGB XI („erhebliche Pflegebedürftigkeit“) nicht erfüllen,
- in Fällen kostenintensiver (Schwerst-) Pflege, für die die nach oben hin begrenzten Leistungen der Pflegeversicherung nicht ausreichend sind,
- für die Finanzierung der nicht von der Pflegeversicherung übernommenen Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten bei der Pflege in Einrichtungen sowie
- für nicht pflegeversicherte Personen.

Durch die vorrangig gewährten Leistungen der Pflegeversicherung sind die Sozialhilfeträger erheblich entlastet worden (*siehe Seite 35*).

### *Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe*

Der Leistungsbereich der Hilfe bei Krankheit und vorbeugenden Hilfe entspricht den Leistungen der Krankenversicherung (§ 37 Abs. 1 BSHG) und kommt grundsätzlich für den Personenkreis in Betracht, der keinem Krankenversicherungsschutz unterliegt. Dies trifft auf den Teil der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu, der weder durch eigene Erwerbstätigkeit noch mittelbar über einen erwerbstätigen Familienangehörigen Ansprüche auf Leistungen der Krankenversicherung erworben hat. Zunehmend nutzen aber die Sozialhilfeträger die alternative Möglichkeit, auf eine freiwillige Krankenversicherung der Hilfebezieher hinzuwirken und die hierfür zu zahlenden Beiträge im Rahmen des § 13 Abs. 2 BSHG zu übernehmen.

Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe wird auch Personen gewährt, die keine Hilfe zum Lebensunterhalt benötigen, die Krankheitskosten jedoch ganz oder teilweise nicht aus ihrem Einkommen oder Vermögen bestreiten können.

Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe nehmen auch Ausländer in Anspruch, die sich „zum Zwecke einer Behandlung oder Linderung einer Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland begeben“ haben. In diesem Falle sind die Leistungen der Hilfe bei Krankheit und vorbeugenden Hilfe jedoch auf eine Notfallbehandlung begrenzt: Sie soll für diesen Personenkreis „nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschieb-

bare und unabweisbar gebotene Behandlung einer schwerwiegenden oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden“ (§ 120 Abs. 3 BSHG).

### *Einsatz von Einkommen und Vermögen in der Hilfe in besonderen Lebenslagen*

Die eingangs dargestellten Grundsätze der Individualisierung von Art und Form der Hilfgewährung und der Nachrangigkeit der Sozialhilfe gelten auch für die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Vorrangig gegenüber der Sozialhilfe sind auch hier entsprechende Leistungen anderer Träger wie z.B. der Krankenversicherung oder Pflegeversicherung.

Auf Grund des Nachrangs kann auch Hilfe in besonderen Lebenslagen grundsätzlich nur gewährt werden, wenn dem Hilfesuchenden und seinem Ehegatten die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten ist. Im Falle von unverheirateten minderjährigen Hilfesuchenden werden auch Einkommen und Vermögen der Eltern berücksichtigt, sofern die Hilfesuchende nicht schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis unter 6 Jahren betreut. Als zumutbar gilt der Einsatz eines Einkommens, das über der allgemeinen (§ 79 BSHG) oder den besonderen Einkommensgrenzen (§ 81 BSHG) liegt.

Die allgemeine Einkommensgrenze für die Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 79 BSHG setzt sich zusammen aus

- einem Grundbetrag, der entsprechend der Entwicklung des aktuellen Renten-

wertes der gesetzlichen Rentenversicherung dynamisiert wird und derzeit bei € 563 (Stand: 1. Juli 2002) liegt,

- den Kosten der Unterkunft, soweit diese den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang nicht übersteigen,
- einem Familienzuschlag von jeweils 80% des Eckregelsatzes für den Ehepartner und für jeden vom Hilfesuchenden bzw. dessen Ehepartner überwiegend unterhaltenen Angehörigen.

Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern und einer angenommenen Bruttokaltmiete von € 460 beläuft sich diese allgemeine Einkommensgrenze z.B. im früheren Bundesgebiet und Berlin derzeit auf € 1.725 im Monat, in den neuen Ländern auf € 1.701.

Für bestimmte Personengruppen bzw. Hilfearten gelten besondere Einkommensgrenzen (§ 81 BSHG): So erhöht sich etwa bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in einer stationären oder teilstationären Einrichtung, bei der ambulanten Behandlung von behinderten Menschen, bei voraussichtlich längerer Pflege in einer Einrichtung, bei der häuslichen Pflege in schweren Fällen und bei der Hilfe bei Krankheit und vorbeugenden Hilfe in Fällen schwerer und lang andauernder Erkrankung der oben genannte Grundbetrag auf € 844 (Stand: 1. Juli 2002), sodass sich in dem oben genannten Beispiel (Ehepaar mit zwei Kindern, Miete € 460) eine Einkommensgrenze von € 2.006 ergeben würde. Bei der Blindenhilfe und bei dem Pflegegeld der Stufe III tritt an die Stelle des genannten Grundbetrages ein höherer Betrag von € 1.687 (im früheren Bundesgebiet und Berlin) bzw. € 1.481 (in den neuen Ländern; Stand: 1. Juli 2002), sodass sich in dem angeführten Beispielfall

eine Einkommensgrenze von € 2.849 (früheres Bundesgebiet und Berlin) bzw. € 2.619 (neue Länder) ergibt.

Soweit das Einkommen des Hilfesuchenden, das nach Abzug der Steuern, der Beiträge zur Sozialversicherung und weiterer zu berücksichtigender Versicherungen sowie der mit der Erzielung des Einkommens verbundenen Ausgaben verbleibt, diese Grenzen übersteigt, ist die Aufbringung der Mittel in angemessenem Umfang zuzumuten. In besonderen Fällen, z.B. bei länger andauernder Pflege im Heim, kann der Einsatz von Einkommen auch unterhalb der Einkommensgrenze verlangt werden.

#### **4 Exkurs: Hilfen an Ausländer außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes**

Zum 1. November 1993 trat das Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft, das die Leistungen an ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland neu regelt und den Vorrang von Sachleistungen vorsieht. In der seit September 1998 geltenden Fassung beinhaltet das Asylbewerberleistungsgesetz folgende Kernpunkte:

- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, auch wenn sie im Besitz einer Duldung sind.
- Die Sicherung des Lebensunterhalts erfolgt grundsätzlich für die Dauer von drei Jahren vorrangig durch Sachleistungen. Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen können die Leistungen, soweit es nach den

Umständen erforderlich ist, auch in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden. Zusätzlich erhalten die Leistungsberechtigten zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens einen gesetzlich festgelegten Geldbetrag.

- Auch der Umfang der Leistungen im Krankheitsfall ist, verglichen mit den Leistungen der Sozialhilfe, eingeschränkt. So werden erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlungen nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen gewährt; eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.
- Darüber hinaus gehende Leistungen können gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich sind.
- Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die über Einkommen und Vermögen verfügen, haben dieses vorrangig einzusetzen.

Nach einem Bezug von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von mindestens drei Jahren werden Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlingen und vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern Leistungen entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz gewährt, wenn die Ausreise nicht erfolgen kann und aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, weil humanitäre, rechtliche oder persönliche Gründe oder das öffentliche Interesse dem entgegen stehen. Andernfalls bleibt es bei den abgesenkten Leistungen. Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer – auch solche mit einer Duldung –, die aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können (z. B. wegen Passvernichtung), erhalten nur die im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar gebotenen Leistungen. Das gleiche gilt für den Fall, dass sie lediglich aus dem Grund nach Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erhalten.

## II Daten zur Sozialhilfe

### 1 Sozialhilfeausgaben

Die gesamten Sozialhilfeausgaben erreichten im Jahre 2001 eine Höhe von rund 23,9 Mrd. € (brutto), davon 19,4 Mrd. € im Westen und 4,5 Mrd. € im Osten Deutschlands (einschließlich Berlin). Damit sind die Sozialhilfeausgaben gegenüber dem Vorjahr um 2,7% gestiegen.

Während die Aufwendungen für die Sozialhilfe im Jahr 1963 noch 950 Millionen € betragen, lagen sie zehn Jahre später (1973) mit 2,9 Mrd. in der dreifachen Höhe. Im Jahre 1983 waren die Gesamtausgaben auf 9,0 Mrd. € angestiegen, also wiederum auf das Dreifache des zehn Jahre zuvor verzeichneten Betrages (früheres Bundesgebiet).<sup>1</sup> Die stärksten Zuwachsraten sind in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zu verzeichnen. Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre verläuft die Ausgabensteigerung dagegen insgesamt gesehen recht moderat. Der in den Jahren 1996 und 1997 verzeichnete Ausgabenrückgang war im Wesentlichen auf den Entlastungseffekt der Pflegeversicherung, aber auch auf die Deckelung der Regelsätze (§ 22 Abs. 6 BSHG) zurückzuführen. Seit 1998 lässt sich eine gegenläufige Entwicklung beobachten: Die Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt sind rückläufig, während die Ausgaben der Hilfe in be-

sonderen Lebenslagen wieder ansteigen.

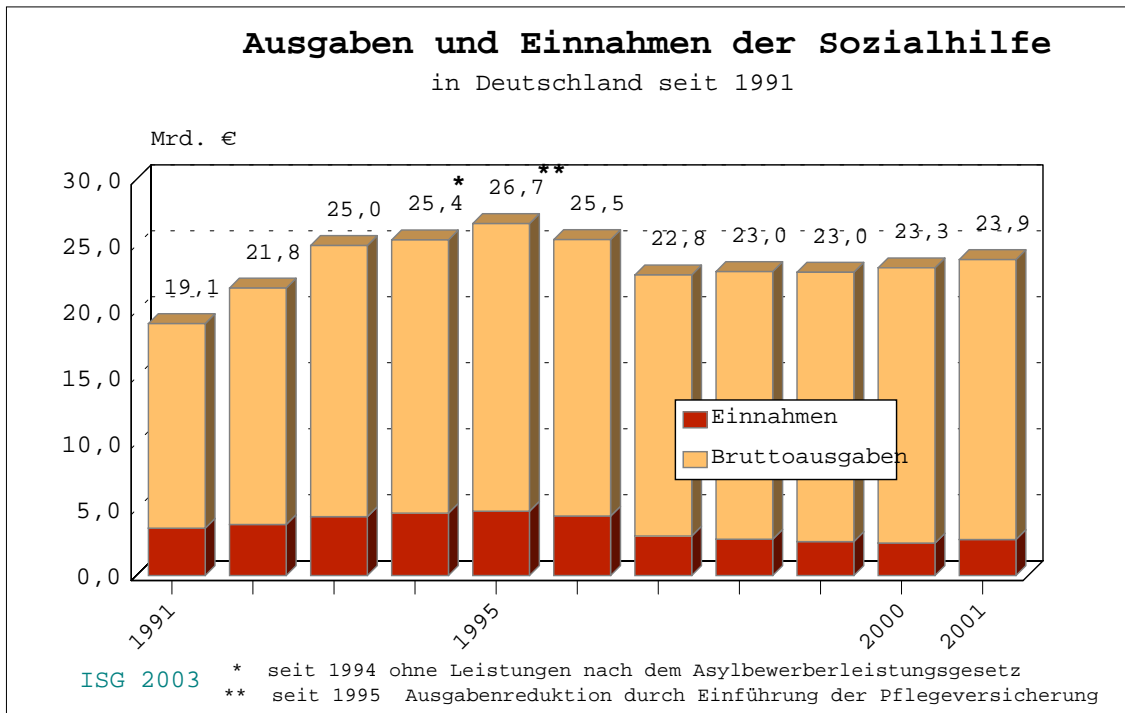
Die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die sich im Jahr 2001 auf 1,7 Mrd. € beliefen (12% niedriger als im Jahr 2000), werden seit 1994 getrennt von der Ausgabenstatistik der Sozialhilfe dokumentiert.

Gemessen an den gesamten Leistungen des Sozialbudgets betrug der Leistungsanteil der Sozialhilfe 2,8% im Jahr 1980 (früheres Bundesgebiet; einschl. Leistungen für Asylbewerber sowie weiterer sozialer Leistungen von Bund und Ländern). Im Jahr 2001 lag dieser Anteil bei 3,8% (Deutschland).

Bei den genannten Aufwendungen handelt es sich um die *Bruttoausgaben*; um die tatsächliche Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Sozialhilfe zu ermessen, sind dagegen die „reinen Ausgaben“ zu betrachten, die den Sozialhilfeträgern nach Abzug der Einnahmen verbleiben. *Einnahmen* der Sozialhilfe fallen insbesondere durch Erstattung anderer Sozialleistungsträger (2001: 7% der Bruttoausgaben), Kostenbeitrag bzw. Aufwendungsersatz der Leistungsbezieher oder ihrer Angehörigen an (2001: 2%). Zusammen mit weniger gewichtigen Einnahmequellen (z.B. aus übergeleiteten Ansprüchen Unterhaltspflichtiger) ergibt sich im Jahr 2001 ein Einnahmeanteil von 11,4% der Bruttoausgaben. Somit betragen die *reinen Ausgaben* der Sozialhilfe im Jahre 2001 insgesamt 21,2 Mrd. € (vgl. *Abbildung Seite 21*), davon in Westdeutschland 17,2 Mrd. € und in Ostdeutschland (einschl. Berlin) 4,0 Mrd. €.

<sup>1</sup> Die Eurowerte wurden auf Basis der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes ermittelt (vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2 „Sozialhilfe“).





Die laufende *Hilfe zum Lebensunterhalt* machte im Jahr 2001 in Deutschland mit 8,5 Mrd. € reinen Ausgaben (40%) den geringeren Teil der finanziellen Aufwendungen aus (vgl. *Abbildung „Ausgabenbereiche der Sozialhilfe“*, Seite 22). Der größere Teil der reinen Ausgaben, 12,7 Mrd. € (60%), entfällt auf die *Hilfe in besonderen Lebenslagen*, und zwar vor allem auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Höhe von 8,8 Mrd. € (41,4%), die Hilfe zur Pflege in Höhe von 2,3 Mrd. € (11,1%) und die Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe in Höhe von 1,3 Mrd. € (5,9%). Lediglich rund 308 Mio. € (1,5%) wurden 2001 für die übrigen Hilfearten ausgegeben.

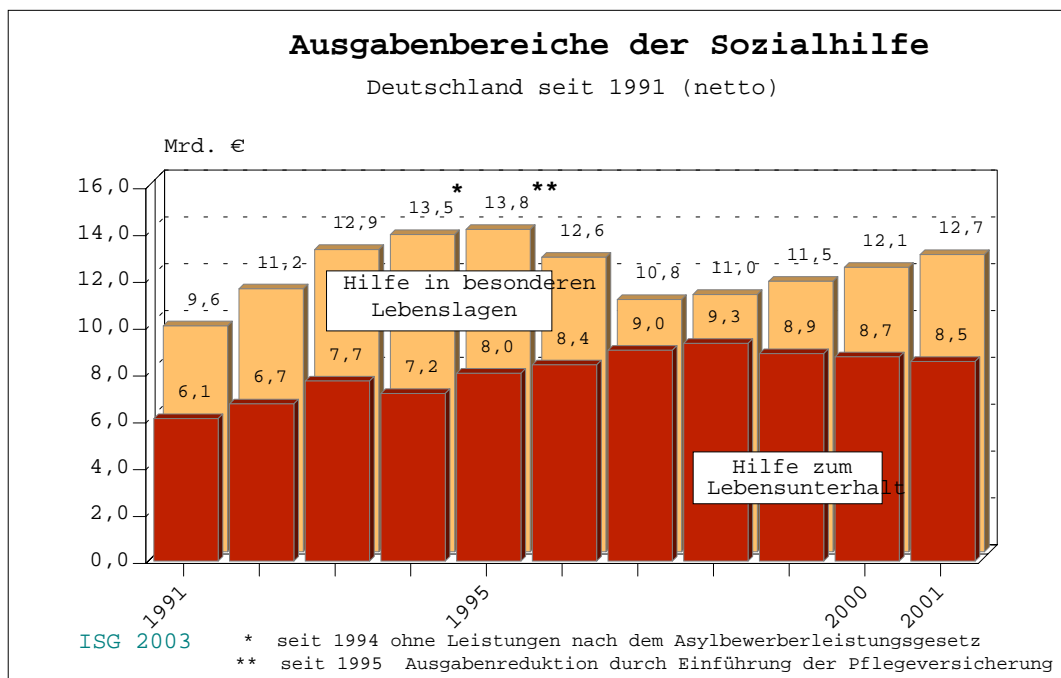
Die Finanzierung der Sozialhilfe wird in Länderkompetenz geregelt; durchgeführt wird die Sozialhilfe teilweise von den örtlichen und teilweise von den überörtlichen Trägern. Örtliche Träger

der Sozialhilfe sind die Kommunen, d.h. die kreisfreien Städte und die Landkreise. Von den 116 kreisfreien Städten und 323 Landkreisen im Bundesgebiet wird ein dichtes Netz von örtlichen Sozialämtern getragen. Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe sind in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen Landeswohlfahrtsverbände bzw. besondere Kommunalverbände, in Bayern die Bezirke, in den übrigen Ländern entweder die Sozialministerien der Länder (Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland) oder landeseigene Ämter (Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Thüringen).

Für die Leistungen des örtlichen Trägers der Sozialhilfe (10 Mrd. € reine Ausgaben im Jahr 2001, insbesondere Hilfe zum Lebensunterhalt) kommen die Kommunen auf; sie werden aus deren

Einnahmen wie etwa dem Gemeindeanteil an verschiedenen Steuern, der Grund- und Gewerbesteuer sowie aus Zuwendungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bestritten. Die Leistungen der überörtlichen Träger (reine Ausgaben 11 Mrd. € in 2001,

zum überwiegenden Teil für Hilfe in besonderen Lebenslagen) werden teilweise aus Landesmitteln und teilweise seitens der Kommunen finanziert – die entsprechenden Regelungen sind in den Ländern unterschiedlich.



## 2 Der durchschnittliche Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt

Der Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich aus den nach Regelsätzen bemessenen laufenden Leistungen, dem Mehrbedarf für bestimmte Personengruppen, den Kosten der Unterkunft (einschließlich der Heizkosten) und den einmaligen Leistungen zusammen. Die Regelsätze dienen zur Deckung des regelmäßigen monatlichen Bedarfs. Der dem Haushaltsvorstand gewährte Regelsatz ent-

spricht dem Eckregelsatz, die Regelsätze für weitere Haushaltsangehörige stehen in einem prozentualen Verhältnis zum Eckregelsatz (s. Seite 5).

Die Regelsätze werden nach § 22 Abs. 2 BSHG von den zuständigen Landesbehörden festgesetzt; dabei sind Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen.

Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (in € pro Monat) Stand: 1. Juli 2002						
Land	Eckregelsatz für den Haushalts- vorstand bzw. allein Lebende	Haushaltsangehörige				
		bis unter 7 Jahren 50 %	im Haushalt von allein Erziehenden 55 %	von 7 bis 13 Jahren 65 %	von 14 bis 17 Jahren 90 %	ab 18 Jahren 80 %
Baden-Württemberg	294	147	162	191	265	235
Bayern *	284	142	156	185	256	227
Berlin	293	147	161	190	264	234
Brandenburg	280	140	154	182	252	224
Bremen	293	147	161	190	264	234
Hamburg	293	147	161	190	264	234
Hessen	294	147	162	191	265	235
Mecklenburg-Vorpommern	279	140	153	181	251	223
Niedersachsen	293	147	161	190	264	234
Nordrhein-Westfalen	293	147	161	190	264	234
Rheinland-Pfalz	293	147	161	190	264	234
Saarland	293	147	161	190	264	234
Sachsen	279	140	153	181	251	223
Sachsen-Anhalt	282	141	155	183	254	226
Schleswig-Holstein	293	147	161	190	264	234
Thüringen	279	140	153	181	251	223
<b>Durchschnitt</b>						
<b>Deutschland</b>	<b>288</b>	<b>144</b>	<b>158</b>	<b>187</b>	<b>259</b>	<b>230</b>
Früheres Bundesgebiet	292	146	161	190	263	234
Neue Länder u. Berlin-Ost	282	141	155	183	254	226

\* In Bayern handelt es sich um den Mindestregelsatz.

Die seit dem 1. Juli 2002 in den Ländern jeweils geltenden Regelsätze für Haushaltsvorstände und weitere Haushaltsangehörige sowie die Durchschnittswerte für neue und alte Länder sind der oben stehenden Tabelle zu entnehmen.

Der Eckregelsatz betrug im Durchschnitt des Jahres 1963 € 55 und hat sich mit € 289 im Jahresdurchschnitt 2002 (früheres Bundesgebiet) verfünffacht. Im Jahr 1991 lag der Eckregelsatz im Jahresdurchschnitt bei € 235 im früheren Bundesgebiet und € 216 in den neuen Ländern und Berlin-Ost. Berücksichtigt man die seither erfolgte Entwicklung der Preise für die Lebenshaltung (ohne Wohnungsmieten, die zusätzlich zum Regelsatz übernommen

werden), so ergibt sich für den Zeitraum von 1991 bis 2002 ein Realwertzuwachs des Eckregelsatzes von 3,3% im früheren Bundesgebiet und 6,8% in den neuen Ländern und Berlin-Ost (vgl. *Tabelle „Entwicklung des Nominal- und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991“*, Seite 24).

Unter besonderen Voraussetzungen werden Mehrbedarfe in pauschaler Form als Zuschläge zum Regelsatz gewährt. Diese Mehrbedarfszuschläge hängen von individuellen Bedarfslagen ab; in Durchschnittsberechnungen können sie daher nur insofern einbezogen werden, als sich dieser Bedarf aus der Haushaltsform ergibt (wie z.B. bei allein Erziehenden).

<b>Entwicklung des Nominal- und Realwerts der Eckregelsätze seit 1991</b>					
Jahr	Eckregelsatz der Hilfe zum Lebensunterhalt		Preisindex für die Lebenshaltung ohne Wohnungsmieten (1995=100)	Realwert des Regelsatzes	
	Jahresdurchschnitt	Veränderung gegenüber Vorjahr		in Preisen von 1991	Index 1991=100
<b>Früheres Bundesgebiet</b>					
1991	235	5,5%	91,7	235	100,0
1992	251	6,7%	94,4	244	103,7
1993	261	4,1%	97,1	247	104,9
1994	265	1,6%	99,2	245	104,3
1995	267	0,6%	100,2	244	103,9
1996	270	1,1%	101,2	245	104,0
1997	273	1,1%	103,3	243	103,1
1998	276	0,9%	103,6	244	103,8
1999	278	0,7%	104,6	244	103,5
2000	280	0,9%	105,8	243	103,2
2001	284	1,4%	107,8	242	102,7
2002	289	1,8%	109,1	243	103,3
<b>Neue Länder und Berlin-Ost</b>					
1991	216	5,8%	90,3	216	100,0
1992	239	10,5%	92,7	233	107,6
1993	253	5,9%	96,8	236	109,2
1994	256	1,3%	98,9	234	108,2
1995	258	0,5%	100,1	232	107,5
1996	261	1,2%	101,3	232	107,4
1997	264	1,2%	103,5	230	106,4
1998	266	0,8%	104,0	231	106,7
1999	268	0,8%	104,4	232	107,1
2000	270	1,0%	105,8	231	106,7
2001	274	1,3%	108,4	228	105,5
2002	279	1,8%	109,1	231	106,8

Eine weitere Komponente der Hilfe zum Lebensunterhalt bilden die Kosten der Unterkunft einschließlich der Heizkosten, die, soweit sie angemessen sind, in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen von der Sozialhilfe übernommen werden. Die Ermittlung der Durchschnittswerte wird wie folgt vorgenommen:

Die durchschnittlichen Mieten von Sozialhilfeempfängerhaushalten lassen sich auf der Grundlage der Wohngeldstatistik für Empfänger des „pauschalierten Wohngeldes“ bzw. seit Januar 2001 des „besonderen Mietzuschusses“ ermitteln (Statistisches Bundesamt, Fachserie 13 Reihe 4 „Wohngeld“.

Die Bemessung der durchschnittlichen Heizkosten von Sozialhilfeempfängerhaushalten beruht im früheren Bundesgebiet auf einer Fortschreibung der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe anhand der Preisentwicklung für Strom, Gas und andere Brennstoffe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Heizkosten meist zusammen mit den Kosten für die Warmwasserbereitung ausgewiesen werden. Da Letztere aber bereits in der Regelsatzleistung enthalten sind, müssen die Heizkosten ohne den auf die Warmwasserbereitung entfallenden Anteil zu Grunde gelegt werden. Diese lassen sich auf der Basis von Erfahrungswerten der Versorgungswirtschaft auf 75% der tatsächlichen durchschnittlichen „Heizkosten inkl. Warmwasserbereitung“ ver-

anschlagen. Für die neuen Länder liegen Daten über die Heizkosten von Sozialhilfeempfängerhaushalten ohne Kosten der Warmwasserbereitung aus einer einmaligen Erhebung im Rahmen der Wohngeldstatistik 1994 vor, die anhand der Preisentwicklung für Strom, Gas und andere Brennstoffe auf den aktuellen Stand fortgeschrieben werden können.

Für einmalige Leistungen, die je nach individuellem Bedarf gewährt werden, sind Durchschnittswerte nicht ohne weiteres ermittelbar.

In der bisher letzten Erhebung des Statistischen Bundesamtes wurden im Jahre 1991 durchschnittliche einmalige Leistungen ermittelt, die bei einem Haushaltsvorstand 16%, bei weiteren erwachsenen Haushaltsmitgliedern 17% und bei Kindern 20% des jeweiligen Regelsatzes betragen.

Berechnet man anhand dieser Komponenten den durchschnittlichen Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt für einzelne Typen von Bezieherhaushalten, so ergeben sich die in den nachfolgenden Tabellen aufgeführten Beträge (Stand: 1. Januar 2003).

<b>Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt</b> Früheres Bundesgebiet (Stand: 1. Januar 2003)						
<b>Typ der Bedarfsgemeinschaft</b>	<b>Regel-sätze</b>	<b>Mehr-bedarf</b>	<b>Kalt-miete</b>	<b>Heiz-kosten</b>	<b>einmalige Leistungen</b>	<b>Summe € / Monat</b>
Allein Lebende/r	292	/	261	42	47	<b>642</b>
Ehepaar ohne Kind	526	/	342	58	87	<b>1.013</b>
Ehepaar mit						
einem Kind	715	/	403	64	125	<b>1.307</b>
zwei Kindern	904	/	454	65	163	<b>1.586</b>
drei Kindern	1.093	/	502	77	201	<b>1.873</b>
Allein Erziehende/r mit						
einem Kind unter 7 Jahren	453	117	342	58	79	<b>1.049</b>
zwei Kindern zw. 7 u. 13 J.	672	117	403	64	123	<b>1.379</b>

<b>Durchschnittlicher Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt</b> Neue Länder und Berlin-Ost (Stand: 1. Januar 2003)						
<b>Typ der Bedarfsgemeinschaft</b>	<b>Regel-sätze</b>	<b>Mehr-bedarf</b>	<b>Kalt-miete</b>	<b>Heiz-kosten</b>	<b>einmalige Leistungen</b>	<b>Summe € / Monat</b>
Allein Lebende/r	282	/	205	39	45	<b>571</b>
Ehepaar ohne Kind	508	/	285	51	83	<b>927</b>
Ehepaar mit						
einem Kind	691	/	331	60	120	<b>1.202</b>
zwei Kindern	874	/	373	67	157	<b>1.471</b>
drei Kindern	1.057	/	412	69	194	<b>1.732</b>
Allein Erziehende/r mit						
einem Kind unter 7 Jahren	437	113	285	51	76	<b>962</b>
zwei Kindern zw. 7 u. 13 J.	648	113	331	60	119	<b>1.271</b>

Der *Bedarf* ist nicht mit der *Leistung* der Hilfe zum Lebensunterhalt gleich zu setzen. Die im Einzelfall zur Verfügung stehenden Einkünfte und vorrangigen Leistungsansprüche gegenüber anderen Sicherungssystemen (Arbeitslosenunterstützung, Wohngeld, Kindergeld etc.) werden auf diesen Bedarf angerechnet; eine Ausnahme bildet u.a. das Erziehungsgeld, das in die Einkommensanrechnung nicht einbezogen wird. Nur wenn keinerlei anrechenbares Einkommen oder Vermögen vorhanden ist, wird die Hilfe zum Lebensunterhalt in der Höhe des Bedarfs geleistet; dies ist aber nur bei 11% der Bedarfsgemeinschaften der Fall.

#### *Hilfe zum Lebensunterhalt und untere Arbeitnehmereinkommen*

Im Verhältnis zwischen dem Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen soll ein hinreichender Abstand gewahrt bleiben, um zum einen eine Orientierung zur Bestimmung des Mindestbedarfs zu geben und damit für die Festsetzung der Regelsätze eine Obergrenze zu benennen, zum andern auch, um den Beziehern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhalten.

„Die Regelsatzbemessung hat zu gewährleisten, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit Durchschnittsbeträgen für Kosten von Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Leistungen und unter Berücksichtigung des abzusetzenden Betrages nach § 76 Abs. 2a Nr. 1 unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich anteiliger

einmaliger Zahlungen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld in einer entsprechenden Haushaltsgemeinschaft mit einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten bleiben.“ (§ 22 Abs. 4 BSHG)

Der Lohnabstand ist dann ausreichend, wenn es für Sozialhilfeempfänger im Durchschnittsfall einen Anreiz gibt, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Von in Einzelfällen auftretenden Überschneidungen (etwa auf Grund eines hohen örtlichen Mietniveaus) wird das auf den Durchschnittsfall bezogene Lohnabstandsgebot nicht berührt.

Die Bezugnahme auf einen fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt ist in diesem Zusammenhang im Sinne eines normativen Grenzwertes, unabhängig von seiner empirischen Relevanz, zu verstehen. Dahinter steht die Intention, dem Bedarfsprinzip für noch größere Haushalte als dem hier genannten einen uneingeschränkten Vorrang einzuräumen, während für Haushalte mit bis zu fünf Personen ein hinreichender Abstand zum verfügbaren Haushaltseinkommen eines Arbeitnehmers in vergleichbarer Situation bestehen soll. Da sich aber aus der Logik der Bemessung der Hilfe zum Lebensunterhalt ergibt, dass der Abstand für kleinere Haushalte generell größer ist als der Abstand für einen Fünf-Personen-Haushalt, reicht für den Zweck der Überprüfung des gesetzlichen Lohnabstands eine Berechnung auf der Grundlage dieses Haushaltstyps aus; wenn hier ein hinreichender Abstand gegeben ist, kann dies für kleinere Haushalte erst recht angenommen werden.

Von dieser *normativen* Fragestellung ist aber die Frage eines *empirisch* hinreichenden Arbeitsanreizes zu unterscheiden

den. Die Fünf-Personen-Haushalte, die unter den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt ebenso wie in der Gesamtbevölkerung nur einen kleinen Teil ausmachen, sind in dieser Hinsicht eher belanglos. Unter dem Aspekt des tatsächlich bestehenden Anreizes ist vielmehr zu fragen, für wie viele Sozialhilfeempfänger ein hinreichender Anreiz zur Arbeitsaufnahme besteht, sofern ihnen eine Beschäftigung angeboten wird. In dieser Akzentuierung der Frage kommen vor allem allein lebende Hilfeempfänger in den Blick, die fast die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen; für diese ergeben alle Berechnungen relativ hohe Lohnabstände.

Die Leistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe stehen in keiner Beziehung zum Abstandsgebot in der Sozialhilfe. Im Unterschied zur Hilfe zum Lebensunterhalt sind sie nicht am bestehenden Bedarf, sondern an der Höhe des vorhergehenden Einkommens aus Erwerbstätigkeit orientiert. Sofern Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe über dem Sozialhilfebedarf liegen (was zumindest beim Arbeitslosengeld der Regelfall sein dürfte), schließen sie einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt aus. Sofern sie unter dem Sozialhilfebedarf liegen, sind sie im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt aufzustocken.

Das Lohnabstandsgebot richtet sich an die Länder, die für die Festsetzung der Regelsätze zuständig sind. Angesichts unterschiedlich hoher Regelsätze im Vergleich der einzelnen Länder, unterschiedlicher Durchschnittsmieten und Einkommen differieren auch die Lohnabstände.

Ein im Oktober 1999 veröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erörtert eingehend die Zielsetzung des Abstandsgebotes und seine empirische Überprüfung.<sup>1</sup> Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass im Juli 1999 der geforderte Abstand zwischen den verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmern aus unteren Verdienstgruppen und den vergleichbaren Haushalten mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt sowohl im früheren Bundesgebiet als auch in den neuen Ländern in angemessener Weise gewahrt war.

Im Juli 2002 – dem derzeit aktuellen Datenstand – betrug der Abstand bei einem fünfköpfigen Arbeitnehmerhaushalt im unteren Lohnbereich im früheren Bundesgebiet 388 € pro Monat bzw. 17% (vgl. *Tabelle S. 28*). Dieser Abstandsbeitrag liegt um 242 € über dem Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG (50% des Eckregelsatzes entsprechen zum Vergleichszeitpunkt 146 €), sodass der Abstand als hinreichend groß zu bewerten ist. In den neuen Ländern betrug der Abstand bei diesem Haushaltstyp 253 € pro Monat bzw. 12,6%. Der Abstandsbeitrag lag hier um 112 € über dem Absetzbetrag (in Höhe von 141 €), sodass der Abstand auch in den neuen Ländern in hinreichendem Maße gegeben war.

---

<sup>1</sup> „Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerinkommen“, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Nr. 276, Bonn 1999; vgl. auch „Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren Bd. 29, Stuttgart 1994

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt							
Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3							
Früheres Bundesgebiet, Stand: 1. Juli 2002 (Euro pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	allein Erziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren	mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt	2.139	2.139	2.139	2.139	2.139	1.803	1.803
anteilige einmalige Zahlungen *	175	175	175	175	175	147	147
Bruttoentgelt	<b>2.314</b>	<b>2.314</b>	<b>2.314</b>	<b>2.314</b>	<b>2.314</b>	<b>1.950</b>	<b>1.950</b>
Steuern							
Lohnsteuer	389	136	136	136	136	223	223
Solidaritätszuschlag	21	0	0	0	0	3	0
Kirchensteuer	35	12	2	0	0	9	0
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	221	221	221	221	221	186	186
Arbeitslosenversicherung	75	75	75	75	75	63	63
Krankenversicherung	156	156	156	156	156	132	132
Pflegeversicherung	20	20	20	20	20	17	17
Nettoentgelt	1.397	1.693	1.703	1.706	1.706	1.318	1.330
Kindergeld	0	0	154	308	462	154	308
Wohngeld	0	0	0	45	111	0	0
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	<b>1.397</b>	<b>1.693</b>	<b>1.857</b>	<b>2.059</b>	<b>2.279</b>	<b>1.472</b>	<b>1.638</b>
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	641	1.011	1.305	1.584	1.870	1.047	1.377
Freibetrag für 1. und 2. Kind	0	0	10	21	21	10	21
verfügbares Einkommen HLU	<b>641</b>	<b>1.011</b>	<b>1.315</b>	<b>1.604</b>	<b>1.891</b>	<b>1.057</b>	<b>1.398</b>
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro pro Monat	<b>756</b>	<b>682</b>	<b>542</b>	<b>454</b>	<b>388</b>	<b>415</b>	<b>240</b>
in v.H. des Arbeitn.-Einkommens	<b>54,1%</b>	<b>40,3%</b>	<b>29,2%</b>	<b>22,1%</b>	<b>17,0%</b>	<b>28,2%</b>	<b>14,7%</b>

\* im früheren Bundesgebiet durchschnittlich in Höhe von rd. 98 % des monatlichen Bruttoentgelts

Verfügbares Haushaltseinkommen und Abstand zur Hilfe zum Lebensunterhalt							
Hilfsarbeiter im Produzierenden Gewerbe, Leistungsgruppe 3							
Neue Länder und Berlin-Ost, Stand: 1. Juli 2002 (Euro pro Monat)							
	Haushaltstyp						
	allein lebend	Ehepaar ohne Kind	Ehepaar mit einem Kind	Ehepaar mit zwei Kindern	Ehepaar mit drei Kindern	allein Erziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren	mit 2 Kindern zw. 7 u. 13 J.
Bruttoarbeitsentgelt	1.637	1.637	1.637	1.637	1.637	1.431	1.431
anteilige einmalige Zahlungen *	121	121	121	121	121	106	106
Bruttoentgelt	<b>1.758</b>	<b>1.758</b>	<b>1.758</b>	<b>1.758</b>	<b>1.758</b>	<b>1.537</b>	<b>1.537</b>
Steuern							
Lohnsteuer	224	24	24	24	24	110	110
Solidaritätszuschlag	12	0	0	0	0	0	0
Kirchensteuer	20	2	0	0	0	0	0
Sozialversicherung							
Rentenversicherung	168	168	168	168	168	147	147
Arbeitslosenversicherung	57	57	57	57	57	50	50
Krankenversicherung	119	119	119	119	119	104	104
Pflegeversicherung	15	15	15	15	15	13	13
Nettoentgelt	1.144	1.374	1.376	1.376	1.376	1.114	1.114
Kindergeld	0	0	154	308	462	154	308
Wohngeld	0	0	23	114	166	0	67
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	<b>1.144</b>	<b>1.374</b>	<b>1.553</b>	<b>1.798</b>	<b>2.004</b>	<b>1.268</b>	<b>1.489</b>
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt	570	925	1.201	1.469	1.730	960	1.270
Freibetrag für 1. und 2. Kind	0	0	10	21	21	10	21
verfügbares Einkommen HLU	<b>570</b>	<b>925</b>	<b>1.211</b>	<b>1.490</b>	<b>1.751</b>	<b>970</b>	<b>1.291</b>
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro pro Monat	<b>574</b>	<b>449</b>	<b>342</b>	<b>308</b>	<b>253</b>	<b>297</b>	<b>198</b>
in v.H. des Arbeitn.-Einkommens	<b>50,2%</b>	<b>32,7%</b>	<b>22,0%</b>	<b>17,2%</b>	<b>12,6%</b>	<b>23,5%</b>	<b>13,3%</b>

\* in den neuen Ländern und Berlin-Ost durchschnittlich in Höhe von rd. 89 % des monatlichen Bruttoentgelts  
Ausgewiesen sind auf volle Euro-Beträge gerundete Werte, daher sind geringfügige Summenabweichungen möglich.



In einer Zeitreihenanalyse der Jahre 1996 bis 2002 kann ferner nachgewiesen werden, dass in jedem dieser Jahre ein hinreichender Abstand gewahrt

blieb und dass dieser seit 1998 im früheren Bundesgebiet sogar noch größer geworden ist (vgl. folgende Tabelle).

<b>Abstand zwischen verfügbarem Arbeitnehmereinkommen und Hilfe zum Lebensunterhalt im Zeitvergleich</b> Verheirateter Alleinverdiener mit 3 Kindern, Produzierendes Gewerbe Leistungsgruppe 3							
Berechnungskomponente	im Juli des Jahres						
	1996 €/ Monat	1997 €/ Monat	1998 €/ Monat	1999 €/ Monat	2000 €/ Monat	2001 €/ Monat	2002 €/ Monat
<b>Früheres Bundesgebiet</b>							
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer einschl. einmaliger Zahlungen *	<b>2.091</b>	<b>2.117</b>	<b>2.148</b>	<b>2.192</b>	<b>2.271</b>	<b>2.285</b>	<b>2.314</b>
Steuern und Sozialabgaben	575	600	606	603	619	598	608
Nettoentgelt Arbeitnehmer	<b>1.516</b>	<b>1.518</b>	<b>1.542</b>	<b>1.589</b>	<b>1.652</b>	<b>1.687</b>	<b>1.706</b>
Kindergeld	358	378	378	409	429	429	462
Wohngeld	80	83	81	77	66	112	110
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	<b>1.953</b>	<b>1.979</b>	<b>2.001</b>	<b>2.075</b>	<b>2.147</b>	<b>2.229</b>	<b>2.278</b>
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt Freibetrag für 1. und 2. Kind	<b>1.697</b>	<b>1.733</b>	<b>1.747</b>	<b>1.779</b>	<b>1.799</b>	<b>1.839</b>	<b>1.870</b>
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	<b>1.697</b>	<b>1.733</b>	<b>1.747</b>	<b>1.779</b>	<b>1.820</b>	<b>1.859</b>	<b>1.891</b>
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro in v.H. des Arbeitnehmereinkommens	256 <b>13,1%</b>	246 <b>12,4%</b>	254 <b>12,7%</b>	296 <b>14,3%</b>	328 <b>15,3%</b>	370 <b>16,6%</b>	387 <b>17,0%</b>
<b>Neue Länder und Berlin-Ost</b>							
Bruttoarbeitsentgelt Arbeitnehmer einschl. einmaliger Zahlungen *	<b>1.625</b>	<b>1.633</b>	<b>1.625</b>	<b>1.641</b>	<b>1.714</b>	<b>1.737</b>	<b>1.758</b>
Steuern und Sozialabgaben	378	402	382	372	390	381	383
Nettoentgelt Arbeitnehmer	<b>1.248</b>	<b>1.230</b>	<b>1.243</b>	<b>1.269</b>	<b>1.324</b>	<b>1.356</b>	<b>1.376</b>
Kindergeld	358	378	378	409	409	429	462
Wohngeld	100	123	153	163	150	165	164
verfügbares Einkommen Arbeitnehmer	<b>1.705</b>	<b>1.732</b>	<b>1.774</b>	<b>1.841</b>	<b>1.883</b>	<b>1.950</b>	<b>2.002</b>
Bedarf an Hilfe z. Lebensunterhalt Freibetrag für 1. und 2. Kind	<b>1.494</b>	<b>1.519</b>	<b>1.557</b>	<b>1.613</b>	<b>1.645</b>	<b>1.697</b>	<b>1.730</b>
verfügbares Haushaltseinkommen HLU	<b>1.494</b>	<b>1.519</b>	<b>1.557</b>	<b>1.613</b>	<b>1.666</b>	<b>1.718</b>	<b>1.751</b>
Abstand der HLU zum verfügbaren Haushaltseinkommen des Arbeitn. in Euro in v.H. des Arbeitnehmereinkommens	211 <b>12,4%</b>	213 <b>12,3%</b>	217 <b>12,2%</b>	228 <b>12,4%</b>	217 <b>11,5%</b>	233 <b>11,9%</b>	251 <b>12,6%</b>

Ausgewiesen sind auf volle € - Beträge gerundete Werte, daher sind geringfügige Summenabweichungen möglich.

\* durchschnittlich in Höhe von 98% (West) bzw. 89% (Ost) des monatlichen Bruttoentgelts

Für die Frage, ob – unter der Annahme einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften – ein hinreichender Arbeitsanreiz für Sozialhilfeempfänger besteht, ist von Interesse, für wie viele Sozialhilfeempfänger ein hinreichender Abstand besteht. Der Haushaltstyp eines Ehepaars mit drei Kindern dient der

exemplarischen Überprüfung, sein quantitativer Stellenwert ist dagegen eher unbedeutend (3% der Haushalte). Von größerer quantitativer Bedeutung sind allein Lebende, die in Westdeutschland 44% aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen und für die sich mit 756 € (bzw. 54% des verfügbaren

Haushaltseinkommens eines allein lebenden Hilfsarbeiters) ein deutlich höherer Abstand ergibt, sowie Paare ohne Kind oder mit einem Kind, für die der monatliche Abstandsbetrag ebenfalls über 500 € liegt (früheres Bundesgebiet). Für diese Haushaltstypen, die zusammen mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften ausmachen, ist offensichtlich ein hoher Arbeitsanreiz gegeben.

### 3 Wer bezieht Sozialhilfe?

#### *Die Zahl der Bezieher von Sozialhilfe*

Am Jahresende 2001, dem derzeit aktuellen Stichtag der Empfängerstatistik, bezogen in Deutschland 2,7 Mio. Personen in Privathaushalten *laufende Hilfe zum Lebensunterhalt*. In Westdeutschland waren es 2,06 Mio. Emp-

fänger, was einem Anstieg um rund 24% seit 1990 entspricht (Jahresende 1990: 1,7 Mio. Empfänger). Ursächlich hierfür sind vor allem Langzeitarbeitslosigkeit und der Ausfall des Ernährers als Folge von Trennung und Ehescheidung, aber auch Leistungsverbesserungen und Nichtanrechnungsregelungen (z.B. für das Erziehungsgeld).

Nach langen Jahren eines kontinuierlichen Anstiegs der Zahl der Hilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen in Westdeutschland war die Empfängerzahl zwischen 1998 und 2000 rückläufig. Diese Tendenz setzt sich im Jahr 2001 nicht weiter fort. Am Jahresende 2001 lag die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen um 0,8% über der des Vorjahres. Die Zahl der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen ist im gleichen Maße leicht angestiegen.

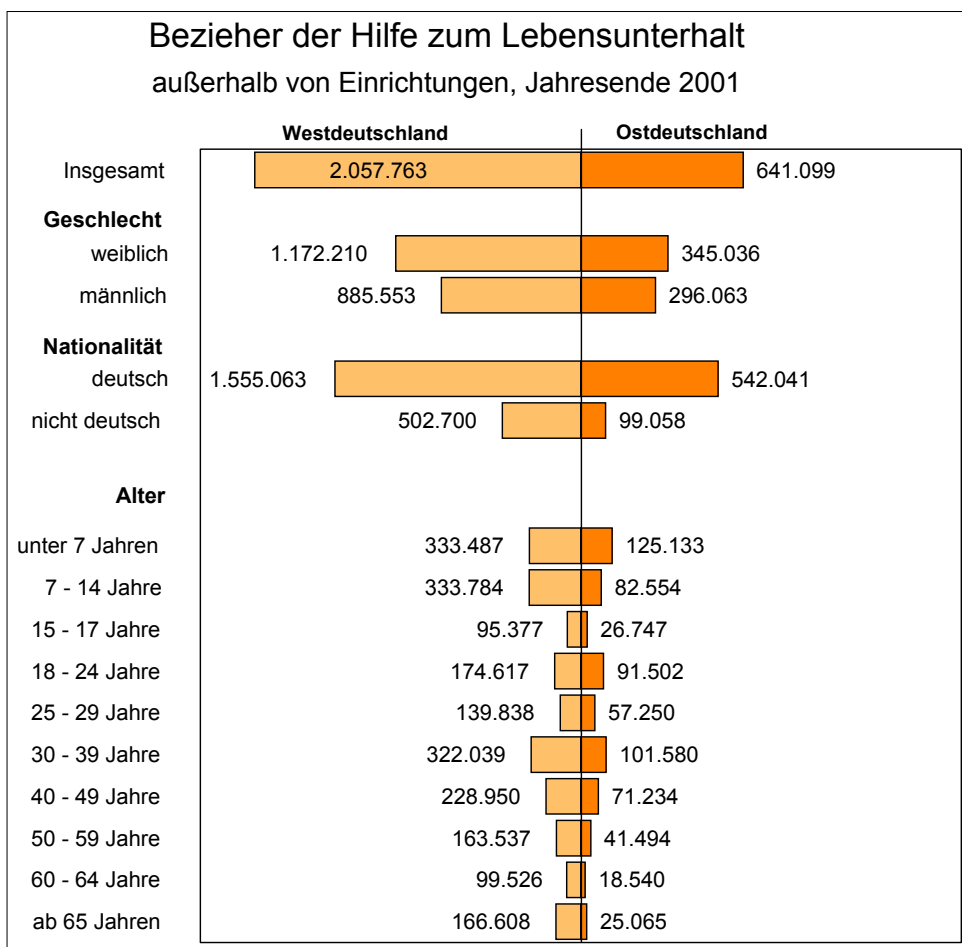
Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahresvergleich			
Region und Hilfeart	Jahresende 2000	Jahresende 2001	Veränderung ggü. Vorjahr
<b>Deutschland</b>			
außerhalb v. Einrichtungen	2.677.119	2.698.862	0,8%
in Einrichtungen	16.408	16.532	0,8%
<b>Westdeutschland</b>			
außerhalb v. Einrichtungen	2.058.325	2.057.763	0,0%
in Einrichtungen	10.444	10.102	-3,3%
<b>Neue Länder u. Berlin</b>			
außerhalb v. Einrichtungen	618.794	641.099	3,6%
in Einrichtungen	5.964	6.430	7,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2000 und 2001

In Ostdeutschland (neue Länder und Berlin) wurden am Jahresende 2001 insgesamt 641.099 Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen verzeichnet. Das bedeutet gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 3,6%. Die Zahl der Hilfebezieher in Einrichtungen ist hier gegenüber dem Vorjahr etwas stärker gestiegen.

In Relation zur Einwohnerzahl ergibt sich für Deutschland eine Beziehungsquote von 3,3% der Wohnbevölkerung.

Die soziodemografische Struktur der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen wird in der nachfolgenden Abbildung ausgewiesen.



*Hilfe in besonderen Lebenslagen* erhielten am Jahresende 2001 insgesamt 1.029.738 Personen, davon rd. 561.000 Personen, die (teilstationäre oder vollstationäre) Hilfe in Einrichtungen und rd. 483.000 Personen, die Hilfe außer-

halb von Einrichtungen erhielten.<sup>1</sup> Die Hilfe in besonderen Lebenslagen in Einrichtungen wurde im Jahr 2001 vor allem in Form der Eingliederungshilfe

<sup>1</sup> Empfänger mehrerer Hilfen werden bei jeder Hilfeart gezählt.

für Behinderte (62,3% der Empfänger) und der Hilfe zur Pflege (34,8% der Empfänger) geleistet, während andere Hilfearten (z.B. die Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe mit 3,5% der Empfänger) eine geringe Rolle spielten.

Anders waren die Relationen bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wenn die Empfänger in Privathaushalten wohnten: Hier stand die Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe im Vordergrund (mit 69,4% der Empfänger), während die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (mit 17,4% der Empfänger) und die Hilfe zur Pflege (mit 12,5% der Empfänger) im Vergleich dazu von weniger Personen in Anspruch genommen wurden.

#### *Bedarfsgemeinschaften der „Hilfe zum Lebensunterhalt“*

Am Jahresende 2001 bezogen in Deutschland insgesamt rd. 1,4 Mio. Bedarfsgemeinschaften laufende *Hilfe zum Lebensunterhalt* außerhalb von Einrichtungen (rd. 1,08 Mio. Bedarfsgemeinschaften in Westdeutschland und 337.688 in den neuen Ländern und Berlin).

Den zahlenmäßig bedeutsamsten Bedarfsgemeinschaftstyp stellen *allein lebende* Haushaltsvorstände dar (rd. 44% in Westdeutschland bzw. 46% in Ostdeutschland). Vom Umfang her an zweiter Stelle stehen Bedarfsgemeinschaften von *allein Erziehenden* mit Kindern unter 18 Jahren: 25% der Bedarfsgemeinschaften gehören zu diesem Typ.

*Ehepaare mit Kindern unter 18 Jahren* machen in Deutschland über 10% der Bedarfsgemeinschaften aus. Bezieht man *nichteheliche Lebensgemeinschaften* mit ein, so liegt der Anteil der Paare mit Kindern unter 18 Jahren bei 11,4% in Westdeutschland bzw. 13,6% in Ostdeutschland.

Vergleicht man die Struktur der Bedarfsgemeinschaften laufender Hilfe zum Lebensunterhalt mit den jeweiligen Anteilen entsprechender Haushaltstypen an der Gesamtbevölkerung, so wird deutlich, in welchem Maße sie unter den Sozialhilfebeziehern unter- oder überrepräsentiert sind:

- *Einpersonen-Haushalte* sind in der Sozialhilfe überrepräsentiert: Während 37% aller Privathaushalte in Deutschland Einpersonen-Haushalte sind, machen die allein Lebenden unter den Bedarfsgemeinschaften in Westdeutschland einen Anteil von 44%, in Ostdeutschland von 46% aus.
- 5,4% der Privathaushalte in Deutschland sind *Haushalte von allein Erziehenden* mit Kindern unter 18 Jahren; in diese Kategorie fallen demgegenüber 25% der Bedarfsgemeinschaften, worin eine starke Überrepräsentation deutlich wird.
- Unterrepräsentiert sind hingegen *Paare mit einem oder zwei Kindern* unter 18 Jahren: Im Sozialhilfebezug gehören im Westen rd. 8% und in den östlichen Landesteilen rd. 10% dieser Kategorie an gegenüber 16% unter allen Privathaushalten in Deutschland. Dieses Bild ändert sich bei höherer Kinderzahl: Kinderreiche Familien (Ehepaare mit drei oder mehr Kindern unter 18 Jahren) machen in der Sozialhilfe 3% der Bedarfsgemeinschaften aus, aber nur 2,4% der Privathaushalte in Deutschland.

<b>Bedarfsgemeinschaften laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) am Jahresende 2001</b>				
Bedarfsgemeinschaft	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
<b>Einzelne Haushaltsvorstände</b>	<b>455.032</b>	<b>43,6%</b>	<b>149.988</b>	<b>45,6%</b>
darunter: Frauen	250.183	24,0%	64.175	19,5%
Männer	204.849	19,6%	85.813	26,1%
<b>Paare ohne Kinder unter 18 Jahren</b>	<b>97.039</b>	<b>9,3%</b>	<b>23.780</b>	<b>7,2%</b>
Ehepaare ohne Kinder	87.134	8,4%	18.123	5,5%
Nichtehel. Lebensgemeinschaften o.K.	9.905	1,0%	5.657	1,7%
<b>Paare mit Kind(ern) unter 18 J.</b>	<b>119.276</b>	<b>11,4%</b>	<b>44.628</b>	<b>13,6%</b>
darunter: mit 1 Kind	47.191	4,5%	19.825	6,0%
mit 2 Kindern	37.933	3,6%	14.590	4,4%
mit 3 u.mehr Kindern	34.152	3,3%	10.213	3,1%
<b>Allein Erziehende mit Kind(ern) unter 18 Jahren</b>	<b>263.126</b>	<b>25,2%</b>	<b>82.457</b>	<b>25,1%</b>
Allein erziehende Frauen	255.227	24,5%	79.670	24,2%
darunter: mit 1 Kind	137.146	13,2%	47.011	14,3%
mit 2 Kindern	81.071	7,8%	22.704	6,9%
mit 3 u.mehr Kindern	37.010	3,6%	9.955	3,0%
Allein erziehende Männer	7.899	0,8%	2.787	0,8%
<b>Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand und sonstige einzelne Hilfeempfänger zugeordnete</b>	108.051	10,4%	28.175	8,6%
<b>Bedarfsgemeinschaften zusammen</b>	<b>1.042.524</b>	<b>100,0%</b>	<b>329.028</b>	<b>100,0%</b>
nicht zugeordnete Bedarfsgemeinschaften	35.850		8.660	
<b>Bedarfsgemeinschaften insgesamt</b>	<b>1.078.374</b>		<b>337.688</b>	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2001

### Frauen in der Sozialhilfe

Frauen waren in früheren Jahren in besonders starkem Maße auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen, was verschiedentlich mit der Formel „die Armut ist weiblich“ zum Ausdruck gebracht wird. Diese einseitige Belastung ist zwar leicht zurückgegangen: Waren 1980 unter 100 Beziehern der Hilfe zum Lebensunterhalt noch 63 Frauen und 37 Männer, bezogen am Jahresende 2001 56% Frauen und 44% Männer Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb

von Einrichtungen (in der Gesamtbevölkerung lag der Frauenanteil bei 51%, der Männeranteil bei 49%). Der Anteil von Frauen in der Sozialhilfe ist aber noch deutlich höher, wenn man den mittleren Altersbereich betrachtet: Zwischen 21 und 49 Jahren liegt der Frauenanteil in der Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) bei 64% gegenüber 49% in der entsprechenden Altersgruppe der Gesamtbevölkerung. Hierin spiegelt sich vor allem der hohe Anteil allein erziehender Frauen wider, die auf Sozialhilfe ange-

wiesen sind. Allerdings stellt der Hilfebezug für diese Personengruppe nur ein Übergangsstadium dar: Mit einer durchschnittlichen Bezugsdauer von 23 Monaten nehmen allein erziehende Frauen die Hilfe zum Lebensunterhalt für einen Zeitraum in Anspruch, der unter dem durchschnittlichen Bezugszeitraum aller Bedarfsgemeinschaften von 32 Monaten liegt. Die Möglichkeiten, die Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden, sind für diese Gruppe dadurch eingeschränkt, dass zumindest in den ersten drei Lebensjahren des Kindes die Erziehungsaufgaben Vorrang gegenüber einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben (§ 18 Abs. 3 BSHG).

Eine vom Umfang her zumindest im Westen vergleichbare Beziehergruppe sind allein lebende Frauen (24% der Bedarfsgemeinschaften in Westdeutschland; in Ostdeutschland sind es knapp 20% der Bedarfsgemeinschaften). Relativ viele dieser allein lebenden Frauen sind im Rentenalter: 40,7% der allein lebenden Hilfebezieherinnen in Deutschland sind im Alter von 60 und mehr Jahren, während von den Haushaltsvorständen aller übrigen Bedarfsgemeinschaften lediglich 11,8% dieser Altersgruppe angehören. Obwohl sie überwiegend eigene Einkünfte haben (vor allem Altersrenten und Hinterbliebenenrenten), reichen diese Einkünfte zur Deckung des Bedarfs nicht aus. Die Angewiesenheit auf (ergänzende) Hilfe zum Lebensunterhalt war hier (altersbedingt) nicht nur vorübergehend: Mit 47,5 Monaten war im Jahr 2001 die durchschnittliche Bezugsdauer der Hilfe bei allein lebenden Frauen mit Abstand am längsten. Seit 1. 1. 2003 haben

Ältere ab 65 Jahren Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung.

#### *Alter und Hilfebedarf*

Im langjährigen Vergleich der Altersstruktur zeigt sich eine Verlagerung auf jüngere Jahrgänge. Knapp die Hälfte der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen ist jünger als 25 Jahre (Westdeutschland: 46%, Ostdeutschland: 51%). Die Bezieher im Alter von 65 und mehr Jahren, die in den sechziger Jahren etwa ein Viertel der Hilfeempfänger ausmachten und am Jahresende 1980 mit 170.847 Personen bzw. 20% immer noch eine bedeutende Beziehergruppe bildeten, sind 2001 in vergleichsweise geringem Maße auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen: in Westdeutschland waren es 166.608 Empfänger bzw. 8,1% aller Empfänger. In Ostdeutschland spielt die Gruppe älterer Sozialhilfeempfänger auf Grund der bis Mitte der neunziger Jahre erfolgten kräftigen Rentenanpassungen eine noch geringere Rolle (25.065 Empfänger in dieser Altersgruppe bzw. 3,9% aller Empfänger).

Der deutliche Rückgang in dieser Empfängergruppe ist generell darauf zurückzuführen, dass der Bedarf älterer Menschen in zunehmendem Maße aus Einkünften der Rentenversicherung gedeckt wurde. Mit Anteilen der Hilfebezieher von 1,4% an der Gesamtbevölkerung in diesem Alter lagen die Sozialhilfequoten im Jahr 2001 hier deutlich unter dem Durchschnitt. Nur die Personengruppe der älteren, allein lebenden Frauen war trotz ihrer Rentenbezüge

weiterhin in nennenswertem Maße auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen, bevor sie Leistungen der seit 1. 1. 2003 geltenden Grundsicherung beziehen konnten (vgl. Abschnitt „Frauen in der Sozialhilfe“).

### *Hilfe zur Pflege*

Die Kosten bei Pflegebedürftigkeit weisen insbesondere im stationären Bereich hohe Steigerungsraten auf. Als wichtiger Fortschritt ist zu sehen, dass mit der zum 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Pflegeversicherung (SGB XI) das Risiko der Pflegebedürftigkeit vorrangig abgesichert wird. Die Pflegeversicherung trägt seit April 1995 ambulante und teilstationäre Pflegeleistungen sowie die Kurzzeitpflege. Die Leistungen sind je nach Pflegestufe des Pflegebedürftigen in der Höhe begrenzt. Diese Leistungen machten aber nur einen geringen Anteil an den Sozialhilfeausgaben im Bereich der „Hilfe zur Pflege“ aus. Erst in Folge der zum Juli 1996 in Kraft getretenen zweiten Phase der Leistungen bei stationärer Pflege machte sich diese gesetzliche Neustrukturierung in einem deutlichen Rückgang der Sozialhilfeausgaben bemerkbar. Schätzungen, dass die Sozialhilfe im Jahre 1997 bundesweit in einer Größenordnung von ca. 4 bis 5 Mrd. € entlastet worden ist, haben sich bestätigt: Im Jahr 1994, dem letzten Jahr vor In-Kraft-Treten des SGB XI, wurden 9,1 Mrd. € (brutto) für Hilfe zur Pflege ausgegeben. Im Jahr 1997, dem ersten Jahr nach der vollständigen Einführung, betragen die Bruttoausgaben der Hilfe zur Pflege nur noch 3,5 Mrd. €, was einen Ausgabenrückgang von 5,6

Mrd. € bedeutet. Davon ist allerdings ein Teil zur Finanzierung von Investitionskosten vorgesehen.

Trotz der Einführung der Pflegeversicherung ist aber die Sozialhilfe in der Form der „Hilfe zur Pflege“ weiterhin gefordert. Sie leistet „Hilfe zur Pflege“ für Pflegebedürftige, die nicht die Kriterien eines Leistungsanspruchs nach dem SGB XI erfüllen bzw. deren Pflegekosten durch die nach oben hin limitierten Leistungen der Pflegeversicherung nicht vollständig abgedeckt werden. Im Bereich der stationären Pflege muss die Sozialhilfe, sofern eine Bedürftigkeit des Pflegebedürftigen gegeben ist, auch bei den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten eintreten.

Mit Bruttoausgaben in Höhe von 2,9 Mrd. € (nach 2,5 Mrd. € im Jahr 2000) bzw. 11% der Gesamtausgaben stellte die Hilfe zur Pflege im Jahre 2001 immer noch einen erheblichen Kostenfaktor der Sozialhilfe dar – wenn auch die Zahl der Leistungsempfänger (bundesweit 255.883 Empfänger am Jahresende 2001) nicht in gleicher Weise ins Gewicht fällt.

Der Entlastungseffekt der Pflegeversicherung ist in der folgenden Tabelle vor allem in den Jahren 1995 und 1996 außerhalb von Einrichtungen und in den Jahren 1996 und 1997 in Einrichtungen zu erkennen: Die Bruttoausgaben der stationär gewährten Hilfe zur Pflege waren von 5,8 Mrd. € im Jahre 1991 auf 8,4 Mrd. € im Jahr 1995 angestiegen. Im Jahr 1996 war erstmals ein Ausgabenrückgang zu verzeichnen, der auf die Einführung der Pflegeversi-

cherung zur Jahresmitte zurückzuführen ist. Im ambulanten Bereich setzte der Rückgang der Ausgaben auf Grund der vorgezogenen Leistungen bereits im Jahr 1995 ein; nach 1997 ist hier kein weiterer Ausgabenrückgang zu verzeichnen.

Die Empfängerzahlen der Hilfe zur Pflege waren im Vergleich zu den Ausgaben in deutlich geringerem Maße gestiegen und sind ebenfalls infolge der Pflegeversicherung zurückgegangen.

Entwicklung der Bruttoausgaben und Empfängerzahlen der "Hilfe zur Pflege" seit 1994 (Deutschland; Ausgaben des Gesamtjahres, Empfänger am Jahresende)						
außerhalb von Einrichtungen				in Einrichtungen		
Jahr	Ausgaben in Mill. €	Veränderung ggü. Vorjahr	Empfänger in 1.000	Ausgaben in Mill. €	Veränderung ggü. Vorjahr	Empfänger in 1.000
1994	835,2	/	( ) *	8.226,5	/	( ) *
1995	546,2	-34,6%	85	8.387,7	2,0%	288
1996	409,5	-25,0%	66	6.690,5	-20,2%	219
1997	392,5	-4,2%	64	3.107,0	-53,6%	187
1998	403,3	2,7%	62	2.598,0	-16,4%	160
1999	408,4	1,3%	57	2.492,2	-4,1%	191
2000	422,8	3,5%	59	2.453,6	-1,6%	203
2001	450,6	6,6%	60	2.454,3	0,0%	195

\* Zu den Empfängerzahlen 1994 liegen dem Statistischen Bundesamt genaue Zahlen nicht vor.

Im Bereich der ambulanten Pflege waren die Empfängerzahlen von 1991 bis 1999 rückläufig, bevor sie seit 2000 wieder leicht anstiegen. Im Bereich der stationären Pflege ist ein deutlicher Rückgang um 44% zwischen den Jahren 1995 und 1998 zu beobachten, hier hat sich der Trend im Jahr 1999 wieder umgekehrt. Die Gesamtzahl der Bezieher von ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege war im Jahr 1998 auf unter 60% der Empfängerzahl des Jahres 1995 gesunken. Im Jahr 2001 stieg diese Zahl auf rd. 255.000 Personen (68% der Empfängerzahl von 1995). Dieser Anstieg ist vor allem durch die demografische Entwicklung bedingt, derzufolge die Zahl der Pflegebedürftigen insgesamt steigt, und darunter

auch die Zahl derer, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Da gleichzeitig die Ausgaben weiter rückläufig waren, sind darunter viele Empfänger, die grundsätzlich über die Pflegeversicherung abgesichert sind, aber noch zusätzliche Leistungen der Sozialhilfe benötigen.

#### *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen*

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bildete 2001 im gesamten Bundesgebiet mit 9,8 Mrd. € brutto (41,4% der Gesamtausgaben) den größten Ausgabenblock der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Die vergleichsweise geringe Empfängerzahl von rd.



432.058 Personen am Jahresende 2001 lässt erkennen, dass es sich um eine sehr kostenintensive Hilfeart handelt. 171.609 Personen (rd. 40% dieser Empfänger) waren in Werkstätten für behinderte Menschen beschäftigt, in 68.397 Fällen wurden heilpädagogische Maßnahmen für Kinder gewährt und 39.233 behinderte Kinder und Jugendliche erhielten am Jahresende 2001 Hilfen zu einer angemessenen Schulausbildung.

Rund ein Fünftel der Bezieher der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ lebt in Privathaushalten. Hierbei handelt es sich zu rd 65% um Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, deren weitestmögliche Integration in Gesellschaft und Berufsleben durch intensive Bemühungen um Frühförderung und Ausbildungshilfen angestrebt wird.

198.322 Personen bzw. 46% aller Bezieher der „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ nehmen diese Unterstützung in vollstationären Einrichtungen in Anspruch, 177.534 bzw. 41% in teilstationären Einrichtungen. Der Altersschwerpunkt der in Einrichtungen gewährten Eingliederungshilfe liegt im mittleren Lebensbereich, rd. 65% der Bezieher sind zwischen 21 und 59 Jahren alt.

Behinderte Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren werden von der „Eingliederungshilfe“ vor allem mit dem Ziel unterstützt, eine selbstständige Lebensführung im Privathaushalt soweit wie möglich zu erhalten. Sofern ältere behinderte Menschen in Einrichtungen leben, gehen sie i.d.R. in den Sozialhilfebereich „Hilfe zur Pflege“ über.

### *Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe*

Die „Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe“ einschließlich der „Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft oder bei Sterilisation“ sowie „Hilfe zur Familienplanung“ mit Bruttoausgaben von 1,3 Mrd. € (2001) steht unter Ausgabengesichtspunkten an dritter Stelle der Hilfen in besonderen Lebenslagen, wenn auch mit deutlich geringerem Stellenwert als „Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ und „Hilfe zur Pflege“. Sie kam am Jahresende 2001 einem Personenkreis von 348.142 Hilfeempfängern zugute, der zu 60% aus Deutschen und zu 40% aus Ausländern besteht. Während die Zahl der deutschen Bezieher von Hilfe bei Krankheit und vorbeugender Hilfe (im früheren Bundesgebiet) seit Ende der achtziger Jahre rückläufig war, stieg die der ausländischen Empfänger bis 1993 stark an. Insbesondere die gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern fand hier ihren Niederschlag, die unterdessen aus dem Bereich der Sozialhilfe ausgegliedert ist und in Form des Asylbewerberleistungsgesetzes geregelt wird (vgl. *Abschnitt I.4*).

### *Ausländische Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt*

Die Sozialhilfestatistik weist aus, dass am Jahresende 2001 in Deutschland 601.758 Ausländer laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) bezogen, davon 502.700 Empfänger in Westdeutschland und 99.058 Empfänger in den neuen Ländern und Berlin.

Der im Jahre 1970 noch unbedeutende Ausländeranteil von 1,3% ist über 10% in der Mitte der achtziger Jahre auf fast 25% der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 2001 (Westdeutschland) angewachsen, was angesichts einer Ausländerquote in der gesamten Wohnbevölkerung in Deutschland von rd. 9% eine deutliche Überrepräsentation erkennen lässt.

Zu dieser Entwicklung hatte bis Anfang der 1990er Jahre vor allem die starke Zunahme ausländischer Flüchtlinge beigetragen, die bis zum In-Kraft-treten des Asylbewerberleistungsgesetzes (November 1993) im Falle der Bedürftigkeit Sozialhilfe in Anspruch nehmen konnten. Am Jahresende 2001 erhielten 314.116 Personen in 160.302 Haushalten Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Zahl der Leistungsbezieher ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 11% zurück gegangen. 40% der Leistungsempfänger waren weiblich, 60% waren männlich. Die Ausgliederung der Leistungen an ausländische Flüchtlinge aus dem Bundessozialhilfegesetz hat zu einer Entlastung der Sozialhilfe geführt.

In den neuen Ländern spielen – nach der Ausgliederung der Asylbewerber aus der Sozialhilfe – ausländische Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt eine deutlich geringere Rolle als in Westdeutschland. In den neuen Ländern waren am Jahresende 2001 6,6% der Hilfeempfänger Ausländer, was allerdings angesichts eines Ausländeranteils in der Gesamtbevölkerung von 2% ebenfalls eine Überrepräsentation in der Sozialhilfe bedeutet.

Die nichtdeutschen Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt in Deutschland waren am Jahresende 2001 zu rd. 10% Angehörige von Staaten der Europäischen Union, zu knapp 11% Asylbe-

rechtigte und zu rd 1,5% Bürgerkriegsflüchtlinge; der mit fast 78% größte Anteil entfiel auf die Kategorie „sonstige Ausländer“, worunter auch türkische Staatsangehörige gefasst werden.

#### *Familien mit Kindern als Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt*

Ein hoher Anteil der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Deutschland (997.082 bzw. 37%) sind Kinder unter 18 Jahren. Dies ist in erster Linie darauf zurück zu führen, dass allein Erziehende auf Grund unzureichender bzw. ausbleibender Unterhaltszahlungen in starkem Maße auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Dieser Haushaltstyp hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einer zentralen Problemgruppe mit derzeit 25% der Bedarfsgemeinschaften laufender Hilfe zum Lebensunterhalt entwickelt (s. *oben Seite 33*).

Der Anteil der ausländischen Kinder unter 18 Jahren an allen Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt dieser Altersgruppe entspricht mit 21% in etwa dem Ausländeranteil unter den Hilfebeziehern insgesamt (22%). Von den Kindern, die mit beiden Elternteilen in einem Haushalt leben, sind ausländische allerdings in besonderem Maße auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Von den Bedarfsgemeinschaften der *Paare mit Kindern unter 18 Jahren* hatten am Jahresende 2001 37% einen ausländischen Haushaltsvorstand, während der Ausländeranteil in den übrigen Bedarfsgemeinschaften

(außer Paaren mit Kindern) bei lediglich 17% lag.

### *Junge Erwachsene mit Bezug der Hilfe zum Lebensunterhalt*

Für junge Erwachsene werden die Schwierigkeiten, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen, im Allgemeinen als relativ gering eingeschätzt; deshalb setzen etwa die Hilfesysteme in Frankreich und Spanien i.d.R. erst oberhalb der Altersgrenze von 25 Jahren ein. Überraschend ist daher, dass die Zahl der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen von 68.000 am Jahresende 1980 (bzw. 1% der altersgleichen Bevölkerung) auf rd. 266.000 am Jahresende 2001 (bzw. 4% der altersgleichen Bevölkerung) angestiegen ist. Ausländische Hilfebezieher sind in dieser Altersgruppe in etwa gleichem Maße vertreten wie unter allen Beziehern der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Erhebliche Defizite in der schulischen und beruflichen Ausbildung erschweren den jungen Erwachsenen die Eingliederung ins Erwerbsleben. In Westdeutschland haben in dieser Altersgruppe – soweit diesbezügliche Angaben vorliegen<sup>1</sup> – 15,3% der deutschen und 19,4% der ausländischen Hilfeempfänger keinen Schulabschluss. Noch gravierendere Lücken zeigen sich bei der beruflichen Ausbildung: 76,6% der deutschen und sogar 80,5% der ausländischen Hilfeempfänger in dieser Altersgruppe verfügen über keinen beruflichen Abschluss.

---

<sup>1</sup> Der Schulabschluss ist von 85% der Bezieher dieser Altersgruppe und der berufliche Abschluss von rd. 83% der Bezieher in dieser Altersgruppe bekannt (Westdeutschland).

Junge Erwachsene gehören daher in besonderer Weise zu den Zielgruppen der „Hilfe zur Arbeit“ (vgl. § 19 Abs. 1 BSHG). Durch bestimmte Qualifikationsmaßnahmen, die zu den in § 18 Abs. 4 genannten „sonstigen geeigneten Maßnahmen“ zählen, sollen Ausbildungsdefizite ausgeglichen und ein Einstieg in das Erwerbsleben erleichtert werden. Diesem Ziel dient auch das Sofortprogramm der Bundesregierung gegen Jugendarbeitslosigkeit, das 1999 begonnen und in den Folgejahren fortgeführt wurde.

#### *Sozialhilfe als Integrationshilfe für Aussiedler*

Im Ausland geborene Deutsche, die nach Deutschland einwandern, sind zu vergleichsweise hohen Anteilen auf die Sozialhilfe angewiesen, um in der deutschen Gesellschaft Fuß fassen zu können. Der Zustrom von Aussiedlern stieg in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stark an und erreichte mit einer Zuwanderung von rd. 400.000 Aussiedlern im Jahr 1990 seinen Höhepunkt. Danach ging die Zahl kontinuierlich zurück auf jährlich rd. 100.000 Personen, die nach Deutschland einwandern. Zu welchen Anteilen die Aussiedler auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, lässt sich der amtlichen Statistik nicht entnehmen, da sie als Deutsche registriert werden. Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass jeder zehnte Aussiedler Sozialhilfe bezieht; insbesondere in den ersten beiden Jahren nach der Aussiedlung leistet sie umfassende Unterstützung von der Einrichtung der Wohnung über den täglichen Lebensunterhalt bis zur Integrationshilfe in den Arbeitsmarkt.

#### *Sozialhilfe für Deutsche im Ausland*

Die Sozialhilfe für Deutsche mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland ist in § 119 BSHG geregelt. Sie kommt nur noch für besondere Notfälle in Betracht. Die Sozialhilfestatistik weist allerdings weder die Zahl der deutschen Hilfeempfänger noch die entsprechenden Ausgaben gesondert aus.

Nach Auskunft des Auswärtigen Amtes wurden im Jahr 2001 in 1.057 Fällen ca. 5,4 Mio. € an Hilfen nach § 119 BSHG (bzw. der Übergangsregelung des § 147b Satz 1 BSHG) über die deutschen Auslandsvertretungen gezahlt. In Polen lebende Deutsche (3.566 Hilfeempfänger im Jahr 2000) haben in einem besonderen Verfahren Hilfe über das Deutsche Rote Kreuz erhalten. Darüber hinaus werden auf Grund der deutsch-schweizerischen Fürsorgevereinbarung die von schweizerischen Behörden deutschen Staatsangehörigen gewährten Hilfen erstattet. Insgesamt lag das Ausgabevolumen der Sozialhilfe für Deutsche im Ausland 2001 bei ca. 8,6 Mio. €.

#### *Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfe: Die „Dunkelziffer der Armut“*

Nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt wäre, nimmt die Leistungen nach dem BSHG auch in Anspruch. Es ist allerdings schwierig, das quantitative Ausmaß dieser Nichtinanspruchnahme (der sog. „verdeckten Armut“) einzuschätzen, da keine genauen Informationen über die Personen verfügbar sind, die - über die Zahl der Sozialhilfebezieher hinaus - potenziell sozialhilfeberechtigt sind. Daher hat die Bundesregierung zwei Studien in Auftrag gegeben, in denen die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen näher untersucht wird.

Terminologisch ist zu unterscheiden, ob jeweils die „Dunkelziffer“ oder die „Ausschöpfungsquote“ betrachtet wird. Bei einem (angenommenen) gleichen Anteil von Sozialhilfebeziehern und sozialhilfeberechtigten Nichtbeziehern läge die Dunkelziffer bei 100%, die Ausschöpfungsquote bei 50%. Hier soll einheitlich die Quote der Ausschöpfung betrachtet werden.

Mit einem relevanten Anteil der Nichtausschöpfung ist in erster Linie bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zu rechnen, während die Quoten der Nichtausschöpfung der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ vergleichsweise gering sind: Leistungen wie Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe werden in der Regel vollständig ausgeschöpft.

Der Verzicht auf zustehende Hilfe zum Lebensunterhalt kann verschiedene Ursachen haben: Am häufigsten dürften fehlende Kenntnis der Anspruchsvoraussetzungen, Angst vor einer Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger und vor sozialer Kontrolle eine Rolle spielen.

In einem Grenzbereich, in dem ein nur geringer Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt besteht, kann es sich auch um einen bewussten Verzicht handeln, insofern die etwas niedrigeren Einkünfte dem Status als Hilfeempfänger vorgezogen werden. Dies gilt ebenfalls, wenn absehbar ist, dass der Bezugszeitraum (z.B. auf Grund des Wartens auf Leistungen nach dem SGB III) nur von kurzer Dauer sein wird. Die bewusste Nichtausschöpfung eines bestehenden Anspruchs setzt in jedem Falle voraus, dass eine Alternative (z.B. in Form vorübergehend zu verkräften-

der Einschränkungen oder verwandtschaftlicher Unterstützung) überhaupt besteht; in der Regel wird sich für Anspruchsberechtigte mit einem nicht geringfügigen Bedarf eine solche Alternative aber nicht stellen.

Bei älteren Menschen, die eine zustehende Leistung nicht in Anspruch nehmen, kann dies durch die Sorge begründet sein, sie könnten ihre Kinder indirekt über eine Heranziehung zum Unterhalt belasten. Daher ist bei älteren Menschen, die sich zudem unsicher im Umgang mit Behörden fühlen, mit einer vergleichsweise hohen Dunkelziffer zu rechnen. Unter Hinweis auf den rückläufigen Anteil älterer Menschen an den Sozialhilfebeziehern sowie auf ein gewandeltes Bewusstsein hinsichtlich der Inanspruchnahme zustehender Leistungen insbesondere unter jüngeren Berechtigten gehen daher mehrere Untersuchungen von einer tendenziell steigenden Ausschöpfung zustehender Hilfeleistungen aus.<sup>1</sup>

Der Sozialpolitik stellen sich vor diesem Hintergrund mehrere Aufgaben: Soweit die Nicht-Inanspruchnahme auf bewusstem und gewolltem Verzicht beruht, sind die Bedingungen zu ermitteln, unter denen die zustehenden Leistungen in Anspruch genommen würden. Bei kleineren Beträgen und/ oder voraussichtlich kurzer Dauer des Bezugs kann auch (sofern keine negativen Auswirkungen auf weitere Personen

---

<sup>1</sup> Zum Stand der Forschung vgl. D. Engels/ C. Sellin, Vorstudie zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, hrsg. vom früheren Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn 2001

wie Familienangehörige zu befürchten sind) eine Akzeptanz dieser Haltung in Betracht kommen. Ist die Nicht-Inanspruchnahme aber durch Unkenntnis der Rechtsansprüche, durch Angst oder Unsicherheit gegenüber Behörden bedingt, stellt sich die Aufgabe einer intensiven Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie einer leistungser-schließenden Beratung, um Armutslagen wirksam zu bekämpfen.

Für besonders von dieser Problematik betroffene Bevölkerungsgruppen, die sich aus eigener Kraft nicht mehr aus der Bedürftigkeit lösen können, hat die Bundesregierung bereits Konsequenzen gezogen: Im Rahmen der Rentenreform wurde das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) geschaffen. Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Gesetz ist gegenüber dem BSHG vorrangig.

Nach diesem Gesetz haben Personen ab 65 Jahren sowie dauerhaft, allein aus medizinischen Gründen voll erwerbsgeminderte Personen ab 18 Jahren mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, wenn sie bedürftig sind, einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung. Die Leistungen orientieren sich an der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen zuzüglich einer auch die einmaligen Leistungen abdeckenden monatlichen Pauschale in Höhe von 15% des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes. Eigenes Einkommen wie z.B. Rentenbezüge oder eigenes Vermögen des Anspruchsberechtigten werden wie in der Sozialhilfe angerechnet. Im Gegensatz zum BSHG

findet jedoch gegenüber Kindern bzw. Eltern mit einem Jahreseinkommen unterhalb von 100.000 € kein Unterhaltsrückgriff statt, wenn deren Angehörige die Grundsicherung in Anspruch nehmen. Ergänzt wird diese eigenständige Form der materiellen Absicherung noch dadurch, dass im Rahmen der Grundsicherung – im Gegensatz zum BSHG – nicht zu Lasten der Antragsberechtigten vermutet wird, dass sie, wenn sie mit Verwandten oder Verschwägerten in Haushaltsgemeinschaft leben, von diesen auch Leistungen zum Lebensunterhalt erhalten.

Die Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, antragsberechtigte Personen über die Leistungsvoraussetzungen des neuen Gesetzes zu informieren, zu beraten und bei der Antragstellung auf Grundsicherung – auch durch Weiterleitung von Anträgen an den zuständigen Träger der Grundsicherung – zu unterstützen. Die Träger der Grundsicherung sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Die Finanzierung der Grundsicherung erfolgt aus Steuermitteln, wobei der Bund den Ländern die leistungsbedingten Mehrausgaben ausgleicht. Die Überprüfung der zu erstattenden Mehrausgaben und ihre Anpassung an die jeweilige Ausgabenentwicklung erfolgt alle zwei Jahre.

## 4 Ursachen und Dauer des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt

### *Erwerbsstatus und Hilfebezug*

Seit den frühen siebziger Jahren ist die *Arbeitslosigkeit* einer größeren Zahl von Erwerbspersonen zu einem permanenten Problem geworden. Bei Beziehern unterer Einkommen reichen jedoch die bei Arbeitslosigkeit gezahlten Lohnersatzleistungen häufig nicht zur Deckung des Lebenshaltungsbedarfs aus; in diesen Fällen verhindert die Hilfe zum Lebensunterhalt mit ergänzenden Leistungen ein Absinken unter das Existenzminimum.

Die starke Zunahme der Arbeitslosigkeit im Laufe der siebziger Jahre spiegelt sich etwa seit Anfang der achtziger Jahre auch in der Sozialhilfestatistik wider, sofern die Leistungen der - vorrangig zuständigen - Arbeitslosenversicherung nicht bedarfsdeckend sind und ein - meist ergänzendes - Eintreten der Sozialhilfe erforderlich machen. Wurde „Arbeitslosigkeit“ 1980 noch bei jedem zehnten Bezieherhaushalt als Hauptursache vermerkt, führte dieser Faktor im Jahre 1990 in jedem dritten Fall zum Sozialhilfebezug.

Zu einem erheblichen Teil diente die Sozialhilfe allerdings lediglich zur kurzzeitigen Überbrückung der Bearbei-

tungszeit der Arbeitsverwaltung, bis das zustehende Arbeitslosengeld ausgezahlt wurde. Im Zuge der 1996 erfolgten Gesetzesnovellierung ist § 328 SGB III dahingehend erweitert worden, dass in diesen Fällen Vorschusszahlungen von der Arbeitsverwaltung geleistet werden sollen. Als problematisch wird dagegen der Sozialhilfebezug bei den Langzeitarbeitslosen gesehen, deren Chancen zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken.

Die amtliche Sozialhilfestatistik hat in ihrer bis zum Jahresende 1993 geltenden Form die Arbeitslosigkeit als eine unter anderen Ursachen (wie Krankheit, Tod oder Ausfall des Ernährers, unzureichende Versicherungs- und Versorgungsleistungen etc.) erfasst. Die seit dem Jahr 1994 neu strukturierte Sozialhilfestatistik trägt nun dem Umstand Rechnung, dass Arbeitslosigkeit durchaus mit anderen Belastungsfaktoren einhergehen kann und weist daher zum einen den Erwerbsstatus der Hilfeempfänger und zum andern soziale Belastungsfaktoren wie z.B. Trennung/Scheidung, Überschuldung oder Wohnungslosigkeit aus. Damit wird es möglich, komplexe Problemlagen zu erfassen statt – wie bisher – nur die Hauptursache der Hilfgewährung benennen zu können.

Erwerbsstatus der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Privathaushalten				
Erwerbsstatus	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Empfänger	Anteil	Empfänger	Anteil
Hilfeempfänger im Alter von 15 bis 64 Jahren zusammen	<b>1.223.884</b>	<b>100%</b>	<b>408.347</b>	<b>100%</b>
<i>darunter:</i>				
Erwerbstätig	<b>116.403</b>	<b>9,5%</b>	<b>25.710</b>	<b>6,3%</b>
in Vollzeitverhältnis	43.919	3,6%	15.734	3,9%
in Teilzeitverhältnis	72.484	5,9%	9.976	2,4%
Arbeitslos gemeldet	<b>451.164</b>	<b>36,9%</b>	<b>231.324</b>	<b>56,6%</b>
mit Lohnersatzleistung	143.459	11,7%	89.042	21,8%
ohne Lohnersatzleistung	307.705	25,1%	142.282	34,8%
Nicht erwerbstätig	<b>656.317</b>	<b>53,6%</b>	<b>151.313</b>	<b>37,1%</b>
wegen häuslicher Bindung	221.748	18,1%	51.790	12,7%
wegen Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit	125.940	10,3%	25.542	6,3%
wegen Aus- und Fortbildung	83.396	6,8%	27.336	6,7%
aus Altersgründen	27.687	2,3%	3.576	0,9%
aus sonstigen Gründen	197.546	16,1%	43.069	10,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2001

In Westdeutschland sind rd. 37% der Hilfebezieher im erwerbsfähigen Alter arbeitslos gemeldet (*vgl. Tabelle*). Die hohe Zahl der „aus sonstigen Gründen“ nicht erwerbstätigen Personen deutet allerdings auf Zuordnungsschwierigkeiten hin, sodass der Anteil der Arbeitslosen in der Sozialhilfe möglicherweise noch höher liegt. In Ostdeutschland lässt der Arbeitslosenanteil von rd. 57% unter den arbeitsfähigen Hilfeempfängern erkennen, dass hier der mit Arbeitslosigkeit verbundene Einkommensverlust die weitaus häufigste Ursache der Angewiesenheit auf Hilfe zum Lebensunterhalt darstellt.

In beiden Teilen Deutschlands bezieht die Mehrheit der arbeitslosen Hilfeempfänger keine Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe.

Zu einem Teil handelt es sich hier um „Überbrückungsfälle“, die eine SGB III-Leistung zwar beantragt haben, aber noch nicht beziehen; bei dem anderen Teil der arbeitslosen Hilfeempfänger besteht kein Anspruch auf SGB III-Leistungen. Das Risiko, über einen längeren Zeitraum hin arbeitslos zu bleiben, ist in starkem Maße altersabhängig: So steigt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit der Hilfeempfänger von 23 Monaten der 25- bis 29-Jährigen über 31 Monate der 30- bis 39-Jährigen und 40 Monate der 40- bis 49-Jährigen auf 52 Monate in der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen an.

Unzureichende Einkünfte aus *Erwerbsarbeit* machen zu einem deutlich geringeren Anteil (bundesweit 9%) eine ergänzende Leistung der Hilfe zum Le-



bensunterhalt erforderlich. In Westdeutschland reicht das Erwerbseinkommen überwiegend in den Fällen nicht aus, in denen eine Teilzeitbeschäftigung vorliegt. In Ostdeutschland muss die Sozialhilfe eher bei Vollzeitbeschäftigung Unterstützung leisten.

### *Besondere soziale Situation*

Bei rd. 26% der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Deutschland ist eine „besondere soziale Situation“ gegeben (27% in Westdeutschland bzw. 22% in Ostdeutschland); bei den übrigen 74% der Hilfeempfänger liegen keine der vorgegebenen Situationsmerkmale vor (hierunter können auch Bezieher vermerkt sein, zu denen keine entsprechenden Angaben bekannt waren). Es sind in diesem Zusammenhang vor allem Veränderungen der Familienkonstellation wie Trennung/Scheidung oder die Geburt eines Kindes, aber auch stationäre Unterbringung oder Tod eines Familienmitglieds, deren Folgen durch die Sozialhilfe aufgefangen werden.

Bei eingehender Betrachtung wird deutlich:

- In Westdeutschland führen vor allem Trennung und Scheidung in eine besondere soziale Situation. Deutsche Hilfebezieher sind davon in etwas stärkerem Maße betroffen als ausländische Hilfebezieher. Die Geburt eines Kindes, Wohnungslosigkeit oder der Tod eines Familienmitgliedes folgen als weitere, aber weniger gewichtige Ursachen.
- In Ostdeutschland sind die Gewichte anders gelagert: Hier steht die Geburt eines Kindes im Vordergrund, Trennung und Scheidung stehen an zweiter Stelle.
- Das Problem der Wohnungslosigkeit oder der Tod eines Familienmitglieds haben bei ausländischen Familien einen höheren Stellenwert als bei deutschen; aber auch hier stehen die mit Trennung und Scheidung verbundenen Schwierigkeiten an vorderer Stelle.

Besondere soziale Situation der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, Deutschland 2001					
	Deutschland insgesamt	Deutsche	Nicht- deutsche	West- deutschland	Ost- deutschland
Empfänger insgesamt	2.698.862	2.097.104	601.758	2.057.763	641.099
<i>darunter:</i> in besonderer sozialer Situation	696.138	603.121	93.017	558.533	137.605
Anteil	25,8%	28,8%	15,5%	27,1%	21,5%
<i>Art der sozialen Situation *</i>					
Trennung / Scheidung	361.325	52%	49%	57%	29%
Geburt eines Kindes	182.105	27%	18%	20%	51%
ohne eigene Wohnung	78.111	10%	19%	11%	13%
Tod eines Familienmitglieds	42.852	6%	9%	7%	2%
Überschuldung	30.190	4%	5%	4%	5%
Suchtabhängigkeit	25.198	4%	2%	4%	3%
Freiheitsentzug / Haftentlassung	19.656	3%	3%	3%	3%
stationäre Unterbringung eines Familienmitglieds	4.671	1%	1%	1%	0%

\* Mehrfachnennungen; für die nach Staatsangehörigkeit und Region differenzierten Untergruppen werden jeweils relative Anteile ausgewiesen.

In diesen Situationen kann Arbeitslosigkeit zur Verschärfung der Lebenslage beitragen, sie steht aber nicht im Vordergrund: Während insgesamt 23% der Personen im erwerbsfähigen Alter besonderen Belastungen ausgesetzt sind, beträgt deren Anteil an den arbeitslos Gemeldeten nur 19%. Von den Erwerbstätigen sind 27% von einer besonderen sozialen Situation betroffen, von den wegen häuslicher Bindung nicht erwerbstätigen Beziehern sogar 42%.

#### *Dauer des Sozialhilfebezugs*

Die Sozialhilfe leistet nicht nur materielle Hilfe in der Situation der Hilfebedürftigkeit, sondern ist zugleich darauf ausgerichtet, den Hilfeempfänger bei der Überwindung dieser Situation zu unterstützen (vgl. Seite 2 f). Die Chance, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften

bestreiten zu können, ist – wie diesbezügliche Untersuchungen<sup>1</sup> ergeben haben – bei einer kurzen Phase der Angewiesenheit auf Hilfe größer als im Falle eines Langzeitbezugs. Zur Einschätzung, welche Personengruppen als besonders gefährdete „Risikogruppen“ gelten und entsprechend intensiver Hilfebemühungen bedürfen, ist daher die *Bezugsdauer* ein wichtiger Anhaltspunkt.

Am Jahresende 2001 bezog fast die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften in Deutschland seit weniger als einem Jahr laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (41% in West- und 47% in Ost-

<sup>1</sup> Vgl. S. Leibfried/ L. Leisering u.a., Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt 1995; H. Jacobs/ A. Ringbeck, Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, hrsg. vom Bundesministerium für Familie und Senioren, Schriftenreihe Bd. 31, Stuttgart 1994.

deutschland). Knapp ein Drittel der Bedarfsgemeinschaften waren Langzeitbezieher mit einer Bezugsdauer von drei Jahren und mehr, wobei sich allerdings starke Unterschiede zwischen Westdeutschland (33% Langzeitbezieher) und Ostdeutschland (24% Lang-

zeitbezieher) zeigen. Die Sozialhilfestatistik weist die Dauer der Hilfgewährung in Beziehung zu soziodemografischen Merkmalen der Hilfeempfänger und zum Typ der Bedarfsgemeinschaft aus.

<b>Bisherige Bezugsdauer laufender Hilfe zum Lebensunterhalt</b> außerhalb von Einrichtungen, Deutschland 2001				
Hilfeempfänger / Bedarfsgemeinschaft	durchschnittliche Dauer in Monaten	Dauer des bisherigen Hilfebezugs		
		bis unter 6 Monate	6 bis unter 12 Monate	12 Monate und länger
<b>Hilfeempfänger insgesamt</b>	<b>27,6</b>	<b>30%</b>	<b>15%</b>	<b>55%</b>
<i>darunter:</i>				
ohne Schulabschluss	28,0	32%	15%	53%
mit Schulabschluss	22,8	34%	16%	50%
ohne Berufsausbildung	25,6	33%	15%	51%
mit Berufsausbildung	22,1	34%	16%	50%
im Alter von 30 bis 39 Jahren	24,5	32%	15%	53%
im Alter von 40 bis 49 Jahren	32,0	28%	13%	59%
im Alter von 50 bis 59 Jahren	41,5	20%	11%	69%
<b>Bedarfsgemeinschaften insgesamt</b>	<b>32,4</b>	<b>28%</b>	<b>14%</b>	<b>57%</b>
<b>Westdeutschland</b>	<b>34,3</b>	<b>28%</b>	<b>13%</b>	<b>59%</b>
Allein lebende Frauen	50,5	19%	11%	70%
Allein lebende Männer	36,7	27%	13%	60%
Paare ohne Kinder	36,6	24%	12%	64%
Paare mit Kindern	18,9	40%	17%	44%
Allein erziehende Frauen	24,2	30%	15%	55%
<b>Neue Länder und Berlin</b>	<b>26,3</b>	<b>31%</b>	<b>16%</b>	<b>53%</b>
Allein lebende Frauen	35,8	26%	12%	62%
Allein lebende Männer	27,2	30%	15%	55%
Paare ohne Kinder	28,0	28%	14%	58%
Paare mit Kindern	18,0	34%	19%	47%
Allein erziehende Frauen	19,2	30%	18%	52%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2001; bei gerundeten Werten Summenabweichung möglich

Eine Auswertung dieser Daten lässt folgende Risikogruppen erkennen:

- Hilfeempfänger ohne Schulabschluss weisen mit durchschnittlich 28 Monaten einen höheren Bezugszeitraum auf als Bezieher mit Schulabschluss (durchschnittliche Bezugsdauer 23 Monate).
- Eine ähnliche Tendenz zeigt der Vergleich von Hilfeempfängern ohne berufliche Ausbildung (durchschnittliche Bezugsdauer 26 Monate) und mit Berufsausbildung (durchschnittliche Bezugsdauer 22 Monate).
- Die Bezugsdauer steigt mit zunehmendem Alter kontinuierlich an: Beispielsweise beträgt sie 25 Monate bei Perso-

nen im Alter von 30 bis 39 Jahren, 32 Monate bei Personen im Alter von 40 bis 49 Jahren und 42 Monate bei Personen im Alter von 50 bis 59 Jahren. Dies tritt auch bei einer hohen Bezugsdauer allein lebender Frauen in Erscheinung, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen (Bundesdurchschnitt 48 Monate) und bei denen es sich vor allem um ältere Frauen handelt.

- Ehepaare mit Kindern sowie allein Erziehende weisen eine deutlich unterdurchschnittliche Bezugsdauer auf.
- In Ostdeutschland war die durchschnittliche Bezugsdauer am Jahresende 2001 in allen Bedarfsgemeinschaften erheblich kürzer als im Westen.
- Die Bezugsdauer der Hilfe ist bei ausländischen Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlich 30 Monaten etwas kürzer als bei deutschen Bedarfsgemeinschaften mit 33 Monaten.

Die angesichts der Bezugsdauer sich abzeichnenden Problemkonstellationen erfordern jeweils unterschiedliche Maßnahmen, die eine Überwindung des Hilfebezugs befördern können. Von großer Bedeutung sind alle Bemühungen, Schulabschlüsse und berufliche Ausbildungsabschlüsse zu fördern. Die Zielgruppe älterer Frauen wird hingegen nur dann von der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der Grundsicherung unabhängig werden können, wenn vorgelagerte Sicherungssysteme wie das Rentensystem weiterentwickelt werden. Bei allein Erziehenden zeigt sich die Tendenz, die Hilfe zum Lebensunterhalt nur während einer begrenzten Phase in Anspruch zu nehmen, sodass bei zunehmendem Alter der Kinder ein verstärktes Bemühen um Reintegration in den Arbeitsmarkt aussichtsreich erscheint.

Sehr differenziert ist unter diesem Aspekt ein im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit stehender Hilfebezug zu sehen: Einem seit längerem schon arbeitslosen Hilfebezieher mittleren Alters dürfte die Überwindung des Hilfebezugs durch den Wiedereinstieg in den Beruf sehr schwer fallen, während die Sozialhilfe, die lediglich bei Verzögerungen von Zahlungen des Arbeitsamtes einspringt, sich meist nach wenigen Wochen schon erübrigt.

Im Zuge einer stärkeren Gewichtung von „aktiver Sozialhilfegewährung“ gewinnen eine auf den Einzelfall zugeschnittene Beratung und ein Fallmanagement, das sämtliche Hilfemöglichkeiten sorgfältig prüft und umsetzt, zunehmend an Bedeutung.