

Sozialhilfe im Saarland

1970 bis 1990

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen

1.	31 Jahre Bundessozialhilfegesetz	4.6	Krankenhilfe und vorbeugende Gesundheitshilfe in Einrichtungen
2.	29 Jahre Sozialhilfestatistik	4.6.1	Inhalt der Hilfeart
3.	Überblick über Struktur und Entwicklung der Sozialhilfe im Saarland 1970 - 1990	4.6.2	Entwicklung 1970 - 1990
		4.6.3	Ursachen der Entwicklung
4.	Sozialhilfeaufwand und Anteil der untersuchten Hilfearten 1970 - 1990	4.7	Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen
4.1	Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	4.7.1	Inhalt der Hilfeart
4.1.1	Inhalt der Hilfeart	4.7.2	Entwicklung 1970 - 1990
4.1.2	Entwicklung 1970 - 1990	4.7.3	Ursachen der Entwicklung
4.1.3	Ursachen der Entwicklung		
4.2	Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	4.8	Entwicklung der Sozialhilfe nach Kreisen
4.2.1	Inhalt der Hilfeart	4.8.1	Empfängerentwicklung
4.2.2	Entwicklung 1970 - 1990	4.8.1.1	Hilfe zum Lebensunterhalt
4.2.3	Ursachen der Entwicklung	4.8.1.2	Hilfen in besonderen Lebenslagen
4.3	Hilfe zur Pflege und zur Weiterführung des Haushalts außerhalb von Einrichtungen	4.8.2	Ausgabenentwicklung
4.3.1	Inhalt der Hilfeart	4.8.2.1	Hilfe zum Lebensunterhalt
4.3.2	Entwicklung 1970 - 1990	4.8.2.2	Hilfen in besonderen Lebenslagen
4.3.3	Ursachen der Entwicklung	4.9	Bund/Ländervergleich zur Entwicklung der Sozialhilfe
4.4	Eingliederungshilfe in Einrichtungen	4.9.1	Empfängerentwicklung
4.4.1	Inhalt der Hilfeart	4.9.1.1	Hilfe zum Lebensunterhalt
4.4.2	Entwicklung 1970 - 1990	4.9.1.2	Hilfen in besonderen Lebenslagen
4.4.3	Ursachen der Entwicklung	4.9.2	Ausgabenentwicklung
4.5	Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen	4.9.2.1	Hilfe zum Lebensunterhalt
4.5.1	Inhalt der Hilfeart	4.9.2.2	Hilfen in besonderen Lebenslagen
4.5.2	Entwicklung 1970 - 1990	5.	Fazit
4.5.3	Ursachen der Entwicklung		Literaturverzeichnis

Vorbemerkung

Die Sozialhilfe hat seit Beginn der siebziger Jahre erheblich an politischer und gesellschaftlicher Bedeutung gewonnen. Dies wird schon dadurch deutlich, daß seither im Saarland die Zahl der Hilfeempfänger um mehr als das Zweieinhalbfache gestiegen ist und sich die Sozialhilfeausgaben verneunfacht haben. Dieser rapide Anstieg ging einher mit einer deutlichen Verschiebung in der Struktur der Leistungsbezieher. So sind inzwischen Arbeitslose, Ausländer und alleinerziehende Frauen verstärkt auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen, und für eine wachsende Zahl von Menschen übernimmt die Hilfe zur Pflege die finanzielle Absicherung bei Pflegebedürftigkeit. In der sozialpolitischen Diskussion werden diese Entwicklungen durch Begriffe wie "neue Armut", "Zweidrittel-Gesellschaft" und "Pflegerisiko" gekennzeichnet.

Die genannten Veränderungen führten in den letzten Jahren dazu, daß sich die Informationsbedürfnisse in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit deutlich gewandelt haben. Verstärkt wurden neue Fragestellungen an die amtliche Sozialhilfestatistik herangetragen. Diese konnten mit dem seit Jahren unveränderten Erhebungsprogramm und auf der Basis der vorhandenen Rechtsgrundlage kaum oder nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Die Folge hiervon waren Sondererhebungen verschiedener Stellen außerhalb der amtlichen Statistik. Beispiele hierfür sind die von einer wachsenden Zahl von Städten veröffentlichten Sozial- und Armutsberichte oder auch die Untersuchungen der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug.

Parallel hierzu nahm die Kritik an der Sozialhilfestatistik zu. Diskussionen in den zuständigen Fachgremien, aber auch kritische Anmerkungen in der Öffentlichkeit und in der Fachliteratur, machten deutlich, daß die Sozialhilfestatistik z. T. erhebliche inhaltliche und methodische Defizite aufweist. Diese sind, hierüber besteht Übereinstimmung, nur durch eine grundlegende Umgestaltung und Ausweitung der Erhebung auszuräumen. Dabei ist offensichtlich, daß eine Verbesserung der amtlichen Sozialhilfestatistik, die den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung trägt, ohne zusätzliche Kosten kaum realisierbar ist. Dieser Mehraufwand stellt eine notwendige "Investition" in eine verbesserte Datenlage dar, ohne die sozialpolitische Planungen und Maßnahmen nicht effizient durchführbar sind.

Zur inhaltlichen Vorbereitung einer Neuregelung der Sozialhilfestatistik hat das Statistische Bundesamt seit Juli 1991 in einer kleinen Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundesministeriums für Familien und Senioren, der Ländersozialministerien, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städtetages,

der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Städtestatistik Vorgespräche geführt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war es in erster Linie, eine Mängelanalyse durchzuführen sowie den aktuellen und den absehbaren künftigen Informationsbedarf der Nutzer der Sozialhilfestatistik im einzelnen zu ermitteln. Darauf aufbauend sollte ein diskussionsfähiger Konzeptvorschlag entwickelt werden, der praktikabel ist und den festgestellten Informationsbedarf im wesentlichen abdeckt.

Parallel dazu befaßten sich in jüngster Zeit auch Arbeitsgruppen der Konferenz der obersten Landessozialbehörden und der Städtestatistik mit Möglichkeiten zur Verbesserung der Sozialhilfestatistik. Die Vorüberlegungen haben nun ein Stadium erreicht, in dem die verschiedenen Aktivitäten gebündelt werden sollten und das Konzept zur Neustrukturierung der Sozialhilfestatistik unter fachlichen sowie methodisch-technischen Gesichtspunkten eingehend beraten werden kann.

Die vorliegende Untersuchung zur Entwicklung der Sozialhilfe in den letzten 20 Jahren verfolgt den Zweck,

- durch eine Gesamtübersicht und -darstellung der einzelnen Hilfearten generell einen Beitrag zur Versachlichung der oftmals nur oberflächlich geführten Diskussionen über die Sozialhilfe zu leisten,
- die maßgeblichen Gründe, Zusammenhänge und Abhängigkeiten für die Expansion der Sozialhilfeaufwendungen und Empfängerzahlen aufzuzeigen sowie
- die Grundzüge einer besseren statistischen Erfassung zu erläutern, um die Planungs- und Prognosemöglichkeiten zu verbessern.

Im ersten Teil der Untersuchung werden die Entwicklungen des Bundessozialhilfegesetzes sowie der Sozialhilfestatistik bis 1990 aufgezeigt. Nach einem Überblick über Struktur und Entwicklung der Sozialhilfe im Saarland allgemein von 1970 bis 1990 erfolgt eine Darstellung des Sozialhilfeaufwandes sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Die zweite Hälfte der Untersuchung befaßt sich mit den Hilfen in besonderen Lebenslagen, und zwar der Hilfe zur Pflege, der Eingliederungshilfe und der Krankenhilfe. Einer regionalen Betrachtung, der Entwicklung der Sozialhilfe nach Kreisen, schließt sich ein Bund/Ländervergleich an. Im Fazit schließlich wird neben einer Zusammenfassung der Ergebnisse der Zeitreihenbetrachtung ein Ausblick auf die zukünftige Sozialhilfestatistik gegeben, von der Fachleute eine wesentlich verbesserte Planungs- und Prognosegrundlage erwarten.

1. 31 Jahre Bundessozialhilfegesetz

Von der Armenpflege zur Daseinsvorsorge

Die soziale Verantwortung des Staates wurde in Deutschland zum ersten Male in den Artikeln 161 bis 167 der Weimarer Reichsverfassung herausgestellt. Das Grundgesetz hebt in den Artikeln 20 und 28 auf die Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland ab. Seinen sichtbarsten Ausdruck findet der Sozialstaat heute in der Absicherung der Menschen gegenüber den für die moderne Gesellschaft typischen Existenzrisiken. Dabei geht es zum einen um das Risiko des Verlusts der Arbeitsfähigkeit infolge von Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter, zum anderen infolge von Arbeitslosigkeit. Als "Auffangnetz" des Sozialleistungssystems ist die Sozialhilfe zu nennen. Sie stellt die Weiterentwicklung der Fürsorge, diese wiederum der Armenpflege des 19. Jahrhunderts dar.

Am 17. Februar 1960 legte die Bundesregierung den Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) vor. Ihm waren mehrere Referentenentwürfe vorausgegangen. An den Vorarbeiten waren die kommunalen Spitzenverbände, die Länder mit ihren Fachgremien, die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und viele andere Experten beteiligt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24. Juli 1954, das in bestimmtem Umfang einen Rechtsanspruch auf fürsorgereiche Leistungen bejahte, beeinflusste die Gesetzesvorlage ebenfalls. Das Urteil bezog sich auf die Aussage des Grundgesetzes über den sozialen Rechtsstaat.

Bei der Vorbereitung des Sozialhilfegesetzes wurden - das war neu in der gesetzgeberischen Tätigkeit - in einigen Groß- und Mittelstädten sowie in Landkreisen anhand existierender Aktenvorgänge die vorgesehenen Bestimmungen durchgespielt. Diese "Sandkastenspiele" waren von außerordentlicher Bedeutung, zeigten sie doch, daß - wie die Praxis bei wohlgemeinten Leistungsverbesserungen nachwies - durchaus nicht erwünschte Folgen für Hilfesuchende und Hilfeempfänger sichtbar wurden. Die Notwendigkeit, ein neues Fürsorgerecht zu schaffen, ergab sich eigentlich zwangsläufig. Die allgemeine Entwicklung in Gesellschaft und Staat bedeutete auch auf dem Gebiete der Fürsorge die Pflicht zu einer Neuorientierung im Rahmen der angestrebten Sozialreform. Die Verordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) und die Reichsgrundsätze aus dem Jahre 1924 waren noch immer die Grundlagen der Fürsorge. Dazu gehörten weiter das Fürsorge-Änderungsgesetz von 1953, das Gesetz über die Fürsorge für Körperbehinderte und von einer Körperbehinderung bedrohte Personen von 1957 und das Gesetz über die Tuberkulosehilfe von 1959.

Am 4. Mai 1960 wurde der Gesetzentwurf vom Bundestag dem Ausschuß für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge federführend und dem Ausschuß für Gesundheitswesen sowie dem Haushaltsausschuß mitberatend überwiesen. Der Bericht des

Ausschusses wurde dem Bundestag am 25. April 1961 vorgelegt. Am 3. Mai 1961 fand die zweite Lesung und am 4. Mai in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages die dritte Lesung des Entwurfs statt. Die Abstimmung erbrachte 193 Ja-Stimmen, 150 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen. Das neue Sozialhilferecht war damit beschlossen. Am 30. Juni 1961, vor 31 Jahren also, wurde das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom Bundespräsidenten ausgefertigt.

Seither unterlag es einigen Änderungen. Durch das 1. Änderungsgesetz wurden ab Oktober 1965 vor allem beitragsmäßige Erhöhungen der Mehrbedarfszuschläge sowie Verbesserungen der besonderen Einkommensgrenze für die Hilfe in besonderen Lebenslagen geregelt. Vier Jahre später, am 1. Oktober 1969, traten durch das 2. Änderungsgesetz umfangreiche Änderungen und Ergänzungen des BSHG in Kraft. Dabei wurden die bisherigen praktischen Erfahrungen in der Anwendung des Gesetzes genutzt, um durch Leistungsverbesserungen der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Rechnung zu tragen. Am 1. April 1974 trat dann das 3. Änderungsgesetz in Kraft. Es brachte neben der notwendigen Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung neue Vorschriften über den sozialhilfeberechtigten Personenkreis, über die häusliche Pflege und die Aufgabenstellung der Eingliederungshilfe für Behinderte. Besonders für die bis dahin nicht unterstützten Personen, deren Behinderung auf der Erkrankung innerer Organe beruhte (eingeschlossen alle geistigen und seelischen Behinderungen), ermöglichte das 3. Änderungsgesetz umfangreiche Rehabilitationsmaßnahmen. Ein 4. Änderungsgesetz wurde am 24. Mai 1983 beschlossen, das zuletzt geändert wurde durch Art. 26 des Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlagerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 22. Dezember 1983. Hier haben also die Bemühungen um Einsparungen in den öffentlichen Haushalten zu immer größeren Auswirkungen auf das BSHG geführt. So wurden die Erhöhungen der Regelsätze eingeschränkt und Art und Umfang einzelner Unterstützungshilfen enger vorgeschrieben. Seit dem Änderungsgesetz von 1985 erhalten ältere Menschen schon ab 60 Jahren und Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren einen Mehrbedarfszuschlag. Das BSHG erhielt dann in der Bekanntmachung vom 20.01.1987 eine neue Fassung und wurde wiederum durch das Gesetz vom 26.06.1990 verändert, im Gebiet der ehemaligen DDR allerdings nur nach Maßgabe des Einigungsvertrages. Das BSHG gilt z. Z. in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1991.

Leistungsverbesserungen

Sozialhilfe gehört neben der Sozialversicherung und der Versorgung zu den drei Säulen der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Sie brachte Neuerungen und

Verbesserungen auf der Leistungsseite und in der Organisation, für die Stellung von Hilfesuchenden und Hilfeempfängern sowie der Unterhaltsverpflichteten. Ein besonderes, aus fortschrittlichem Denken geprägtes Kapitel sind die Bestimmungen über die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Diese Hilfen sind mehr als materielle Leistungen. Sie füllen Lücken aus, die in anderen Gesetzen oder im Personenkreis begründet sein können, wie z. B. Hilfen für Körperbehinderte. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 BSHG).

Der Gedanke der Subsidiarität

Sozialhilfe nach dem BSHG ist nachrangig: Erst wenn andere Personen oder Instanzen nicht in Anspruch genommen werden können, wird Sozialhilfe gewährt. Diesem Subsidiaritätsbegriff liegen bestimmte Vorstellungen vom Aufbau einer Gesellschaft zugrunde. Der Grundgedanke stammt aus der Enzyklika Quadragesimo anno (1931) von Papst Pius XI: Kann der einzelne sich nicht helfen, so soll die nächsthöhere Einheit, die Familie, eintreten, sodann die Kommune und schließlich der Staat. So etwa die Enzyklika in Worten unserer Zeit. Diese im BSHG niedergelegte Vorstellung führte zum Nachrang der öffentlichen Träger der Sozialhilfe (Landes-, Kreis-, Stadt-Gemeinde-sozialämter) gegenüber privaten Organisationen der Sozialhilfe. Diese Nachrangigkeit hat die Sozialhilfe ein wenig zur sozialpolitischen Randerscheinung werden lassen. Sie gilt als Ausfallbürge oder als Lückenbüßer. Durch die Grundsätze der Bedürftigkeit, Nachrangigkeit, Bedarfsorientierung und der Arbeitspflicht unterscheidet sich die Sozialhilfe von dem Grundsatz des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung.

Haushalte außerhalb von Einrichtungen nach Hauptursachen 1970 - 1990

29 725 Haushalte haben im Saarland im Laufe des Jahres 1990 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, also in der Regel zu Hause nach dem Bundessozialhilfegesetz bezogen. Bei 27,6 % von ihnen wurde die Hilfe wegen Verlustes des Arbeitsplatzes in Anspruch genommen, bei 17,1 % wegen Ausfall des Ernährers und bei 10,1 % wegen unzureichender Versicherungs- oder Versorgungsansprüche.

Zwei Formen der Hilfe sind möglich.

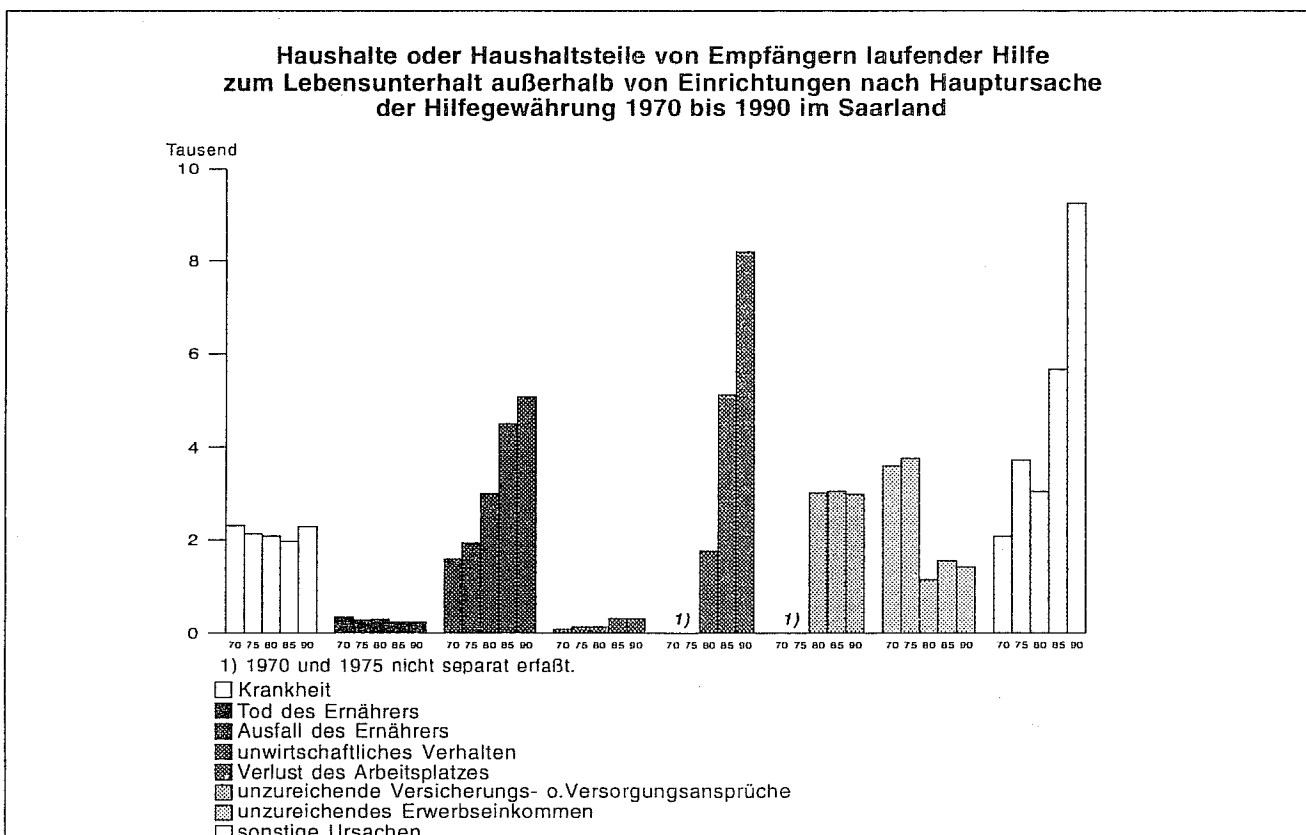
Nach dem BSHG können der jeweiligen Situation des Hilfebedürftigen entsprechend

- Hilfe zum Lebensunterhalt und
 - Hilfen in besonderen Lebenslagen
- gewährt werden.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt dient der Sicherstellung des notwendigen Bedarfs und der notwendigen persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens; sie deckt das Existenzminimum ab. Dadurch unterscheidet sie sich von der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die besondere, außerhalb des allgemeinen Lebensunterhaltes liegende Bedarfssituationen erfaßt.

Hilfe zum Lebensunterhalt

Auf diese Hilfe hat jeder Anspruch, der den notwendigen Lebensunterhalt nicht ausreichend aus eigener Arbeitskraft und aus eigenen finanziellen Mitteln oder mit Hilfe anderer bestreiten kann. Hilfe zum Lebensunterhalt kann durch laufende und einmalige Leistungen gewährt werden. Die laufende



Hilfe zum Lebensunterhalt wird nach Regelsätzen bemessen, die jährlich, in der Regel zum 1. Juli, neu festgesetzt werden.

Die Regelsätze sind gedacht für die Ausgaben für Ernährung, Haushaltsenergie und sonstigen hauswirtschaftlichen Bedarf (wie z.B. Wasch-, Putz- und Reinigungsmittel, Beschaffung von Wäsche und Hausrat von geringem Anschaffungswert, Instandsetzung von Kleidung, Schuhen und Hausrat in kleinerem Umfang) sowie die Aufwendungen für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens (Schreibmaterial, Postgebühren, Aufwendungen für Nahverkehrsmittel, Tageszeitungen, Genussmittel, Körperpflege).

Neben den Regelsätzen werden für bestimmte Personengruppen (z.B. Personen über 60 Jahre) Mehrbedarfzuschläge gewährt. Darüber hinaus werden die Kosten der Unterkunft und die Heizungskosten regelmäßig in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen.

Neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt werden gesondert Beihilfen für Bekleidung, Brennstoff, notwendige größere Anschaffungen von Hausrat, Renovierung, Schwangeren- und Säuglingsausstattung, besondere Anlässe usw. gewährt.

Hilfen in besonderen Lebenslagen

Diese Hilfe wird Personen gewährt, die infolge besonderer, außerhalb des allgemeinen Lebensunterhaltes liegender Verhältnisse der Hilfe durch die Allgemeinheit bedürfen. Die Hilfe wird gewährt als:

- Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage,
- vorbeugende Gesundheitshilfe,
- Krankenhilfe, sonstige Hilfe, Hilfe zur Familienplanung,
- Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen,
- Eingliederungshilfe für Behinderte,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts,
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
- Altenhilfe.

Hilfe kann aber auch in anderen, hier nicht genannten besonderen Lebenslagen gewährt werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen.

Die Sozialhilfe wird von örtlichen und überörtlichen Trägern gewährt. Im Saarland sind örtliche Träger der Sozialhilfe die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken. Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist das Land; seine Aufgaben werden vom Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales wahrgenommen. Da die Sozialhilfeträger im Saarland ihre Aufgaben weitgehend den Städten und Gemeinden übertragen haben, können die Hilfesuchenden in Notlagen unmittelbar das Sozialamt ihres Wohnortes aufsuchen.

Heute große Last der Kommunen

Die Auswirkungen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe haben sozialpolitisch zu einer intensiven Diskussion um eine bessere Abkoppelung der Sozialhilfe von diesem Risiko geführt. Neben der Verlängerung der Anwartschaft für den Bezug von Arbeitslosengeld wird eine stärkere Berücksichtigung der Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG im Leistungsrecht des Arbeitsförderungsgesetzes gefordert, um die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen müssen, einzudämmen.

Die Sozialhilfeausgaben haben inzwischen eine Größenordnung erreicht, in der sie zu einer ernsthaften Belastung für die Haushalte der Gemeinden und Städte geworden sind. Im Jahre 1990 sind die Ausgaben im Saarland gegenüber dem Vorjahr um knapp 9 % auf 530 Mio. DM gestiegen, die zu rund 65 % von den örtlichen Trägern aufzubringen waren. Dennoch ist es auch heute noch nicht immer selbstverständlich, daß bei der Aufzählung der verschiedenen Leistungsarten und ihrer Träger die Sozialhilfe genannt wird. Es war ein weiter Weg zum modernen Begriff der Sozialhilfe und zu ihrer gesetzlichen Grundlage, dem Bundessozialhilfegesetz, das nunmehr 31 Jahre Bestand hat.

2. 29 Jahre Sozialhilfestatistik

Das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferversorge und der Jugendhilfe wurde am 15. Januar 1963 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. Juni 1990. Danach werden die Sozialhilfeempfänger jährlich nach Geschlecht, Altersgruppe und Hilfeart und bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerdem noch nach der Stellung zum Haushaltsvorstand, dem Haushaltstyp, der Art des angerechneten Einkommens sowie der Hauptursache der Hilfestellung statistisch erfaßt, egal ob sie die Hilfe nur für wenige Tage oder für das ganze Jahr erhielten. Da weder Name, noch Anschrift dem Landesamt mitgeteilt werden, ist die Anonymität der einzelnen Sozialhilfeempfänger gewahrt.

Die Erhebung der Sozialhilfeempfänger nach ihrem Alter geschieht erst mit einjähriger Verzögerung seit 1964. Von 1970 an werden die Empfänger auch getrennt nach Deutschen und Ausländern ausgewiesen, und seit 1978 werden diese Daten auch geschlechtsspezifisch gegliedert.

Rechtsgrundlage ist heute das Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163), in Verbindung mit dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistik-

gesetz-BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2837).

Erhoben werden die Tatbestände zu § 2 des Gesetzes über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegspferfürsorge.

Auskunftspflichtig sind gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegspferfürsorge in Verbindung mit §§ 15, 26 Abs. 4 Satz 1 BStatG die Träger der Sozialhilfe.

Der überörtliche Träger kann die örtlichen Träger ermächtigen, Auskunft im Rahmen der Aufgaben zu geben, zu deren Durchführung er die örtlichen Träger heranzieht. Der Nachweis - Teil I - soll nach Möglichkeit in der Weise erfolgen, daß aus ihm die Ausgaben/Einnahmen getrennt nach sachlicher Zuständigkeit der örtlichen Träger einerseits und der überörtlichen Träger andererseits ersichtlich sind.

Die Erhebung der statistischen Merkmale wird im Saarland in den Sozialämtern des Stadtverbandes Saarbrücken, der Landkreise, Städte und Gemeinden als örtliche Träger sowie beim Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales als überörtlichem Träger durchgeführt. Das Statistische Landesamt erhält die ausgefüllten Statistikformulare zur Weiterverarbeitung, Aufbereitung und Auswertung.

Die Einnahmen und Ausgaben der Sozialhilfe werden getrennt nach ihren Arten jeweils von den o.a. Stellen errechnet und für die Statistik zusammengestellt. Als Anfangsjahr einer Zeitreihenbetrachtung wird in diesem Artikel das Jahr 1970 gewählt. Bei der Interpretation solcher langer Sozialhilfezeitreihen sind allerdings einige methodische Probleme zu berücksichtigen. So müssen bei der Interpretation der Endergebnisse trotz mehrfacher Plausibilitätskontrollen Einschränkungen aufgrund der systematischen Fehler beachtet werden. Als systematische Fehler zählen nichtsachgerechte Planung und Durchführung, u.a. auch unvollständige oder unzutreffende Ausfüllung der Erhebungsbogen sowie unvollständige Erfassung von Sozialhilfeempfängern dadurch, daß nicht alle Akten berücksichtigt werden. Besonders bei überregionalen Vergleichen muß berücksichtigt werden, daß wissenschaftliche Analysen des Nachfrageverhaltens von Sozialhilfeempfängern ergeben haben, daß in den Flächenstaaten die "Dunkelziffer der Armut" höher ist als in den Stadtstaaten bzw. städtischen Gebieten. Die mit dem Ausdruck "Dunkelziffer der Armut" bezeichnete Kenngröße bezieht sich auf die nicht erfaßten Sozialhilfeberechtigten, also auf die Personen, denen aufgrund ihrer finanziellen Situation eine Unterstützung durch Sozialhilfe zustehen würde, die aber davon keinen Gebrauch machen. Von der Gruppe der potentiell Sozialhilfeberechtigten nutzt

nämlich nur ein Teil dieser Hilfeleistung, während ein anderer Teil darauf verzichtet. Dabei ist festgestellt worden, daß durch Anonymität in den Großstädten bei mangelnder Nachbarschaftshilfe die Inanspruchnahme von Sozialhilfe ausgeprägter ist als in ländlichen Regionen, wo man einander besser kennt und wo immer noch gewisse "Hemmschwellen" vorhanden sind, das "Sozialamt in Anspruch zu nehmen". Daher sind Informationen in tieferer regionaler Gliederung über Anteile von Sozialhilfeempfängern an der Wohnbevölkerung oder darauf basierende Analysen zu pro-Kopf-Ausgaben zwischen Flächen- und Stadtstaaten nicht voll vergleichbar.

Aber nicht nur bei den Empfängerzahlen, sondern auch im Bereich der Einnahmen und Ausgaben der Sozialhilfe treten methodische Probleme auf, die die Vergleichbarkeit der Daten beeinträchtigen. So können für einzelne Leistungsarten in den Kreisen u.U. Abweichungen auftreten, die auf unterschiedliche Zuordnungen der gezahlten Sozialhilfeleistungen zu den Hilfearten zurückzuführen sind. Auch muß bei den Einnahmen berücksichtigt werden, daß die jährlichen Veränderungen nicht nur auf allgemeine Erhöhungen des Kostenersatzes zurückgehen, sondern hauptsächlich auf die bereits angesprochenen Gesetzesänderungen des BSHG und auf laufend ergänzten Ausführungsvorschriften und Verordnungen beruhen. Wenn man die Sozialhilfeausgaben mit der saarländischen Haushaltsrechnung vergleichen will, um die anteilige Belastung zu ermitteln, so sind gleichfalls im Betrachtungszeitraum die o.a. Probleme -zumeist Fragen der unterschiedlichen Zuordnung zu berücksichtigen.

Auch das Statistische Bundesamt selbst hat jüngst eine Auflistung von Defiziten der Sozialhilfestatistik vorgenommen. So werden in der Empfängerstatistik alle Personen erfaßt, die irgendwann im Laufe des Berichtsjahres Sozialhilfe erhalten haben, mit Ausnahme der Empfänger ausschließlich einmaliger Hilfen zum Lebensunterhalt. Die Meldungen der Auskunftspflichtigen an die Statistischen Landesämter (StLÄ) können frühestens nach Ablauf des Berichtsjahres erfolgen, da auch der Bestand der Sozialhilfeempfänger am Jahresende mitgeteilt werden muß. Die Folge dieses Verfahrens ist eine zeitliche Ballung des Arbeitsaufwandes in den Sozialämtern und den StLÄ und eine daraus resultierende Verzögerung der statistischen Berichterstattung. Die Kumulierung der Meldungen am Jahresanfang (im alten Bundesgebiet 1990 ca. 2,6 Mio. Fälle) und deren notwendigerweise diskontinuierliche Bearbeitung führen letztlich dazu, daß die Bundesergebnisse der Empfängerstatistik erst rund 15 - 18 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht werden können. Alle Bemühungen und Appelle zur beschleunigten Abwicklung der Arbeiten blieben daher verständlicherweise erfolglos. Nur Berichtsstellen, die eine maschinelle Datenverarbeitung vornehmen, sind derzeit in der Lage, Ergebnisse in kurzer Zeit zu liefern.

Neben der fehlenden Aktualität werden bei der Erfassung der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt folgende Defizite beklagt:

- Die kumulierte Ausweisung von Bestand und Zugängen in einer Jahresgesamtzahl ist methodisch unbefriedigend; es fehlen jahresdurchschnittliche Bestandszahlen.
- Die Statistik liefert keine monatlichen oder vierteljährlichen Ergebnisse, die Aussagen über die kurzfristige Entwicklung zulassen.
- Es sind z. Z. keine Angaben über die Dauer, die Art und die Höhe des Leistungsbezugs nach Personen- und Haushaltsgruppen möglich.
- Die Erfassung der Hauptursache der Hilfestellung ist in der derzeitigen Form sowohl methodisch als auch inhaltlich unbefriedigend.
- Der sozio-ökonomische Hintergrund (Schul- und Berufsausbildung, Erwerbsstatus, Art und Höhe des Haushaltseinkommens) sowie die familiäre Situation der Hilfeempfänger werden nicht oder nur rudimentär in die Erhebung einbezogen.
- Die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe werden unzureichend ermittelt.
- Über bestimmte Personengruppen, wie z. B. Asylbewerber und Aussiedler, liegen keine Informationen vor.
- Aus der Statistik geht nicht hervor, inwieweit die Sozialhilfeleistungen den Charakter von Vorleistungen haben.
- Der Nachweis von Empfängerhaushalten ist nur beschränkt möglich; es fehlen Vergleichsdaten zu anderen Statistiken und die Ableitung exakter Bevölkerungs- und Haushaltsrelationen.
- Regionale Vergleiche sind nur in eingeschränktem Maße durchführbar.
- Die Ursachen und die Hintergründe der Einstellung der Leistungsgewährung werden nicht erfragt.

Auch die Erhebung über die Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen weist verschiedene Mängel aus. Insbesondere wird kritisiert, daß

- bei der Hilfe zur Pflege nicht nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit unterschieden wird und
- Informationen über die Dauer der Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe nicht bereitgestellt werden können.

Die Kritik an der Statistik der Ausgaben und Einnahmen nach dem BSHG ist im Vergleich zur Empfängerstatistik weniger gravierend. Folgende Defizite werden thematisiert:

- Angaben über die Einnahmen und damit auch die reinen Ausgaben je Hilfeart stehen nicht zur Verfügung.
- Die Erfassung des Aufwandes für die Hilfe zur Pflege ist zu undifferenziert.
- Die Aufwandsstatistik ist nicht eng genug mit der Empfängerstatistik verzahnt.
- Die Ergebnisse weichen z. T. von denen der Finanzstatistik ab.

Die eben skizzierten Schwachstellen lassen sich auf der Basis des geltenden Statistikrechts (Gesetz zur Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegsgesamtfürsorge) nicht abstellen. Eine Reform der Sozialhilfestatistik setzt daher zwingend die Neuregelung der Rechtsgrundlage voraus. Hier bietet es sich an, das Statistikrecht, ähnlich wie bei der Jugendhilfe- und der Wohngeldstatistik, im Fachgesetz zu verankern und so zu einer engen Koppelung von materiellem Recht und Statistik zu gelangen. Dies gilt um so mehr, als für 1992 ohnehin eine Novelle des BSHG geplant ist, in die die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfestatistik eingebunden werden könnten.

3. Überblick über Struktur und Entwicklung der Sozialhilfe im Saarland 1970 - 1990

1990 wurden rund 530 Mio. DM im Rahmen der Sozialhilfe im Saarland ausgegeben. Insgesamt erhielten 72 253 Personen durch die Sozialhilfe Unterstützung. 56 419 bezogen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und 28 037 Hilfen in besonderen Lebenslagen. Eine Person kann beide Hilfearten beziehen; daher ist die Gesamtzahl der Leistungsfälle größer als die Gesamtzahl der unterstützten Personen. Rund 15 % der Hilfeempfänger wurden durch Hilfe in Einrichtungen versorgt. Die Zahl der Empfänger je 1 000 Einwohner betrug 67,5, wobei der Stadtverband Saarbrücken (87,9 auf 1 000 Einwohner) die höchste und der Landkreis St. Wendel (46,2 auf 1 000 Einwohner) die niedrigste Quote der Hilfeempfänger zu verzeichnen hatten. Der Anteil der Frauen lag bei 54,8 %.

1. Sozialhilfeempfänger/-ausgaben nach ausgewählten Kriterien 1970 bis 1990

Empfänger/ Ausgaben	Einheit	1970	1975	1980	1985	1990
Sozialhilfeempfänger	1 000	28,7	38,2	40,4	56,3	72,3
Frauen	%	63,8	63,3	61,4	57,0	54,8
Frauen über 60 Jahre	%	25,5	25,0	22,1	14,3	12,6
Ausländer	%	1,3	2,2	4,9	10,9	20,7
Ausg. der Sozialhilfe	Mio. DM	59,1	143,3	222,0	371,9	530,4

2. Empfänger von Sozialhilfe im Saarland 1970 bis 1990 nach Haupthilfearten, Geschlecht und Alter

Hilfeart	Jahr	Hilfeempfänger										
		männlich		weiblich		insgesamt	davon im Alter von ... bis unter ... Jahren					
		Anzahl	%	Anzahl	%		unter 18		18 - 60		60 und mehr	
				Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%		
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	1970	6 361	33,2	12 778	66,8	19 139	7 011	36,6	5 954	31,1	6 174	32,3
	1975	8 232	35,1	15 253	64,9	23 485	8 885	37,8	8 247	35,1	6 353	27,1
	1980	9 989	37,5	16 643	62,5	26 632	9 250	34,7	11 857	44,5	5 525	20,8
	1985	17 594	42,4	23 938	57,6	41 532	13 412	32,3	23 270	56,0	4 850	11,7
	1990	25 350	44,9	31 069	55,1	56 419	19 355	34,3	31 280	55,4	5 784	10,3
Hilfe in besonderen Lebenslagen	1970	5 425	38,1	8 804	61,9	14 229	3 661	25,7	5 409	38,0	5 159	36,3
	1975	7 465	36,7	12 862	63,3	20 327	5 273	25,9	6 926	34,1	8 128	40,0
	1980	7 310	38,5	11 676	61,5	18 986	4 225	22,3	7 237	38,1	7 524	39,6
	1985	9 967	46,2	11 593	53,8	21 560	5 064	23,5	10 300	47,8	6 196	28,7
	1990	13 644	48,7	14 393	51,3	28 037	7 884	28,1	13 100	46,7	7 053	25,2
Sozialhilfe insg. ¹⁾	1970	10 398	36,2	18 344	63,8	28 742	9 545	33,2	9 653	33,6	9 544	33,2
	1975	14 021	36,7	24 168	63,3	38 189	13 028	34,1	12 936	33,9	12 225	32,0
	1980	15 622	38,6	24 802	61,4	40 424	12 558	31,1	16 618	41,1	11 248	27,8
	1985	24 185	43,0	32 080	57,0	56 265	17 210	30,6	29 012	51,6	10 043	17,8
	1990	32 624	45,2	39 629	54,8	72 253	23 311	32,3	37 191	51,5	11 751	16,3

1) Empfänger mit mehreren Hilfearten sind bei jeder Hilfeart aufgeführt.

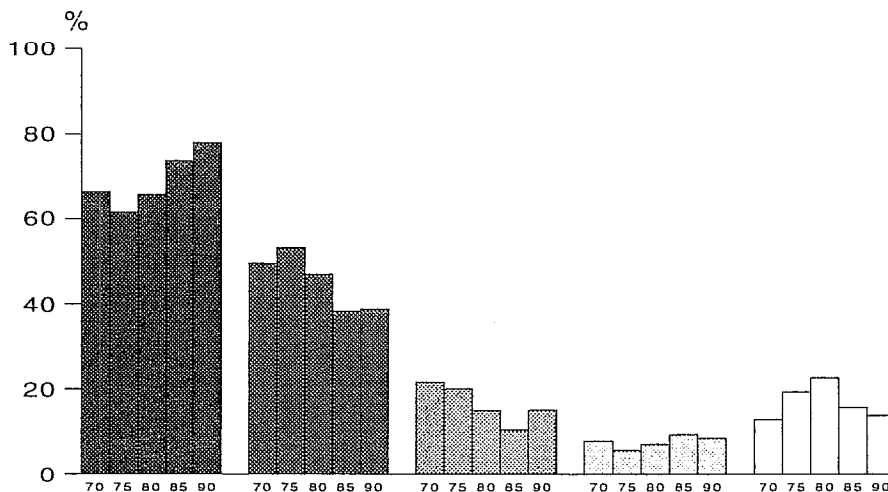
Von 1970 bis 1990 stieg die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 151,4 %. Die Zahl der Ausländer und Staatenlosen in dieser Gruppe erhöhte sich im gleichen Zeitraum um das 41fache; war 1970 nur jeder 80. Hilfeempfänger eine Ausländer, so ist es 1990 bereits jeder Fünfte. Dies ist vermutlich auf die zunehmende Zahl von Asylbewerbern zurückzuführen, die zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag zunächst auf Sozialhilfe angewiesen sind. In den letzten Jahren kamen vor allem Arbeitslose hinzu, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben bzw. das angerechnete Arbeitslosengeld unter dem Regelsatz der Sozialhilfe liegt.

Wesentlich stärker als die Gesamtzahl der Empfänger erhöhten sich zwischen 1970 und 1990 die Ausgaben für Sozialhilfe,

und zwar von 59,1 Mio. DM auf 530,4 Mio. DM, also auf fast das Zehnfache. Die Gründe für die Ausgabenerhöhung liegen neben der Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises und einer stärkeren Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen durch die Hilfesuchenden auch in beträchtlichen Leistungssteigerungen, zuletzt u.a. aus der allgemeinen Regelsatzanhebung um 6,4 %, die zum 1. Juli 1991 in Kraft trat.

Die Finanzierung der Leistungen fällt überwiegend den kommunalen Gebietskörperschaften zu. Ausgabensteigerungen in einer Größenordnung von 129 % (1970 - 1975), 61 % (1975 - 1980), 66,0 % (1980 - 1985) und 42,6 % (1985 - 1990) stellen eine große Belastung für die Gemeinden dar, auch wenn man berücksichtigt, daß die Länder (durch den Finanzausgleich) sowie Sozialleistungsträger und Unterhaltspflichtige (durch Er-

Sozialhilfeempfänger¹⁾ im Saarland 1970 bis 1990 nach Leistungsgruppen



1) Empfänger mit mehreren Hilfearten sind bei jeder Hilfeart aufgeführt

- laufende Hilfe zum Lebensunterhalt
- Hilfe in besonderen Lebenslagen insgesamt
- Krankenhilfe
- Eingliederungshilfe für Behinderte
- Hilfe zur Pflege

satzleistungen) an der Finanzierung der Sozialhilfe beteiligt sind.

Zwar wurden im Haushaltsstrukturgesetz 1981 und im Haushaltsbegleitgesetz 1983 Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe beschlossen (z.B. geringere Erhöhung der Regelsätze, Verminderung der Mehrbedarfszuschläge sowie eine neue Anpassungsregelung bei den Pflegegeldsätzen), nach wie vor appellieren die Gemeinden jedoch an den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit, für eine Entlastung der Kassen zu sorgen. So übertraf im Jahr 1990 die finanzielle Belastung durch Maßnahmen der örtlichen Träger der Sozialhilfe mit 496 DM je Kopf der Bevölkerung die Ausgabenquote des Vorjahres um rund 35 DM oder 7,6 %. Eine regionale Betrachtung der Aufwendungen der örtlichen Träger zeigte den Stadtverband Saarbrücken mit rund 399 DM an der Spitze und den Landkreis Merzig-Wadern mit rund 173 DM je Einwohner am Ende der Belastungsskala.

In den letzten 20 Jahren gab es im Saarland pro Jahr zwischen 28 700 und 72 000 Sozialhilfeempfänger. Ab 1970 stiegen die Zahlen kontinuierlich an. Auf die Wohnbevölkerung bezogen, lag der Anteil der Sozialhilfeempfänger 1970 am niedrigsten. Damals erhielt jeder 39. Saarländer Sozialhilfe. Bei der steten Bevölkerungsabnahme und den steigenden Sozialhilfeempfängerzahlen ist der Anteil mittlerweile auf rund 7 % gestiegen, was besagt, daß jeder 14. Saarländer in seiner Lebensführung mit Sozialhilfe unterstützt wird.

Wie bereits dargestellt, erhebt die Statistik seit 1970 die Empfänger getrennt nach Deutschen bzw. Ausländern und Staatenlosen. Für beide Gruppen ist festzustellen, daß ihre Nachfrage nach Sozialleistungen stark anstieg. Während die Zahl der deutschen Hilfeempfänger um 102 % in 20 Jahren zunahm, hat für die Gruppe der nichtdeutschen Empfänger geradezu eine Nachfrageexplosion stattgefunden, und zwar eine Erhöhung um mehr als das 41fache von 363 Fällen im Jahre 1970 auf 14 957 Fälle im Jahre 1990. Während 1970 nur 1,3 % der Ausländer Hilfe erhielten, waren es 1990 schon knapp 25 %. Ursache für diese Zunahme war offensichtlich der hohe Anteil der Asylbewerber an den ausländischen Hilfeempfängern.

In der Untergliederung der Sozialhilfeempfänger nach Altersgruppen sind völlig unterschiedliche Entwicklungen seit 1970 zu sehen. So unterscheiden sich insbesondere die Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und von Hilfe in besonderen Lebenslagen stark hinsichtlich ihrer altersmäßigen Zusammensetzung: Von den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt waren 1990 34,3 % jünger als 18 Jahre, 55,4 % zwischen 18 und 60 Jahre alt und 10,3 % 60 Jahre und älter. Während die Anteile der im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen von 31,1 % im Jahre 1970 auf 69,7 % im Jahre 1990 anstiegen, gingen die Anteile im entsprechenden Zeitraum für

die 60jährigen und älteren von 32,3 auf 10,3 % der Empfänger laufender Hilfe insgesamt zurück. Bei den Empfängern von Hilfe in besonderen Lebenslagen waren demgegenüber die Anteile der Minderjährigen mit 28,1 % und der 18- bis 60-jährigen mit 46,7 % im Jahre 1990 deutlich niedriger als bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt. Es gab dagegen wesentlich mehr 60jährige und ältere Menschen, die Hilfe in besonderen Lebenslagen in Anspruch nahmen als laufende Hilfen; ihr Anteil betrug 25,2 % und lag damit mehr als doppelt so hoch wie bei den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

Hilfen in besonderen Lebenslagen wurden am häufigsten den alten Menschen zuteil, aber auch Personen im Alter von unter elf Jahren nahmen Hilfen in besonderen Lebenslagen in überdurchschnittlichem Umfang in Anspruch. Während die Zahl der Empfänger dieser Hilfeart sich um 97,0 % erhöhte und in den letzten 20 Jahren nahezu verdoppelte, wurde die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in diesem Zeitraum noch häufiger in Anspruch genommen, nämlich um 194 % mehr, d. h. fast das Dreifache - wobei in der Altersklasse der 18- bis unter 60jährigen ein Zuwachs von 425 % zu verzeichnen war.

Insgesamt belastet die Bevölkerungsgruppe mit den älteren Sozialhilfeempfängern, den über 60jährigen, im Saarland die Sozialhilfe längst nicht mehr so stark wie oftmals angenommen wird. Durch die Bevölkerungsstruktur des Saarlandes, die einen hohen Anteil von Einzelpersonenhaushalten mit Personen im Alter von 60 oder mehr Jahren aufweist, sind zwar die absoluten Zahlen immer noch hoch; jedoch waren 1990 nur 16 % der Sozialhilfeempfänger in diesem Alter, 1970 waren es noch ein Drittel. Während die Anteile der Minderjährigen in den letzten 15 Jahren von 33 % auf 32 % leicht zurückgingen, vertiefte die Entwicklung bei den 18- bis unter 60jährigen, also der Altersgruppe im erwerbsfähigen Alter, gerade umgekehrt: Während diese Gruppe 1970 nur ein Drittel der Sozialhilfeempfänger ausmachte, sind es heute über die Hälfte. Dabei machte sich der besonders starke Anstieg im Bereich der Laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt von 6 000 im Jahre 1970 auf über 31 000 im letzten Jahr bemerkbar.

Hier wird noch einmal auf die gesetzlichen Änderungen und die Zunahme der Arbeitslosen ab Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre hingewiesen.

Mit dem Rückgang der älteren Sozialhilfeempfänger, die zum großen Teil alleinstehende Frauen sind, ging - wie im vorigen Kapitel geschildert - ein starker Anstieg der erwerbsfähigen Personen im Alter von 18 bis 60 Jahren einher. Gleichzeitig wuchs auch der Anteil der männlichen Hilfeempfänger von 36,2 % im Jahre 1970 auf 45,2 % im Jahre 1990 kontinuierlich an, während der Frauenanteil ebenso kontinuierlich in diesem Zeitraum von 63,8 % auf 54,8 % zurückging.

Um die Situation in der Sozialhilfe richtig interpretieren zu können, wird im folgenden neben der demographischen Empfängerstruktur die Nachfrage getrennt nach den einzelnen Hilfearten dargestellt.

4. Sozialhilfeaufwand im Saarland und Anteil der untersuchten Hilfearten 1970 - 1990

Die Untersuchung der Entwicklung der Sozialhilfeleistungen im Saarland wird in den nächsten Abschnitten anhand der vier wichtigsten Kostenblöcke für die Jahre 1970 bis 1990 vorgenommen. Bei den vier Kostenblöcken handelt es sich um:

- Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen
- Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen
- Eingliederungshilfe in und außerhalb von Einrichtungen
- Krankenhilfe in und außerhalb von Einrichtungen unter Ein-schluß der vorbeugenden Gesundheitshilfe in Einrich-tungen.

Die Gesamtsozialhilfeausgaben (brutto) sind im Saarland von 1970 bis 1990 um das Neunfache von 59 Mio. DM auf 530 Mio. DM angestiegen; die Anzahl der Sozialhilfeempfänger erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 28 700 auf über 72 000, also um 152 %. In den letzten Jahren wurde - bei steigender Tendenz - jährlich rund ein Fünftel der Bruttoausgaben durch Einnah-men des Sozialhilfeträgers abgedeckt (1990: 105,4 Mio. DM, entsprechend 19,9 % gegenüber 1970: 12,1 Mio. DM = 20,4 %).

Die zu untersuchenden Hilfearten waren 1990 an den Gesamt-sozialhilfekosten in folgender Höhe beteiligt:

- Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen: 250,1 Mio. DM (47,2 %),
- Hilfe zur Pflege in Einrichtungen: 90,5 Mio. DM (17,1 %),
- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen: 27,9 Mio. DM (5,3 %),
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts außerhalb von Ein-richtungen: 1,7 Mio. DM (0,3 %),
- Eingliederungshilfe in Einrichtungen: 84,1 Mio. DM (15,9 %),
- Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen: 7,7 Mio. DM (1,5 %),
- Krankenhilfe in Einrichtungen: 19,3 Mio. DM (3,6 %),
- Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen: 8,8 Mio. DM (1,7 %),
- Vorbeugende Gesundheitshilfe in Einrichtungen: 1,3 Mio. DM (0,2 %).

Die genannten Hilfearten machten also mit einem Ausgaben-volumen von 491,4 Mio. DM im Jahre 1990 den größten Teil - annähernd 93 % - der Gesamtsozialhilfekosten aus. Deshalb wird in diesem Artikel auf die Untersuchung der restlichen

Hilfearten, die nur mit einem vergleichsweise geringen Anteil an den Gesamtkosten beteiligt sind (z.B. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Altenhilfe) verzichtet.

4.1 Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen

4.1.1 Inhalt der Hilfeart

Die Hilfe zum Lebensunterhalt (im folgenden mit "HLU" abge-kürzt) dient der Sicherstellung der notwendigen Bedürfnisse des täglichen Lebens. Die Hilfe kann durch laufende oder einmalige Leistungen gewährt werden. Zu den laufenden Lei-stungen gehören:

- Regelbedarf
- Mehrbedarf
- Kosten der Unterkunft
- Heizungskosten, soweit sie monatlich anfallen
- Lernmittelbeiträge
- sonstige Leistungen (z. B. Krankenversicherungsbeiträge, Kosten für eine angemessene Alterssicherung und Sterbe-geld, Bestattungskosten).

Den derzeitigen Regelsätzen liegen seit 1.7.1990 keine Wa-renkörbe mehr zugrunde, sondern die Ergebnisse der Einkom-mens- und Verbrauchsstichproben. Von den Regelsätzen wird abgewichen, soweit es die Verhältnisse des Einzelfalles erfor-dern. Die laufenden Kosten der Unterkunft und der Heizung werden nach der Besonderheit des Einzelfalles in angemesse-nem Umfang durchweg in der tatsächlichen Höhe berücksich-tigt. Für einmaligen Bedarf werden einmalige Leistungen ge-währt, insbesondere zur Beschaffung von Kleidung, Hausrat sowie Heizmaterial (Winterbrand).

Die Regelsätze werden für den Haushaltsvorstand und Allein-stehende sowie für die verschiedenen Altersgruppen der son-stigen Haushaltsangehörigen in unterschiedlicher Höhe fest-gesetzt. Sie betragen ab dem 1. Juli 1991 im Saarland monat-lich:

für den Haushaltsvorstand und Alleinstehende	468 DM
für Haushaltsangehörige bis zum vollendeten	
7. Lebensjahr	234 DM
beim Zusammenleben mit einer Person, die	
allein für die Pflege und Erziehung	
des Kindes sorgt	257 DM
vom 8. bis zum vollendeten 14. Lebensjahr	304 DM
vom 15. bis zum vollendeten 18. Lebensjahr	421 DM
vom 19. Lebensjahr an	374 DM.

Bei der HLU hat der Hilfesuchende - im Gegensatz zu den Hilfen in besonderen Lebenslagen - das gesamte Einkommen einzusetzen.

4.1.2 Entwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen von 1970 - 1990

4.1.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben der HLU außerhalb von Einrichtungen sind von 21,4 Mio. DM im Jahre 1970 auf 250,1 Mio. DM im Jahre 1990, also insgesamt um das Eifache gestiegen. Die Steigerung lag damit über dem Durchschnitt des Zuwachses der Gesamtsozialhilfeausgaben (+ 797,5 %).

Der Anteil der einmaligen Leistungen an den Ausgaben für HLU außerhalb von Einrichtungen betrug 1990 nur 14 % gegenüber 16,2 % im Jahre 1970.

3. Haushalte und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen sowie Ausländeranteil an der Bevölkerung und den Hilfeempfängern 1970 bis 1990

Jahr	Haushalte oder Haushaltsteile		Empfänger	Ausländeranteil in %	
	Anzahl	je 1 000 Haush. im Saarland ¹⁾		der saarl. Bevölk.	dar. Hilfeempfänger
1970	9 988	26	18 014	2,5	1,5
1975	11 906	30	22 371	3,8	3,1
1980	14 465	35	25 443	4,4	9,9
1985	22 401	51	40 207	4,9	14,4
1990	29 725	61	54 617	5,7	26,6

1) Grundlage der Berechnung: Ergebnisse des Mikrozensus.

4.1.2.2 Empfängerzahlen

Während die Bevölkerung des Saarlandes im Berichtszeitraum insgesamt rückläufig war (1970: 1 119 700 Einwohner; 1990 1 070 276 Einwohner), ist die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen erheblich gestiegen, nämlich von 18 014 Empfängern im Jahre 1970 auf 54 617 in 1990. Die Empfänger von einmaliger Hilfe zum Lebensunterhalt werden statistisch nicht erfaßt.

Auf der Basis 1970 = 100 zeigt sich folgende gegenläufige Entwicklung der Indexzahlen:

4. Empfänger von HLU außerhalb von Einrichtungen im Verhältnis zur Bevölkerung 1970 bis 1990

Jahr	Bevölkerung	Empfänger von HLU
	Meßzahlen = 100	
1970	100,0	100,0
1975	98,2	124,2
1980	95,4	141,2
1985	93,6	223,2
1990	95,6	303,2

4.1.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Die Altersstruktur der Empfänger von HLU außerhalb von Einrichtungen hat sich seit 1970 stark verändert.

Der Anteil der unter 18jährigen an der Gesamtzahl der Hilfeempfänger war zwischen 1970 und 1975 von 37,7 auf nahezu

40 % gestiegen, hat sich bis 1985 auf etwa 33,2 % vermindert und stieg bis 1990 wieder um knapp zwei Prozentpunkte an.

Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (18 - 60 Jahre) hat sich von 32,5 % im Jahre 1970 auf 56,4 % im Jahre 1990 erhöht. Dagegen war bei der Altersgruppe "60 Jahre und älter" eine stark rückläufige Tendenz zu beobachten (1970: 29,8 %; 1990: 8,6 %).

Die Verschiebung der Altersgruppenrelation im Zeitraum 1970 - 1990 (jeweils in % der Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) stellt sich wie folgt dar:

5. Empfänger von HLU außerhalb von Einrichtungen nach Altersgruppen in % 1970 bis 1990

Jahr	bis 17	18 - 60	60 u. darüber
1970	37,7	32,5	29,8
1975	39,3	36,4	24,3
1980	36,2	46,0	17,8
1985	33,1	57,3	9,6
1990	35,0	56,4	8,6

Des Weiteren war auch eine Verschiebung der Geschlechterrelation festzustellen: Der Frauenanteil dominiert zwar immer noch, ging aber im Berichtszeitraum von 66,5 % auf 54,7 % zurück, während der Männeranteil von 33,5 % im Jahre 1970 auf 45,3 % im Jahre 1990 anstieg. Betrachtet man die einzelnen Altersgruppen, so ist festzustellen, daß in der Altersgruppe bis unter 18 Jahren der Anteil der männlichen Hilfeempfänger noch die Hälfte beträgt, während er in der Gruppe der 60jährigen und Älteren auf 22,9 % zurückgeht.

4.1.3 Ursachen dieser Entwicklung

Überlegungen zum Ursachengefüge bei der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen haben bereits an anderer Stelle ergeben, daß der Begriff "Verlust des Arbeitsplatzes" bis zum Jahre 1986 nur eingeschränkt aussagefähig war, wenn es darum ging, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe über die Sozialhilfestatistik in Verbindung zu setzen. Diese Hauptursache konnte nämlich nur - bei korrekter Anwendung - signiert werden, wenn die betroffene Person bereits im Arbeitsleben gestanden hat. Bei Berufsanfängern, die aufgrund einer vergeblichen Arbeitsplatzsuche Sozialhilfe erhielten, mußte dagegen "sonstige Ursachen" signiert werden. Seit dem Berichtsjahr 1987 wird "Arbeitslosigkeit" als Merkmal erfragt, so daß nun mehr mit validen Ergebnissen aufgewartet werden kann. Oft ist auch als "vorherige Hauptursache" am Anfang der Hilfebedürftigkeit oder des Berichtsjahres noch eine andere Hauptursache (z.B. geringes Einkommen) angegeben, die dann während des gesamten Jahres für die Statistik maßgebend bleibt, auch wenn zwischenzeitlich "Arbeitslosigkeit" die Hauptursache wird.

Dennoch gibt es eine Reihe von Indikatoren dafür, daß der überproportionale Zuwachs der Zahl von Sozialhilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter von 1970 bis 1985 maßgeblich eine Folge der negativen Arbeitsmarktentwicklung war. So ist statistisch zunächst festzustellen, daß sich die Sozialhilfeausgaben und die Zahl der Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter im Saarland bis 1985 auffallend gleichgerichtet wie die der Arbeitslosen entwickelt haben.

Die Zahl der Arbeitslosen hat sich zwischen 1970 (4 061) und 1985 (53 460) mehr als verdreizehnfach, ist jedoch dann seit 1986 kontinuierlich auf 40 278 im Jahre 1990 zurückgegangen. Da die Empfängerzahlen indes weiter anstiegen, müssen andere Indikatoren eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben, wie das Merkmal der Staatsangehörigkeit. So war z.B. unter den Sozialhilfeempfängern 1990 jeder fünfte ein Ausländer, 1970 erst jeder dreißigste. Da das Tabellenprogramm 1970 und 1980 keine detaillierten Angaben zur Situation der ausländischen Hilfebezieher enthielt, wird im folgenden nur der Bezug zum Vorjahr hergestellt.

Während sich etwa die Anzahl der deutschen Hilfeempfänger gegenüber 1989 um 1,4 % auf 57 296 sogar verringerte, war bei den Ausländern oder Staatenlosen ein Anstieg von 5,8 % auf nunmehr 14 957 Personen zu verzeichnen. Damit entfielen auf 1 000 ausländische Einwohner 245 Sozialhilfeempfänger; 1970 waren es 13. Gerade in den 80er Jahren ist die Zahl der ausländischen Bedürftigen mit 500 % überdurchschnittlich gestiegen, was im Zusammenhang mit der starken Zunahme der Asylbewerber zu sehen ist. Die Struktur der ausländischen Empfänger unterscheidet sich von der der deutschen erheblich. Es überwiegen die Männer (60 %). Über die Hälfte aller Personen sind im Alter von 21 bis 50 Jahren. Diese Altersklasse ist anderthalb Mal stärker besetzt als bei deutschen Sozialhilfeempfängern. Bei den Ausländern gibt es knapp doppelt so viele Empfänger von HLU (98 %) wie Empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen (56 %). Im Vergleich zu deutschen Hilfebezieher ist der Anteil von Personen, die beide Hilfearten beanspruchen, deutlich höher. Fast alle Hilfen erfolgen außerhalb von Einrichtungen. Fast ein Viertel aller Antragsteller waren Ehepaare mit Kindern. Bei gut drei Vierteln aller Haushalte sind "sonstige Ursachen", zu denen auch Fälle gehören, in denen ein Asylantrag gestellt worden ist, die Hauptursache der Hilfestellung. Mit Abstand folgt die Arbeitslosigkeit (12 %). Knapp 60 % aller Haushalte ausländischer Empfänger von laufender HLU hatten bei der Gewährung von Sozialhilfe ein anzurechnendes Einkommen, wobei dieses überwiegend aus Wohngeld (80 %) und Kindergeld (34 %) bestand. Weitere anrechnungsfähige Einkunftsarten waren Arbeitslosengeld oder -hilfe (14 %) und Einnahmen aus Erwerbstätigkeit (7 %). Einen deutlichen Anstieg zum Vorjahr gab es im Stadtverband

Saarbrücken (+ 28,4 %) und im Landkreis Merzig-Wadern (+ 27,4 %).

Der Anteil der Haushalte von Sozialhilfeempfängern mit angerechnetem Einkommen hat sich im Berichtszeitraum kaum verändert. Im Jahre 1990 verfügten knapp 80 % der Haushalte bzw. Haushaltsteile, die HLU außerhalb von Einrichtungen empfangen, über solche Einkommen; 1970 waren es 72 %.

Die häufigsten Einkommensarten waren das Wohngeld (59 %) und das Kindergeld (51 %), wobei vielen Haushalten beides zur Verfügung stand. Demgegenüber hatten 1970 über die Hälfte aller Empfängerhaushalte Einkünfte aus Leistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Handwerkerversicherung sowie aus der Altershilfe für Landwirte. Die Einkommensarten Kindergeld und Wohngeld wurden 1970 nicht gesondert ausgewiesen; sie waren in der Angabe "sonstiges Einkommen" (Anteil: 43,6 %) enthalten. Im Berichtszeitraum nahm die Anzahl der Personen, die Einnahmen aus gesetzlichen Versicherungen (s.o.) hatten, um 40,2 %-Punkte ab. Noch stärker ging die Zahl der Bezieher von Lastenausgleich zurück, und zwar um die Hälfte. Für alle anderen anrechnungsfähigen Einkommensarten wurden zum Teil überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnet: Arbeitslosengeld oder -hilfe (+ 20,4 Punkte), Einkünfte aus Erwerbstätigkeit (+ 7,8 %-Punkte) und private Unterhaltsleistungen (+ 4,8 %-Punkte). Geringfügigere Abweichungen gab es bei Krankenversicherungsbezügen (+ 0,4 %-Punkte), Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (- 0,6 %-Punkte) sowie bei Renten aus Privatversicherungen und betrieblicher Alterssicherung (- 0,4 %-Punkte).

Da bei den Ursachen der Hilfestellung die Merkmale "Verlust des Arbeitsplatzes" und "Unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche" 1970 und 1975 noch nicht erfragt wurden, wird im folgenden der Zeitraum von 1980 bis 1990 betrachtet. Die Gründe, die zur Inanspruchnahme der Sozialhilfe geführt haben, unterscheiden sich erheblich im Vergleich der Jahre 1980 und 1990. Bei der HLU hatte 1980 jeder fünfte Empfängerhaushalt unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche, gefolgt von "sonstigen Ursachen" (21,1 %), zu denen auch fehlende oder unzureichende Leistungen eines Unterhaltsverpflichteten, mit der Ausnahme der Fälle von Trennung und Scheidung, zählen. Ferner sind der Ausfall des Ernährers (20,7 %), Krankheit (14,4 %) und der Verlust des Arbeitsplatzes (12,1 %) zu nennen. Diese Ursachenstruktur hat sich bis 1990 grundlegend gewandelt, denn die Fälle sonstiger Ursachen dominieren mit 31,1 %, gefolgt von der Arbeitslosigkeit (27,6 %), die den stärksten Anstieg von 13,5 %-Punkte im Berichtszeitraum hatte. Auf den weiteren Positionen folgten der Ausfall des Ernährers (17,1 %), unzureichende Versicherungs- und/oder Versorgungsansprüche

(10,1 %) und Krankheit (7,7 %). Auch bei den seltener vorkommenden Gründen haben sich Veränderungen ergeben. So verringerte sich der Anteil der Fälle wegen Tod des Ernährers um mehr als die Hälfte und der Anteil beim "unzureichenden Erwerbseinkommen" 1990 um knapp die Hälfte.

Unter den Haushaltstypen hat Arbeitslosigkeit 1990 besonders oft bei Einpersonenhaushalten von Männern, Ehepaaren mit Kindern und bei Einzelhaushalten von Frauen zur Inanspruchnahme von HLU geführt. Von unzureichenden Versicherungs- und Versorgungsansprüchen waren überwiegend die Einpersonenhaushalte von Frauen und Ehepaaren ohne Kinder betroffen. Bei einem Großteil der alleinerziehenden Frauen waren der Ausfall des Ernährers sowie sonstige Ursachen und Arbeitslosigkeit der Grund für die Hilfestellung. Auch 1980 stellte der Verlust des Arbeitsplatzes hauptsächlich eine Ursache bei den Einpersonenhaushalten dar, wenngleich sich hier deutliche Unterschiede zeigen. Bei den männlichen Einzelpersonen lag Krankheit an zweiter Stelle der Ursachenskala, während für Frauen eine unzureichende Versicherungs- oder Versorgungslage, Krankheit und Ausfall des Ernährers die drei Hauptproblembereiche darstellten, die zum Bezug von Sozialhilfe führten. Die unzureichende Versicherungs- und/oder Versorgungslage überlagerte bei Ehepaaren ohne Kinder. Alleinerziehende Frauen erhielten 1980 überwiegend Sozialhilfe, weil der Ernährereinkommen ausfiel bzw. unzureichendes Erwerbseinkommen vorlag.

Als Hauptursache für die Inanspruchnahme von HLU gilt neben "sonstigen Ursachen" 1990 für ein Viertel der Haushalte, die von Sozialhilfe leben, die Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit kann natürlich ein Grund neben anderen sein. Nicht sichtbar wird die Arbeitslosigkeit als Hintergrund der Sozialhilfebedürftigkeit, falls in einem Haushalt mehrere Personen ohne Arbeit sind. Wenn man also nicht Haushalte, sondern Einzelpersonen betrachtete, wäre der Anteil derjenigen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, fehlender oder unzureichender Arbeitslosenhilfe Sozialhilfe beziehen, noch größer. Mit 17 % der Haushalte stand an 3. Stelle als Hauptursache für das Angewiesensein auf HLU der Ausfall des Ernährers. Betroffen waren davon vor allem Familien von alleinerziehenden Frauen, die mittlerweile fast die

Hälfte der Haushalte ausmachten und aus diesem Grunde Sozialhilfe in Anspruch nahmen. Die Zahl dieser Haushalte hat sich allein in den letzten Jahren von 3 000 auf fast 5 300 nahezu verdoppelt. Unter den 29 725 Haushalten, die 1990 HLU bezogen, machten Haushalte mit alleinerziehenden Frauen und Kindern ein knappes Fünftel aus.

Mit diesen Zahlen wird deutlich, daß sich der auf Sozialhilfe angewiesene Personenkreis weiterhin ausweitet, auch wenn die "Zuwächse" im vergangenen Jahr ausschließlich auf das Konto von ausländischen Hilfebedürftigen gingen. Zugleich tritt die problematische Entwicklung in der Struktur des Sozialversicherungssystems zutage. Die Sozialhilfe, ursprünglich als letztes Auffangnetz für individuelle und unvorhergesehene Notlagen gedacht, wird zusehends zum Ausfallbürgen für die unzureichende Absicherung allgemeiner Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit und Versorgung im Alter, die Unterhaltssicherung von Geschiedenen und Alleinerziehenden sowie von Flüchtlingen und Asylanten aus dem Osten und der Dritten Welt. Weil die allgemeinen Leistungssysteme der Sozialversicherung - dieses Netz ist durch die Reformen der letzten Jahre weitmaschiger geworden - bei vielen Notlagen nicht mehr greifen, wachsen der Sozialhilfe Aufgaben zu, die sie im Grunde zu überfordern drohen.

Die steigenden Kosten fallen vor allem bei den Kommunen ins Gewicht. Die saarländischen Städte und Gemeinden sind wegen der vergleichsweise hohen Sozialhilfedichte bei relativ geringem Finanzvolumen in besonderer Weise betroffen. Die Sozialhilfekosten drohen ihren Handlungsspielraum für investive Aufgaben einzuschränken und damit letztlich auch die Quelle für die sozialen Ausgaben. Die Kommunen - und der überörtliche Sozialhilfeträger, das Land - suchen verständlicherweise nun ihrerseits nach Entlastungsstrategien, etwa indem sie mit Beschäftigungsmaßnahmen speziell für Sozialhilfeempfänger deren (Wieder)Eingliederung ins Sozialversicherungssystem anstreben.

Armenpolitik kann - so die Arbeitskammer des Saarlandes in ihrem jüngsten Bericht an die Landesregierung - nicht nur Sozialhilfepolitik sein. Die Fixierung auf die mit Mitteln der

6. Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Typ des Haushalts oder Haushaltsteils 1970 bis 1990

Jahr	Haushalte oder Haushaltsteile zusammen	alleinstehende			Ehepaare		Haushaltsvorstände mit Kindern		sonstige Haushalte	
		Haushaltsvorstände		sonstige Hilfeempfänger	ohne Kinder	mit Kindern	männlich	weiblich	ohne Kinder	mit Kindern
		männlich	weiblich							
1970	9 988	640	4 644	1 028	939	704	1 714		319	
1975	11 906	901	4 685	1 466	960	1 051	2 453		390	
1980	14 465	2 229	4 706	1 887	852	1 128	72	2 944	143	504
1985	22 401	4 386	5 362	2 694	1 108	2 738	134	4 193	315	773
1990	29 725	6 089	6 127	5 239	1 487	3 772	182	5 255	513	1 061

Sozialhilfe bekämpfte Einkommensarmut wird den heutigen Erscheinungsformen der "Armut im Wohlstand", so der Titel eines Armutsreports, nicht gerecht. Armut wird in dieser vom DGB initiierten und in der Öffentlichkeit vorgestellten Studie wie auch in einer kürzlich erschienenen Untersuchung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV) nicht nur als Einkommensarmut, sondern als Unterversorgung in einem weitgehenden Sinn begriffen: als Benachteiligung und Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialversicherungssystem, als Unterversorgung, die bestimmte Bevölkerungsgruppen gehäuft trifft: Arbeitslose, Ausländer, psychisch Kranke und Behinderte, Frauen, Alte, Obdachlose und Kinderreiche.

Wer in dieser Gesellschaft seine Arbeit verliert, ist eben oft nicht nur mit materieller Armut konfrontiert. Er oder sie verliert auch in anderer Hinsicht nur allzuleicht den Boden unter den Füßen, eben weil die modernen Verwandtschafts-, Freundschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen kaum mehr derart krisenhafte Entwicklungen aufzufangen vermögen. Die mobile Erwerbsgesellschaft, die selbsthilfefreudige Lebensweise in den modernen Wohnblocks oder Siedlungen der verdichteten Gebiete, die Erosion traditioneller Milieus und Bindungen, überhaupt die Individualisierung und Pluralisierung von Lebensformen machen den Einzelnen anfälliger und seine Angewiesenheit auf sozialstaatliche (Fremd-)Hilfe wahrscheinlicher.

Es gibt - so die Arbeitskammer - nicht mehr die traditionellen Arbeitermilieus, die sozial homogenen Nachbarschaften, in denen die Betroffenen die Not immer auch als eine gemeinsame erfahren konnten und die zugleich kollektive Deutungs- und Bewältigungsmuster anboten. Auch in dieser Hinsicht ist der moderne Arme auf sich und seine Kleinfamilie allein gestellt, "arm dran". "Armut heute" so Chassé, "bedeutet über die Einschränkungen in den unmittelbaren Grundbedürfnissen des Lebens hinaus eine extrem gesteigerte Abkopplung aus wichtigen Lebensbezügen und läßt die Betroffenen in neuer Weise allein und vereinzelt mit ihren Problemen". Um so eher stellen sich Schuldgefühle und das Bedürfnis ein, seine Armut zu verbergen, sich ihrer zu schämen. Verschämte Armut wird im politisch-öffentlichen Bereich nicht mehr sichtbar. Experten gehen davon aus, daß etwa die Hälfte der Sozialhilfeberechtigten gar nicht erst einen Antrag stellt. Man sieht ihnen die Not ja nicht mehr so ohne weiteres an. Der moderne Arme gibt vergleichsweise viel Geld für Statussymbole aus. Sie verschulden sich, um wenigstens nicht arm und unbedeutend zu erscheinen. Niemand vermag zu sagen, wie groß denn wirklich ihr Anteil am unteren Drittel der Zwei-Drittel-Gesellschaft ist. Die Rede von der Zwei-Drittel-Gesellschaft jedenfalls markiert eine potentielle Armutszone, eben weil das untere Drittel der Gesellschaft in zunehmendem Maße von der zentralen Entwicklungsdynamik der Gesellschaft, auf die sich auch die

Struktur-, Einkommens- und Sozialversicherungspolitik bezieht, abgekoppelt ist.

4.2 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen

Aufgabe der Hilfe zur Pflege ist die Sicherstellung der Wartung und Pflege sowie die Gewährung von Hilfsmitteln zur Erleichterung der Beschwerden und von Leistungen zur Vermittlung von Bildung und Anregungen kultureller oder sonstiger Art, aber auch die Erhaltung der Pflegebereitschaft. Voraussetzung für die Gewährung ist die Pflegebedürftigkeit des Hilfesuchenden. Pflegebedürftige i.S.d. Gesetzes sind Personen, die infolge von Krankheit oder Behinderung so hilflos sind, daß sie nicht ohne Wartung und Pflege bleiben können.

Die Maßnahmen der Hilfen bestehen in

1. Anstaltspflege (§ 68 Abs. 1 BSHG)
2. Häusliche Pflege (§ 69 BSHG)

Die Hilfe zur Pflege ist eine Mußleistung. Leistungen wie Hilfsmittel, angemessene Bildung, Anregungen kultureller und sonstiger Art sind Soll-Leistungen, Beihilfen und Beiträge der Pflegepersonen für eine angemessene Alterssicherung sind hingegen Kann-Leistungen.

Für die Gewährung der Hilfe zur Pflege ist grundsätzlich der örtliche Sozialhilfeträger zuständig. Wird die Hilfe jedoch in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung erforderlich, so ist der überörtliche Träger zuständig.

4.2.1 Inhalt der Hilfeart

Die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen wird pflegebedürftigen Personen gewährt, die in ihrer Häuslichkeit nicht (mehr) betreut werden können. Zur Pflege in einer Einrichtung gehören nicht nur die Grund- und Behandlungspflege (z.B. Hilfe beim Aufstehen, Baden, Waschen, Anziehen, Essen, medikamentöse Versorgung), sondern auch aktivierende Pflege und therapeutische Maßnahmen (z.B. Bewegungstherapie, Beschäftigungstherapie), ferner die Hilfe zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft durch kulturelle und sonstige Veranstaltungen oder Betreuungsmaßnahmen.

4.2.2 Entwicklung der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen von 1970 bis 1990

4.2.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind von 18,7 Mio. DM im Jahr 1970 auf 90,5 Mio. DM im Jahre 1990, also um 384,0 % gestiegen. Die Steigerung lag damit weit unter dem Durchschnitt des Zuwachses der Gesamtsozialhilfeausgaben (+ 797,5 %).

4.2.2.2 Empfängerzahlen

Die Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen hat sich zwischen 1970 und 1990 von 1 877 auf 3 828, also um 103,9 % erhöht. Der Fallzahlzuwachs lag damit deutlich unter dem Durchschnitt der Steigerung der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger in diesem Zeitraum (+ 151,4 %), fiel jedoch stark unterproportional zur Ausgabensteigerung für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen aus.

4.2.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Auffällig ist, daß von 1970 bis 1990 die Anzahl der unter 65jährigen Empfänger von 72,7 % auf 30,1 % zurückgegangen, die der über 65jährigen jedoch kontinuierlich angestiegen ist. Etwa 1,6 % der über 65jährigen Wohnbevölkerung des Saarlandes waren 1990 Hilfeempfänger, gegenüber 0,4 % im Jahre 1970. Ein deutliches Indiz dafür, daß die durchschnittliche Lebenserwartung in den letzten zwanzig Jahren gestiegen ist, ist auch die Tatsache, daß 1990 54 % der Heiminsassen, die Hilfe zur Pflege erhielten, über 75 Jahre alt ist. Die höhere Lebenserwartung der Frauen spiegelt sich in einem 86 %-Anteil an dieser Altersgruppe wider.

4.2.3 Ursachen der Kosten- und Fallzahlentwicklung

Die starken Erhöhungen der Bruttoausgaben und der Fallzahlen gerade in den 70er Jahren sind insbesondere auf die Zunahme der Sozialhilfeempfänger in Heimen zurückzuführen, vor allem in den gemeinnützigen und gewerblichen Alten- und Pflegeheimen.

Erhebliche Ausgabensteigerungen beruhen auch auf pflegesatzwirksamen qualitativen Verbesserungen in Alten- und Pflegeheimen, besonders hervorgerufen durch Neubauten, die alte Einrichtungen ersetzen. Ferner führten personelle Verbesserungen in diesen Heimen zu Ausgabenzuwächsen.

Vor dem Hintergrund, daß

-in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die eigenen Einkommen, über welche die Pflegebedürftigen verfügen, zur Deckung der stationären Pflege nicht ausreichen,

-bereits über ein Fünftel der Gesamtaufwendungen der Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege ausgegeben wird und

-die Sozialhilfe, vor allem bei der Heimpflege, zum hauptsächlichsten Kostenträger geworden ist, obwohl sie nach dem allgemeinen Verständnis des sozialen Sicherungssystems nur subsidiär geleistet werden soll,

wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten zur besseren Versorgung der Betroffenen und Absicherung der Pflegekosten oberhalb des Netzes der Sozialhilfe in der öffentlichen Diskussion genannt. Angeführt seien hier nur die Möglichkeiten einer eigenständigen Pflegeversicherung und einer Erweite-

rung der Krankenversicherung. Beide Lösungsmöglichkeiten würden beträchtliche Sozialhilfe-Einsparungen bei Ländern und Kommunen und eine Kostenverlagerung auf andere Leistungsträger bewirken.

4.3 Hilfe zur Pflege und zur Weiterführung des Haushalts außerhalb von Einrichtungen

4.3.1 Inhalt der Hilfearten

Maßnahmen der Hilfe bestehen in häuslicher Pflege (§ 69 BSHG)

a) bei Pflege durch nahestehende Personen oder im Wege der Nachbarschaftshilfe (ggf. unter Erstattung angemessener Aufwendungen)

aa) bei vorübergehender oder geringer Pflegebedürftigkeit (§ 69 Abs. 2 Satz 2 BSHG)

bb) bei Dauerpflegefällen mit erheblicher, außergewöhnlicher Pflegebedürftigkeit oder Verlust von Körperfunktionen auch ohne Pflegebedarf (§ 69 Abs. 3 bis § 69 Abs. 5 BSHG)

b) Ausübung der Pflege Tätigkeit gegen Entgelt (§ 69 Abs. 2 Satz 3 BSHG)

c) Hilfsmitteln, Bildung und kulturellen oder sonstigen Anregungen (§ 68 Abs. 2 BSHG)

Die Gewährung von **häuslicher Pflege** setzt voraus, daß eine ausreichende Betreuung des Hilfesuchenden sichergestellt ist und geeignete Pflegekräfte zur Verfügung stehen. Der Sozialhilfeträger soll darauf hinwirken, daß Wartung und Pflege durch Personen, die dem Pflegebedürftigen nahestehen, oder im Wege der Nachbarschaftshilfe übernommen werden. Der Gesetzgeber gibt danach der häuslichen Pflege einen Vorzug vor der Heimpflege durch Berufspflegekräfte. Sinn dieser Prioritäten ist es, den Pflegebedürftigen nach Möglichkeit in seiner vertrauten Umgebung und in der Nähe der ihm nahestehenden Personen zu belassen (aber offenbar auch, Kosten zu sparen). Wenn der Hilfesuchende allerdings darauf besteht, zu Hause zu bleiben, selbst wenn die Hilfe dort nicht vollständig sichergestellt ist (oder z.B. kein Heimplatz zur Verfügung steht), sind die in § 69 BSHG vorgesehenen Leistungen zu erbringen. Ob bei einer völligen Verwahrlosung eine Entmündigung und die anschließende Heimhilfe in Frage kommt, soll hier dahinstehen.

Was nahestehende Personen sind, regelt das Gesetz nicht. Dieser Begriff ist nicht eng auszulegen. Hierzu gehören der Ehegatte, Kinder, Eltern, Geschwister aber auch Freunde und Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft. Durch das Gesetz wird die Nachbarschaftshilfe der Hilfe durch Angehörige gleichgestellt.

Werden Wartung und Pflege durch nahestehende Personen oder im Wege der Nachbarschaftshilfe übernommen, sind dem Pflegebedürftigen die angemessenen Aufwendungen der Pflegeperson zu erstatten; auch können angemessene Beihilfen gewährt werden. Aufwendungen der Pflegeperson sind z.B. Fahrtkosten, zusätzliche Kosten für Bekleidung, zusätzlicher Aufwand für Ernährung wegen häuslicher Abwesenheit u.a.

Empfänger der Hilfe ist der Pflegebedürftige. Er soll die Hilfe verwenden, um der Pflegeperson die Aufwendungen zu ersetzen und/oder sich in anderer Weise erkenntlich zu zeigen. Der Sozialhilfeträger ist jedoch nicht gehalten nachzuprüfen, ob die Hilfe dem Sinn des Gesetzes entsprechend verwendet wird. Häufig zahlen die Sozialhilfeträger auch pauschalierte Pflegebeihilfen, wenn der Hilfesuchende zwar pflegebedürftig ist, aber dies nicht in erheblichem Umfang, sondern abgestuft nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit.

§ 69 Abs. 3 BSHG sieht die Gewährung von Pflegegeld vor. Hierzu müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Der Pflegebedürftige muß das 1. Lebensjahr vollendet haben (bis dahin besteht ohnehin ein natürlicher Pflegebedarf).
2. Der Hilfesuchende muß erheblich pflegebedürftig sein.

Voraussetzung ist, daß der Pflegebedürftige so hilflos ist, daß er für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens in erheblichem Umfang der Wartung und Pflege dauernd bedarf. Zu diesen Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens gehören vor allem die Nahrungsaufnahme, das Aufstehen, Zubettgehen, An- und Auskleiden, das Waschen, das Aufsuchen und Benutzen der Toilette, Bewegung innerhalb und außerhalb der Wohnung. Nicht erforderlich ist, daß der Pflegebedürftige bei allen derartigen Verrichtungen der Hilfe Dritter bedarf; die Hilfe Dritter bei derartigen Verrichtungen muß jedoch in erheblichem Umfang, also nicht etwa nur für eine einzelne derartige Verrichtung notwendig sein.

3. Es muß sich um einen Dauerpflegefall handeln.

Nicht erforderlich ist, daß die Pflegebedürftigkeit lebenslang anhalten wird; es genügt, wenn die Pflege für längere, nicht mit Sicherheit absehbare Zeit erforderlich ist.

Zweck des Pflegegeldes ist es, die Pflegebereitschaft zu erhalten. Daneben sollen durch das Pflegegeld Mehraufwendungen des Pflegebedürftigen und der Pflegeperson gedeckt werden. Der Hilfeempfänger soll sich auch für die ihm von der Pflegeperson erwiesene Hilfe erkenntlich zeigen können. Die Gewährung des Pflegegeldes ist nicht dadurch ausgeschlossen, daß Angehörige die notwendige Pflege aufgrund einer vertragli-

chen Verpflichtung oder in Erfüllung ihrer gesetzlichen Unterhaltspflicht übernommen haben.

Das Pflegegeld nach § 69 Abs. 4 BSHG beträgt z.Zt. monatlich 325,- DM. Erfordert der Zustand des Pflegebedürftigen außergewöhnliche Pflege, ist der Betrag des Pflegegeldes angemessen zu erhöhen (z.B. Fälle völliger Hilflosigkeit, Fälle, in denen der Hilfeempfänger an Darm- und Blaseninkontinenz leidet).

Die Sozialhilfeträger haben unterschiedliche Bewertungssysteme zur Feststellung des Grades der Pflegebedürftigkeit. Wird eine festgesetzte Anzahl von Pflegemerkmalen erreicht, wird erhebliche Pflegebedürftigkeit angenommen, bei zusätzlichen Pflegemerkmalen außergewöhnliche Pflegebedürftigkeit. So könnte z.B. bei zehn Pflegemerkmalen (die der Sozialhilfeträger für sich definiert) eine erhebliche Pflegebedürftigkeit (Pflegegeld 325 DM) zugrunde gelegt werden, bei jedem Punkt mehr liegt danach außergewöhnliche Pflegebedürftigkeit vor, bei der das Pflegegeld angemessen zu erhöhen ist (z.B. um 32,50 DM je zusätzlichem Pflegemerkmalpunkt).

Nach § 70 BSHG soll Personen mit eigenem Haushalt Hilfe zur Weiterführung des Haushalts gewährt werden, wenn keiner der Haushaltsangehörigen den Haushalt führen kann und die Weiterführung geboten ist. Sie umfaßt die erforderlichen hauswirtschaftlichen Tätigkeiten und außerdem - soweit erforderlich - die persönliche Betreuung von Haushaltsangehörigen. Die Hilfe wird insbesondere von den Sozialstationen und Diensten der freien Wohlfahrtspflege angeboten und durchgeführt.

4.3.2 Entwicklung der Hilfen zur Pflege und zur Weiterführung des Haushalts außerhalb von Einrichtungen

4.3.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind von 2,7 Mio. DM im Jahre 1970 auf 27,9 Mio. DM im Jahre 1990, also ebenfalls um über das Zehnfache gestiegen. Die Bruttoausgaben der Hilfe zur Weiterführung des Haushalts haben sich von 154 400 DM im Jahre 1970 auf 1,7 Mio. DM im Jahre 1990, also ebenfalls um mehr als das Zehnfache erhöht. Die Steigerung dieser beiden Hilfearten zusammen lag damit weit über dem Durchschnitt des Anstiegs der Gesamtsozialhilfeausgaben (797,5 %).

4.3.2.2 Empfängerzahlen

Die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen stieg im Zeitraum von 1970 bis 1990 von 1 813 auf 6 132, also um 238,2 %. Die Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Weiterführung des Haushalts ist zwischen 1970 und 1990 von 168 auf 497 Fälle, d.h. um knapp das Dreifache angewachsen. Beide Hilfearten zusammen haben daher, sowohl im Vergleich zur Steigerung der Gesamtzahl aller Sozialhilfeempfänger, als auch im Vergleich zum Anstieg der Fallzah-

len bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen, einen wesentlich stärkeren Zuwachs zu verzeichnen gehabt. Diese Fallzahlen enthalten jedoch Doppelzählungen, da viele Empfänger einer Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gleichzeitig eine Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes erhalten.

4.3.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Fast die Hälfte, nämlich 49,0 % (3 245) aller Empfänger der Hilfen zur Pflege und zur Weiterführung des Haushaltes waren 1990 über 65jährige Personen. Bei der Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes allein betrug der Anteil dieser Altersgruppe 68,0 % (häusliche Pflege: 47,4 %). In beiden Hilfearten sind die Fallzahlen bis 1990 für alle Altersgruppen angestiegen, wobei die Hilfe zur Pflege wesentlich stärker frequentiert wurde. Hier ist auch der Anteil der weiblichen Hilfeempfänger über 65 Jahre fast fünf mal so hoch wie der der Männer. 2,0 % der über 65jährigen Wohnbevölkerung des Saarlandes waren 1990 Empfänger von Hilfe zur Pflege oder Weiterführung des Haushaltes außerhalb von Einrichtungen.

4.3.3 Ursachen der Kosten- und Fallzahlentwicklung

Seit 1970 wurde die ambulant-pflegerische Grundversorgung der Bevölkerung durch organisierte Hilfsdienste, insbesondere der Haus-, Familien- und Altenpflege, den Aufbau von Sozialstationen und ähnlichen Einrichtungen freier Träger kontinuierlich verbessert. So waren zu Beginn des Jahres 1977 im Saarland erst fünf Sozialstationen vorhanden. Mittlerweile ist ein flächendeckendes Netz von über 30 Sozialstationen geschaffen worden. Sie beschäftigten bereits im Jahre 1985 insgesamt 265 Kräfte und unterhielten einen Fuhrpark von 210 Fahrzeugen. Die Sozialstationen haben folgende Kernaufgaben: die ambulante Krankenpflege, die häusliche Altenpflege sowie die Haus- und Familienpflege. Entsprechend diesen Aufgaben arbeiten in der Sozialstation Fachkräfte wie Krankenschwestern, Krankenpfleger, Krankenpflegehelferinnen, Altenpfleger/-innen und Familienpfleger/-innen. Hilfeleistungen erfolgen grundsätzlich gegen Entgelt. In vielen Fällen werden jedoch die Kosten der Inanspruchnahme vom Sozialamt, den gesetzlichen Krankenkassen oder anderen öffentlichen Stellen übernommen. Innerhalb des betreuten Personenkreises sind zu unterscheiden: Selbstzahler, Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialhilfeempfänger, über die hier berichtet wird.

Die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben für häusliche Pflege in den Jahren zwischen 1970 und 1990 wurde auch wesentlich beeinflusst durch Veränderungen der Altersstruktur der saarländischen Bevölkerung. So stieg etwa die Zahl der über 65jährigen in den letzten 20 Jahren von rund 130 000 auf 166 000, also um 36 000 Personen. Der Anteil der Pflegebedürftigkeit ist in dieser Altersgruppe erfahrungsgemäß besonders hoch; so waren z.B. die meisten der in Sozialstationen betreuten Personen über 65 Jahre alt. Ebenso wirkt sich auch

das Anwachsen der Einpersonenhaushalte unter den über 65jährigen Mitbürgern aus. So sind bis zu drei Viertel der von den Sozialstationen Betreuten ältere Alleinlebende.

Laufende Erhöhungen des Mindestpflegegeldes hatten ebenso einen expansiven Einfluß wie die schon erwähnten Änderungsgesetze zum BSHG. Seit der Novellierung des Schwerbehindertengesetzes im Jahre 1978 gilt als Nachweis der Voraussetzungen für den Bezug von bestimmten Leistungen das Merkzeichen "H" (Hilflosigkeit) im Schwerbehindertenausweis. Die danach einsetzende Flut von Anträgen auf Schwerbehindertenausweise führte u.a. auch zu einem Anstieg der Pflegegeldempfänger. In diesem Zusammenhang muß auch das durch vermehrte Leistungsangebote und Aufklärung veränderte Bewußtsein breiter Bevölkerungskreise hinsichtlich der Realisierung von Rechtsansprüchen hingewiesen werden. Hinzu kommt, daß die mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege für den Einsatz von berufsmäßigen Haus- und Familienpflegekräften vereinbarten Stundensätze nahezu jährlich angehoben wurden. Angebots- und Leistungseinschränkungen der die Hilfen zur häuslichen Pflege und Weiterführung des Haushaltes erbringenden Stellen, z.B. der Sozialstationen, würden zu vermehrten Anträgen auf Heimaufnahmen führen und damit die Schaffung weiterer Bettplätze in Alten- und Pflegeheimen notwendig machen. Dies erfordert höhere Sozialhilfeausgaben. Sozial und fiskalpolitisch wünschenswert erscheint daher eine Tendenz der weiteren Umverlagerung von Sozialhilfekosten für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen auf Ausgaben für Hilfe zur Pflege und Weiterführung des Haushaltes außerhalb von Einrichtungen. Im übrigen ist es gerade den Sozialstationen bisher gelungen, ehrenamtliche und Nachbarschaftshilfen verstärkt zu motivieren und anzuleiten.

4.4 Eingliederungshilfe in Einrichtungen

4.4.1 Inhalt der Hilfeart

Auf Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem BSHG haben Personen einen Rechtsanspruch, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch wesentlich behindert sind. Personen, die vorübergehend und/oder nicht wesentlich körperlich, geistig oder seelisch behindert sind, kann Eingliederungshilfe gewährt werden. Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten, eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und den Behinderten in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört vor allem, den Behinderten die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und zu erleichtern, ihnen die Ausübung einer angemessenen (Berufs-) Tätigkeit zu ermöglichen und sie soweit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.

Mit diesem umfassenden Auftrag deckt das BSHG alle Aspekte der sozialen, beruflichen und medizinischen Eingliederung ab,

so daß auf dieser Rechtsgrundlage vor allem die Heimunterbringung und Bereitstellung behindertengerechter Wohnplätze, ärztliche Versorgung, Ausstattung mit Heil- und orthopädischen Hilfsmitteln, Hilfen zur Schul- und Berufsausbildung, zur Integration in das Arbeitsleben sowie zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft finanziert werden können, vorausgesetzt, daß kein anderer Träger primär für den Betroffenen zuständig ist.

4.4.2 Entwicklung der Eingliederungshilfe in Einrichtungen von 1970 bis 1990

4.4.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben für Leistungen der Eingliederungshilfe in Einrichtungen sind von 1,3 Mio. DM im Jahre 1970 auf 84,1 Mio. DM im Jahre 1990, also um fast das 65fache angestiegen. Diese Steigerung lag damit um das Achtfache über dem Durchschnitt der Erhöhung der Gesamtsozialhilfeausgaben von + 797,5 %. 1990 wurden 15,9 % des gesamten Sozialhilfeetats für die Eingliederungshilfe in Einrichtungen aufgewandt gegenüber nur 2,2 % im Jahre 1970.

4.4.2.2 Empfängerzahlen

Die Fallzahlen der Eingliederungshilfe in Einrichtungen sind zwischen 1970 und 1990 von 1 060 auf 2 887, also um 172,4 % gestiegen. Der relative Anstieg lag damit über dem durchschnittlichen Zuwachs der Gesamtempfängerzahl der Sozialhilfe (+ 151,4%) in diesem Zeitraum.

4.4.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Anders als bei der Hilfe zur Pflege sind bei der Eingliederungshilfe in Einrichtungen die Empfänger fast durchweg Personen im jüngeren und mittleren Alter; 1990 waren 99,7 % (2 878 Behinderte) unter 65 Jahre alt; ein Zwölftel waren Kinder bis zu 15 Jahren. Dies zeigt, daß das Gros der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter stand. Allein 63 % der Hilfeempfänger waren in einer der zahlreichen Werkstätten für Behinderte tätig. Ihre Zahl hat sich seit 1985 um knapp 22 % erhöht. Der Anteil der weiblichen Behinderten, die in Werkstätten beschäftigt sind, liegt seit 1985 unverändert bei ca. 43 %.

4.4.3 Ursachen der Kosten- und Fallzahlentwicklung bei der Eingliederungshilfe in Einrichtungen

Änderungsgesetze des BSHG, aber auch das Schwerbehindertengesetz sowie das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter vom 1. Juli 1975 haben insbesondere die Kosten, aber auch die Fallzahlenentwicklung wesentlich beeinflußt. Letzteres eröffnete z.B. bisher nicht versicherten Schwerbehinderten unter bestimmten Voraussetzungen den Zugang zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Die Beiträge zur Krankenversicherung gehen überwiegend zu Lasten des Sozialhilfeträgers. Erhebliche Bedeutung hat dieses Gesetz auch für die in anerkannten Werkstätten für Behinderte Beschäftigten, die gemäß § 1 dieses Gesetzes sozialversichert

sind. Ihr Krankenversicherungsbeitrag bemißt sich nach 20 %, ihr Rentenversicherungsbeitrag nach 90 % des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes aller Versicherten der Rentenversicherung. Die Kosten der Werkstattbesucher werden seit 1979 der Eingliederungshilfe in Einrichtungen zugerechnet.

Die erheblichen Steigerungsraten bei den Ausgaben für die Eingliederungshilfe in Einrichtungen - allein gegenüber 1989 haben sie sich um weitere 13,1 Mio. DM (+18,4 %) erhöht - rühren im wesentlichen von quantitativen und qualitativen Verbesserungen im Leistungsangebot für Behinderte her. Die quantitativen Verbesserungen durch Kapazitätsausweitung wurden durch die Bedarfslage erforderlich. Die qualitativen Verbesserungen ergaben sich aus einer höheren Stellenausstattung zugunsten intensiverer persönlicher Betreuung, durch Senkung von Gruppenfrequenzen und verstärkte Förderungsmöglichkeiten mit besonderen therapeutischen Maßnahmen. Die Auswirkungen qualitativer Verbesserungen werden besonders deutlich am Beispiel der Werkstätten für Behinderte, von denen es mittlerweile drei Hauptstellen im Saarland gibt, die z.T. noch Nebenstellen haben. So gehören zum Einzugsbereich der WfB Bübingen und WfB REHA Saarbrücken der Stadtverband Saarbrücken und zur WfB Dillingen und Außenstelle Neunkirchen die Landkreise Saarlouis und Merzig sowie zur WfB Spiesen die Landkreise Neunkirchen und St. Wendel. Im Saarpfalz-Kreis stehen die WfB Blieskastel und WfB Walsheim zur Verfügung. Hinzu kommt die in freier Trägerschaft betriebene WfB der Firma Paulus GmbH Rehlingen. Nach Errichtung der Werkstätten für Behinderte, deren Kostenträger das Sozialministerium nach dem BSHG ist (zu einem geringen Teil auch die Bundesanstalt für Arbeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz), ergab sich in zunehmendem Maße die Erfordernis, für einen bestimmten Teil von Werkstattbesuchern Wohnmöglichkeiten zu schaffen. Das liegt darin begründet, daß viele in Werkstätten Beschäftigte durch den Verlust des Elternhauses oder infolge ungünstiger Verkehrsverhältnisse nicht im häuslichen Bereich wohnen können. Für sie waren Wohnheimplätze zu schaffen, deren Kosten wiederum in aller Regel der überörtliche Träger der Sozialhilfe zu übernehmen hatte. Im Saarland bestehen folgende Wohnheime: Wohnanlage Rexroth-Höhe in Kleinblittersdorf für die Beschäftigten der Bübinger Werkstätten mit drei Wohnheimen und 150 Betten, das Wohnheim Spiesen der Lebenshilfe Neunkirchen mit 54 Betten (samt Außengruppe mit 18 Behinderten in einem Wohnheim in Münchwies) sowie das Bildungszentrum für Behinderte in Dillingen der Arbeiterwohlfahrt. Dieses Zentrum umfaßt neben den Schul- und Werkstattgebäuden zwei Wohnheime für Behinderte mit 130 Plätzen. Die Arbeiterwohlfahrt hat 1978 nahe dem Bildungszentrum in Dillingen ein Wohnhaus erworben, das einer Außenwohngruppe mit 13 Behinderten dient, die in der WfB beschäftigt sind. Mit der Errichtung der Zweigstelle der WfB in Neunkirchen konnte die Arbeiterwohlfahrt dem

Wunsch vieler Eltern entsprechen, das ursprünglich als Kindererholungsstätte genutzte Haus in ein Wohnheim für Behinderte umzugestalten. Das Heim bietet in Zwei-bis Dreibettzimmern Platz für 36 in der Werkstatt Beschäftigte. Schließlich sei noch das Wohnheim Rehlingen der WfB der Firma Paulus mit 47 Betten in 2 Häusern erwähnt.

Die Eingliederungshilfe ist eine Pflichtleistung mit Rechtsanspruch des Behinderten, wenn die Behinderung nicht nur vorübergehend und unwesentlich ist. In allen übrigen Fällen einer körperlichen, geistigen und seelischen Behinderung entscheidet der Sozialhilfeträger über die Gewährung von Hilfen nach pflichtgemäßem Ermessen. In kaum einem anderen Bereich sind humane Lebensbedingungen und ein sozialpolitisch angemessenes Leistungsangebot für die hilfebedürftige Klientel in so starkem Maße abhängig vom Sozialhilfeträger wie bei der Eingliederungshilfe. Restriktionen würden daher hier bedeuten, vielen behinderten Menschen eine möglichst normale Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu versagen.

4.5 Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen

4.5.1 Inhalt der Hilfeart

Die grundsätzlichen Ausführungen im Abschnitt 4.4.1 zur Eingliederungshilfe in Einrichtungen gelten entsprechend. Schwerpunkt der Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen war bis 1978 die Hilfe zur Beschäftigung in Werkstätten für Behinderte. Nachdem sie haushaltsmäßig und statistisch als teilstationäre Hilfe der Eingliederungshilfe in Einrichtungen zugerechnet wird, stehen insbesondere im Vordergrund: Früh-erkennungs- und heilpädagogische Maßnahmen für Kinder, Ausstattung mit behinderungsausgleichenden Hilfsmitteln, Hilfe bei der Beschaffung und Erhaltung behindertengerechter Wohnungen, Unterstützung von Freizeit- und kulturellen Maßnahmen sowie der Mobilität von Behinderten im öffentlichen Verkehr des Landes.

4.5.2 Entwicklung der Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen von 1970 bis 1990

4.5.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben sind von 1970 bis 1990 von 478 800 DM auf 7,7 Mio. DM gestiegen. Dies bedeutet einen Kostenanstieg um das Sechzehnfache. Allein von 1985 bis 1990 stiegen die Kosten von 3,9 auf 7,7 Mio. DM. Gut drei Viertel der Kosten wurden 1990 für Frühfördermaßnahmen im Rahmen der Heilpädagogischen Maßnahmen für Behinderte aufgewandt. Für ärztliche Behandlung und Versorgung mit Körperersatzstücken, hierunter fallen auch die ambulanten Sprachheilbehandlungen, wurden 13 % verausgabt.

4.5.2.2 Empfängerzahlen

Der Anteil der Hilfeempfänger dieser Leistungsgruppe an den Sozialhilfeempfängern insgesamt lag 1970 bei 4,1 % und erhöhte sich bis 1990 nur unwesentlich auf 4,5 %. Betrachtet man die Fallzahlen, so stellt man eine Steigerung von 174,2 % von 1970 zu 1990 fest. Von ursprünglich 1 178 Personen im Jahre 1970 nahm die Zahl derer, die diese Hilfe in Anspruch nahmen, bis 1974 stetig zu (1 626 Personen), sank dann in den folgenden vier Jahren auf 632. Ab 1979 ist die Zahl der Hilfeempfänger wieder stark angestiegen (78 - 90 = 411 %). Die relativ hohe Empfängerzahl Anfang der 70er Jahre liegt darin begründet, daß die Beschäftigten in Werkstätten für Behinderte in dieser Hilfeart miteinfaßt wurden. Einen maßgeblichen Anteil am Zuwachs der Empfängerzahlen haben die Frühfördermaßnahmen und die ambulanten Sprachheilbehandlungen. Allein im Bereich letzterer Maßnahmen ist seit 1985 ein Zuwachs von knapp 70 % zu verzeichnen. Der weibliche Anteil der Hilfeempfänger liegt bei diesen Hilfearten bei knapp 40 %. Gemessen an der Hilfeempfängergesamtzahl der Sozialhilfeempfänger nehmen 4,5 % diesen Hilfeflex in Anspruch.

4.5.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Wenn man die Altersstruktur dieser Hilfeart betrachtet, so muß man den Beobachtungszeitraum (70 - 90) in zwei Abschnitte unterteilen. Anfang der 70er Jahre, als die Beschäftigten in Werkstätten für Behinderte noch dieser Hilfeart zugeordnet waren, lag der Schwerpunkt der Hilfeempfänger bei der Gruppe der 15- bis unter 65jährigen, und zwar mit 54,3 %. Seit 1978 nun weicht die Altersstruktur stark von der anderer Hilfearten ab. 1985 gehörten 58,7 % (1 439) der Altersgruppe der unter 7jährigen an, 35,9 % der 7- bis unter 15jährigen, lediglich 4,7 % der Hilfeempfänger war im erwerbsfähigen Alter, 0,7 % darüber. 1990 hat sich das Verhältnis innerhalb der einzelnen Altersgruppen weiter verschoben. Nunmehr sind 72,4 % noch keine 7 Jahre alt, weitere 23,3 % gehören der Altersgruppe der 7- bis unter 15jährigen an, der Anteil der im erwerbstätigen Alter stehenden Hilfeempfänger ist gegenüber 1985 um 1,2 Punkte zurückgegangen und 0,8 % sind 65 Jahre und älter. Während also der Anteil der unter 15jährigen 1990 an den Sozialhilfeempfängern insgesamt bei 28,4 % lag, betrug er in dieser Leistungsgruppe der Eingliederungsbedürftigen 95,7 %.

4.5.3 Ursachen der Kosten und Fallzahlentwicklung bei der Eingliederungshilfe

Die schon erwähnten Änderungsgesetze zum BSHG, das Schwerbehindertengesetz, das Rehabilitationsangleichungsgesetz und das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter brachten eine entscheidende Verbesserung der Lage der Behinderten. Auch die Hilfsangebote an Behinderte haben nicht nur im stationären, sondern auch im ambulanten Bereich erhebliche Verbesserungen erfahren. So zeigte der 1981 ge-

gegenüber 1975 fortgeschriebene "Behindertenplan für das Saarland" im einzelnen die gegenüber den 70er Jahren verbesserte Lage der Behinderten auf dem Gebiet der medizinischen, schulischen, beruflichen und sozialen Rehabilitation in unserem Lande auf. Die Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises und des Hilferahmens sowie der Platzausbau in den Werkstätten für Behinderte mit seinen jährlichen Mehrkosten belasteten die Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen vor der Umstellung auf Eingliederungshilfe in Einrichtungen bis zum Jahre 1978.

Der Ausbau der Frühförderung in unserem Lande gehört auch zu diesem Bereich. Zur Frühförderung gehören die Früherfassung und Früherkennung, die medizinische Frühförderung, die pädagogische Frühförderung und die Frühförderungsberatung, deren Umfang und Bedeutung bereits im Landesbehindertenplan 1974 ausführlich behandelt wurden. Während für den klinischen Bereich zur stationären klinischen Diagnostik und Einleitung gezielter therapeutischer Maßnahmen als Sondereinrichtungen die Abteilung für Kinder und Jugendliche der Universitätsnervenklinik im LKH Homburg, das Sozialpädiatrische Zentrum in der Landeskinderklinik in Neunkirchen-Kohlhof und die Abteilung für Kinder- und Jugendpsychiatrie des Zentrums für psychologische Medizin der Saarland Heilstätten GmbH in Kleinblittersdorf vorhanden sind, unterhalten im ambulanten Bereich Träger der freien Wohlfahrtspflege und die Lebenshilfe-Vereine Frühförderstellen. Die ältesten Frühförderstellen unterhält im Saarland die Lebenshilfe, die inzwischen ein weitverzweigtes Netz von Frühförderstationen ausgebaut hat und nunmehr in elf Orten des Saarlandes Frühförderstellen anbietet. Hinzu kommen die Station für Frühförderung und Frühberatung der Arbeiterwohlfahrt in Dillingen, das Frühförderungszentrum des Vereins zur Rehabilitation spastisch Gelähmter in Saarbrücken und die Frühförderstelle des Caritas-Verbandes in Zusammenarbeit mit Neunkirchen-Kohlhof. Zudem übernimmt das Sozialministerium als überörtlicher Träger der Sozialhilfe die gesamten Personal- und Sachkosten für die 15 Tagesstätten der Lebenshilfe mit 370 behinderten Kindern (Stand: März 1990). Darüber hinaus werden Zuschüsse zur Beschaffung von Einrichtungsgegenständen gewährt, um die Träger der Tagesstätten finanziell zu entlasten.

Die Freizeitangebote, wie Behindertensport, Gruppenreisen oder kulturelle Programme, haben seit Mitte der siebziger Jahre ständig zugenommen und sollen dem Behinderten die Angleichung an den Lebensrhythmus von Nichtbehinderten erleichtern.

Auch die Eingliederungshilfe außerhalb von Einrichtungen ist eine Pflichtleistung, wenn die Behinderung nicht nur vorübergehend und unwesentlich ist. Die in den letzten Jahren ver-

stärkte Beratung und Aufklärung der Behinderten und ihrer Angehörigen führte zu einer höheren Nachfrage und Bereitschaft, die vorhandenen Angebote zu nutzen. Denn es muß Ziel eines Sozialstaates sein, daß seine Bürger die staatlich und von freien Trägern angebotenen Hilfen kennen und bei Bedarf auch in Anspruch nehmen.

Im Bereich behinderungsausgleichender Hilfsmittel ist infolge technischer Weiterentwicklung mit weiteren Kostensteigerungen zu rechnen. Eine fortlaufende Verbesserung dieser Hilfsmittel ist jedoch sinnvoll, da sie die Lebensqualität für die Behinderten und ihre Integrationschancen erhöhen und außerdem in nicht wenigen Fällen eine Heimunterbringung vermeiden kann.

4.6 Krankenhilfe und vorbeugende Gesundheitshilfe in Einrichtungen

4.6.1 Inhalt der Hilfearten

Personen, die keinen ausreichenden Krankenschutz durch gesetzliche oder private Krankenversicherungen oder nach sonstigen Rechtsgrundlagen haben, erhalten bei Hilfebedürftigkeit Krankenhilfe, und zwar in der Regel entsprechend den Leistungen, die nach den Vorschriften über die gesetzliche Krankenversicherung gewährt werden. Die Krankenhilfe in Einrichtungen umfaßt vor allem Krankenhausbehandlung. Die Leistungen der Krankenhilfe werden regelmäßig nicht als Barleistung, sondern als Sachleistungen durch Einschalten Dritter (Krankenhäuser) gewährt.

Personen, bei denen nach ärztlichem Urteil eine Erkrankung oder ein sonstiger Gesundheitsschaden einzutreten droht, soll vorbeugende Gesundheitshilfe gewährt werden. Zu den Maßnahmen gehören vor allem Erholungsaufenthalte für Kinder, Jugendliche und alte Menschen sowie für Mütter in Müttergenesungsheimen. Ab 1. Januar 1982 ist für Erholungskuren ein amts- oder vertrauensärztliches Gutachten maßgebend. Außerdem sollen die Leistungen in der Regel denen der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechen (z.B. Kuren höchstens im Dreijahresrhythmus).

4.6.2 Entwicklung der Krankenhilfe und der vorbeugenden Gesundheitshilfe in Einrichtungen von 1970 bis 1990

4.6.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben der Krankenhilfe in Einrichtungen sind von 1,1 Mio. DM im Jahre 1970 auf 19,3 Mio. DM im Jahre 1990, also um das 18fache gestiegen. Die Steigerung lag damit weit über dem Durchschnitt des Anstiegs der Gesamtsozialhilfeausgaben (+ 797,5 %). Der Anteil der Krankenhilfe in Einrichtungen am Gesamtsozialhilfehaushalt ist in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gestiegen. Während er 1970 1,9 % betrug, waren es 1990 3,6 %. Von den Ausgaben für die gesamte Krankenhilfe entfielen 1970 25,9 % und 1990 knapp 69 % auf Hilfen in Einrichtungen.

Die Bruttoausgaben für Leistungen der vorbeugenden Gesundheitshilfe in Einrichtungen sind zwischen 1970 und 1985 von 1,4 Mio. DM auf 2,0 Mio. DM, also um 47,3 % gestiegen. 1989 und 1990 sind sie jedoch wieder zurückgegangen, sie liegen 1990 sogar unter dem Niveau von 1970, und zwar bei 1,3 Mio. DM.

4.6.2.2 Empfängerzahlen

Die Zahl der Empfänger von Krankenhilfe in Einrichtungen ist von 385 im Jahre 1970 auf 1 512 im Jahre 1990 (+ 292,7 %) angestiegen. Der Anstieg verlief nicht immer kontinuierlich. Bis 1976 stieg die Zahl um 93,8 % auf 746 an, um in den zwei folgenden Jahren auf 269 (- 63,9 %) abzusinken. Seit 1979 ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen, der 1986 mit 1 384 (+ 65 % gegenüber 1985) geradezu als sprunghaft zu berechnen ist. Bis 1990 stiegen die Zahlen weiter an. Gegenüber 1970 hat sich die Zahl der Hilfeempfänger um 200 % erhöht. Ursachen für diese Entwicklung ist u.a. der enorme Anstieg der Asylbewerber bzw. Asylanten, die i.d.R. über keine eigene Krankenversicherung verfügen, und deren Krankenhauskosten von der Sozialhilfe zu tragen sind. Bei der vorbeugenden Gesundheitshilfe stellt sich die Entwicklung ähnlich dar. 1970 nahmen lediglich 47 Personen diese Hilfe in Anspruch. Heute sind es 424 Hilfeempfänger.

4.6.2.3 Altersstruktur der Hilfeempfänger

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren hat in den letzten 20 Jahren um 16,4 Prozentpunkte auf nunmehr 26,5 % zugenommen. Ein wesentlich größerer Anstieg ist in der Altersgruppe der erwerbsfähigen Personen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren zu verzeichnen gewesen. Zwei Drittel der Hilfeempfänger gehören nun dieser Gruppe an. Die stärkste Veränderung ist in der Altersgruppe der 65jährigen und älteren zu erkennen. Gehörten ihr 1970 42,9 % der Hilfeempfänger an, so waren es 1990 gerade noch 7,9 %.

Bei den Empfängern von vorbeugender Gesundheitshilfe in Einrichtungen sieht es ähnlich aus. Auch hier zeigt sich eine Steigerungsrate bei den unter 15jährigen; ihr Anteil erhöhte sich von 21,7 auf nunmehr 32,3 %. In der Gruppe der erwerbsfähigen Personen war ein Anstieg von 1970 bis 1980 zu verzeichnen. Hier erhielten 1970 gut 51 % Hilfe, 1980 waren es 63,4 %. Ab 1981 ist der Anteil dieser Personengruppe an den Hilfeempfängern rückläufig. 1990 lag er mit 50 % noch unter dem Niveau von 1970 (51 %). Der Anteil der weiblichen Hilfeempfänger ist in dieser Altersgruppe mit 90 % überdurchschnittlich hoch. Dies resultiert daraus, daß es sich bei dieser Hilfeform überwiegend um Mutter-/Kindkuren handelt. Bei den 65jährigen und älteren Empfängern hat sich der prozentuale Anteil in den letzten 20 Jahren mehr als halbiert. Heute beziehen diese Hilfearten noch 71 Personen oder 16,7 %.

Der Ausländeranteil unter den Hilfeempfängern von Krankenhilfe in Einrichtungen ist bis 1990 stark angestiegen: von 1,8 % (1970: 7 Ausländer) auf 60,1 % (909 Ausländer). Hierbei dürfte es sich überwiegend um Asylbewerber und Asylanten handeln. Bei der Gesundheitshilfe in Einrichtungen wurde 1990 lediglich ein Ausländeranteil von 3,8 % festgestellt.

4.6.3 Ursachen der Kosten- und Fallzahlentwicklung

Ein wesentlich bestimmender Faktor für die Ausgabenerhöhungen bei der Krankenhilfe in Einrichtungen waren in den letzten 20 Jahren die Steigerungen der Krankenhauspflegesätze. Von 1976 an wurden geistig und psychisch Kranke in Einrichtungen, für die die Krankenkassen als Kostenträger auftreten, nicht mehr bei der Krankenhilfe in Einrichtungen erfaßt. Ein Rückgang bei den Ausgaben war auch deshalb nicht zu verzeichnen, weil im Rahmen des Kostenteilungabkommens der Sozialhilfeträger Saarland den Krankenkassen einen nach der Unterbringungsdauer gestaffelten Prozentsatz der aufgewendeten Kosten erstatten muß. Die übrigen Schwankungen bei den Fallzahlen spiegeln vor allem Änderungen im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung wider, wo der Personenkreis der Pflichtversicherten und der Versicherungsberechtigten sich des öfteren änderte. Die Ausgabensteigerungen für Krankenhilfe in Einrichtungen in den letzten Jahren dürfte in allererster Linie auf die seit 1980 nochmals stark gestiegene Zahl von Asylbewerbern unter den Hilfeempfängern beruhen, die sich auch in den neunziger Jahren in der Statistik niederschlagen wird. Die Krankenhilfe ist eine Pflichtleistung. Weder die Ausgaben noch die Fallzahlen lassen sich grundlegend beeinflussen, da beide wesentlich von den gesetzlichen Vorschriften der Krankenversicherung sowie den nach einem gesetzlich geregelten Verfahren festzusetzenden Krankenhauspflegesätzen abhängen.

Bei der vorbeugenden Gesundheitshilfe handelt es sich überwiegend um Soll-Leistungen. Sie ist in der Regel für den Staat kostengünstiger als eine spätere, vielfach aufwendige Leistung. Die Ausgaben lassen sich kaum beeinflussen, da z. B. die Kostensätze der Kur- und Erholungsheime nicht vom Saarland festgesetzt werden. Vielmehr übernimmt das Saarland die Kostensätze, die vom zuständigen Sozialhilfeträger, bei Müttergenesungsheimen vom Müttergenesungswerk, anerkannt sind. Die Ausgaben- und Fallzahlentwicklung hing hier sicherlich auch von der Gutachterpraxis der Amts- und Vertrauensärzte ab, wobei Neuregelungen nach Haushaltsstrukturgesetzen zu gewissen Einschränkungen der Inanspruchnahme geführt haben dürften.

4.7 Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen

4.7.1 Inhalt der Hilfeart

Anspruchsberechtigt ist grundsätzlich der gleiche Personenkreis wie bei der Krankenhilfe in Einrichtungen. Die Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen umfaßt vor allem ärztliche

und zahnärztliche Behandlung, Versorgung mit Arzneimitteln, Verbandmitteln und Zahnersatz sowie sonstige zur Genesung, Besserung oder Linderung der Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen (z.B. Bäder, Massagen, Krankengymnastik). Auch die Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen wird nicht als Barleistung, sondern als Sachleistung durch Ärzte, Zahnärzte usw. gewährt. Seit 1982 werden Krankenkostzulagen nicht mehr im Rahmen der Krankenhilfe gewährt, sie sind seither Bestandteil der Hilfe zum Lebensunterhalt.

4.7.2 Entwicklung der Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen

4.7.2.1 Bruttoausgaben

Die Bruttoausgaben der Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen sind von 3,1 Mio. DM im Jahr 1970 auf 8,8 Mio. DM im Jahr 1990, also um 180 % gestiegen. Die Steigerung erreichte damit knapp ein Viertel des durchschnittlichen Zuwachses der gesamten Sozialhilfeausgaben (+ 797,5 %). Der Anteil der Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen am Gesamtsozialhilfehaushalt ist daher von 1970 bis 1985 kontinuierlich zurückgegangen und betrug 1985 nur noch 1,2 %. Seit 1986 ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen, und zwar auf 1,8 % im Jahre 1990.

4.7.2.2 Empfänger

Die Entwicklung der Sozialhilfeempfänger in dieser Hilfeart muß in drei Abschnitten betrachtet werden. Von 1970 bis 1976 erhöhte sich ihre Zahl um 32,3 % auf 7 783. In den Jahren bis 1983 verringerte sie sich um 38 % auf 4 800. Seit 1984 ist sie um über 100 % auf 10 500 angestiegen. Der Anteil an den Sozialhilfeempfängern insgesamt lag mit 20,5 % im Jahre 1970 am höchsten. 1990 lag er bei 14,5 %. Nach Personengruppen betrachtet stellt man fest, daß 1970 nur ein Prozent ausländische Staatsbürger waren, 1990 sind gut drei Viertel der Hilfeempfänger Ausländer, überwiegend wohl Asylbewerber bzw. Asylanten.

4.7.2.3 Altersstruktur der Empfänger und Ausländeranteil

Ähnlich wie bei der Krankenhilfe in Einrichtungen liegt der Schwerpunkt der Hilfeempfänger bei den unter 65jährigen (1990: 97,7 % = 10 500 Personen, darunter unter 15 Jahre alt: 3 284). Die Zahl der im erwerbsfähigem Alter stehenden Personen ist von 1970 (50,6 %) bis 1984 (83,7 %) angestiegen, ab 1985 ist eine rückläufige Tendenz festzustellen. 1990 erhielten knapp zwei Drittel dieser Altersgruppe Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen. Im Berichtszeitraum nahm der Anteil der über 65-jährigen von 32,7 % (1970) auf 2,3 % (1990) kontinuierlich ab. Der hohe Zuwachs an jüngeren Hilfeempfängern ist maßgeblich bedingt durch den rapiden Anstieg des Ausländeranteils an Asylbewerbern und Asylanten auf 1990: 7 949 (1985: 2 324); dies bedeutet mehr als eine Verdreifachung innerhalb von fünf Jahren. 75,8% der Empfänger von Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen waren 1990 Ausländer gegenüber 9,6 % im Jahre 1980.

4.7.3 Ursachen der Kosten- und Fallzahlenentwicklung

Ähnlich der Kostenentwicklung bei den Pflegesätzen ist auch die der Gebührensätze für Ärzte und Zahnärzte sowie für Heilhilfsberufe (Krankengymnastinnen, Masseure usw.) verlaufen. Neben den linearen Steigerungen der Gebührensätze dürfte aber auch die Häufigkeit der Inanspruchnahme ärztlicher und ärztlich verordneter Maßnahmen die Ausgaben beeinflusst haben. Die Fallzahlen wurden ebenso wie bei der Krankenhilfe in Einrichtungen durch Rechtsveränderungen der gesetzlichen Krankenversicherung beeinflusst. Insofern kann weitestgehend auf die Ausführungen des entsprechenden Abschnittes 4.6.3 verwiesen werden. Seit Beginn der achtziger Jahre machte sich immer stärker der Zugang von Personengruppen bemerkbar, die keine Versicherungsansprüche haben (insbesondere Asylbewerber, Erwerbslose und -suchende ohne Leistungsansprüche bei der Arbeitsverwaltung). Diese Entwicklung wird die Fallzahlen und Ausgaben der Krankenhilfe voraussichtlich auch in den kommenden Jahren mitbestimmen. 1990 stiegen z.B. die Bruttoaufwendungen um über 1,1 Mio. DM oder 15,1 % gegenüber 1989 auf 8,8 Mio. DM an. Auch die Krankenhilfe außerhalb von Einrichtungen ist eine Pflichtleistung, auf die ein Rechtsanspruch besteht.

4.8. Entwicklung der Sozialhilfe nach Kreisen

Die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen der Sozialhilfe verlief im Saarland recht unterschiedlich. Bei einer regionalisierten Betrachtung der diversen Ist-Zahlen und Steigerungsraten nach Kreisen wird ein klares Stadt-Land-Gefälle zwischen dem Stadtverband Saarbrücken und den übrigen Landkreisen deutlich. Aufgezeigt etwa am Vergleich Stadtverband Saarbrücken zum Landkreis Sankt Wendel wurden in Saarbrücken im Jahre 1990 pro Einwohner 464 DM Sozialhilfe gezahlt, im Kreis St. Wendel 232 DM. Im Stadtverband kamen auf 1 000 Einwohner 88 Sozialhilfeempfänger, in St. Wendel 46. Nach Untersuchungen von Prof. Walter Krug (Universität Trier) lagen die Ursachen unter anderem im Einkommensgefüge, der Wirtschaftskraft, der Alters- und Haushaltsstruktur. Dieses Stadt-Land-Gefälle wird auch mit unterschiedlichen Verhaltensweisen begründet, darunter die Bereitschaft, Sozialhilfe überhaupt zu beantragen. Untersuchungen des Kölner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik zum Thema "Dunkelziffer der Armut" haben bekräftigt, daß nur knapp über die Hälfte der Sozialhilfebedürftigen (52 %) nach dieser Unterstützung nachsuchten. Untersuchungen zwischen 1979 und 1982 hatten ergeben, daß diese Unterstützung nicht bezogen würde zu etwa 40 % von "vollständigen" Familien und zu rund 30 % von älteren Menschen. Das Umfeld dieser Personen war meist eine kleinere Gemeinde. Hier wird nach diesen Untersuchungsergebnissen aus unterschiedlichen Gründen weniger Gebrauch von Sozialhilfe gemacht. Mangelfolgende Informationen ebenso wie der Gedanke, daß man vom Staat nichts geschenkt haben wolle sowie die an früherer Stelle

schon erwähnte "soziale Stigmatisierung" zählen zu diesen Gründen.

4.8.1 Empfängerentwicklung

Die Entwicklung der Fallzahlen wie die der Ausgaben nach Kreisen wird in der folgenden Übersichtstabelle erst ab 1975 dargestellt, da die saarländische Gebiets- und Verwaltungsreform im Jahre 1974 einen neuen Kreiszuschnitt geschaffen hat.

Im Jahre 1990 hatten - wie bereits oben angeführt - der Stadtverband Saarbrücken mit 87,9 Empfängern je 1 000 Einwohner die höchste Sozialhilfe-Empfängerquote aufzuweisen, mit Abstand gefolgt von den Landkreisen Neunkirchen (64,0), Merzig-Wadern (58,5), Saarpfalz-Kreis (57,6), Saarlouis (56,2) und schließlich St. Wendel mit nur 46,2 Empfängern je 1 000 Einwohner. Die größte Steigerungsrate mit 123,7 % hat ebenfalls der Stadtverband Saarbrücken, gefolgt vom Kreis Saarlouis (+ 75 %) und dem Saarpfalz-Kreis (+ 74,6 %). Die Nordsaarkreise Merzig-Wadern (+ 69,0 %) und St. Wendel (+ 65,7 %) schließen sich an. Der Kreis mit der zweitgrößten Empfängerdichte, der Landkreis Neunkirchen, liegt mit einer Steigerungsrate von "nur" 57,6 % am Ende der Skala.

4.8.1.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Mehr als drei Viertel der Sozialhilfeempfänger des Jahres 1990 erhielten laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, 1975 waren es 61,5 %. Damals erhielten von 1 000 Einwohnern 21,4 diese Hilfeart, 1990 waren es 52,7. Im Landesdurchschnitt wuchsen die Empfängerzahlen seit 1975 um 140,2 % an, im Stadtverband Saarbrücken sogar um 165,3 %, der Landkreis Saarlouis

lag mit + 142,1 % ebenfalls über dem Landesdurchschnitt. Im Kreis Neunkirchen war "nur" eine Zunahme um 93,0 % zu verzeichnen. Bei den Empfängern laufender Hilfe lagen 1990 der Stadtverband Saarbrücken mit 71,1 je 1 000 Einwohner und der Kreis Neunkirchen mit 49,0 an der Spitze, gefolgt von Saarlouis (44,9), Saarpfalz-Kreis (44,6) und Merzig Wadern (38,6). Mit 34,1 Empfängern je 1 000 Einwohner verzeichnete der Kreis St. Wendel die niedrigste Empfängerquote.

4.8.1.2 Hilfen in besonderen Lebenslagen

Rund 38 % der Hilfeempfänger erhielten Hilfen in besonderen Lebenslagen. Erstaunlicherweise wies bei dieser Hilfeart Merzig-Wadern mit 31,8 Empfängern je 1 000 Einwohner die größte Empfängerdichte auf, gefolgt vom Kreis Neunkirchen und dem Stadtverband Saarbrücken (je 27,9). Mit einer Quote von 25,3 bzw. 23,0 lagen Saarlouis und St. Wendel unter dem Landesmittel von 26,2, der Saarpfalz-Kreis lag mit seiner Quote am Ende der Skala. Die Empfängerentwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen verlief im Landesdurchschnitt seit 1975 mit einer Steigerung von nur 37,9 % - bei der Hilfe zum Lebensunterhalt waren es immerhin + 140,2 % - recht verhalten. Der Landkreis Merzig-Wadern lag mit + 51,8 % deutlich über dem Landesdurchschnitt, gefolgt von St. Wendel (+ 48,0), am Ende lagen die Kreise Saarpfalz (+ 21,2) und Neunkirchen (+ 20,6).

4.8.2 Ausgabenentwicklung

Wesentlich bestimmt von den Empfängerzahlen sind Höhe und Entwicklung der Bruttoausgaben. So wurden gut 30 % der 530 Mio. DM Sozialhilfeleistungen im Saarland im Stadtverband

7. Sozialhilfeempfänger nach Kreisen 1975 bis 1990

Hilfeart	Jahr	Stadt- verband Saarbrücken	Merzig- Wadern	Neun- kirchen	Saar- louis	Saarpfalz- Kreis	St. Wendel	SAAR- LAND
Sozialhilfeempfänger¹⁾ insgesamt	1975	14 175	3 511	6 047	6 779	5 079	2 598	38 189
	1980	16 373	3 155	6 219	7 111	5 296	2 270	40 424
	1985	23 161	5 119	8 519	8 974	7 669	2 823	56 265
	1990	31 703	5 932	9 531	11 911	8 870	4 306	72 253
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % je 1 000 Einwohner ²⁾		+ 123,7	+ 69,0	+ 57,6	+ 75,7	+ 74,6	+ 65,7
Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt	1975	9 670	1 831	3 778	3 929	2 868	1 409	23 485
	1980	11 770	1 890	3 975	4 664	3 021	1 312	26 632
	1985	18 192	3 138	5 933	6 969	5 443	1 857	41 532
	1990	25 654	3 912	7 293	9 514	6 868	3 178	56 419
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % je 1 000 Einwohner ²⁾		+ 165,2	+ 113,7	+ 93,0	+ 142,1	+ 139,5	+ 125,6
Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen	1975	25,2	18,0	24,1	18,5	18,5	15,4	21,4
	1980	32,2	18,8	26,3	22,4	19,8	14,5	24,9
	1985	51,2	31,5	40,3	33,9	36,1	20,7	39,6
	1990	71,1	38,6	49,0	44,9	44,6	34,1	52,7
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % je 1 000 Einwohner ²⁾		+ 165,2	+ 113,7	+ 93,0	+ 142,1	+ 139,5	+ 125,6
Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen	1975	6 870	2 126	3 235	3 736	2 769	1 591	20 327
	1980	7 235	1 513	2 909	3 277	2 778	1 274	18 986
	1985	7 743	2 522	3 488	3 407	3 171	1 229	21 560
	1990	10 058	3 228	4 159	4 876	3 356	2 360	28 037
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % je 1 000 Einwohner ²⁾		+ 46,4	+ 51,8	+ 28,6	+ 30,5	+ 21,2	+ 48,3
Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen	1975	17,9	20,9	20,6	17,6	17,8	17,4	18,5
	1980	19,8	15,0	19,3	15,8	18,2	14,1	17,8
	1985	21,8	25,3	23,7	16,6	21,1	13,7	20,6
	1990	27,9	31,8	27,9	23,0	21,8	25,3	26,2
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % je 1 000 Einwohner ²⁾		+ 55,3	+ 51,8	+ 34,4	+ 34,1	+ 21,3	+ 48,3

1) Ohne Mehrfachzählungen.- 2) Im Jahresdurchschnitt.

8. Sozialhilfeleistungen nach Kreisen 1975 bis 1990

Leistungsgruppen	Jahr	Stadtverband Saarbrücken	Merzig-Wadern	Neunkirchen	Saarlouis	Saarpfalz-Kreis	St. Wendel	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung	SAARLAND
Sozialhilfeleistungen insgesamt in 1 000 DM	1975	33 688,9	5 954,0	12 168,2	14 930,2	8 755,2	5 261,5	62 588,2	143 346,2
	1980	57 416,7	9 684,1	19 567,8	21 867,1	14 515,9	6 589,8	102 382,5	232 023,9
	1985	109 743,7	15 982,0	25 493,1	28 819,4	25 066,5	9 950,7	156 866,7	371 922,2
	1990	167 343,9	20 661,0	42 036,4	54 563,9	37 638,3	21 643,4	186 491,8	530 378,7
	Veränderungen 1990 zu 1975 in % Aufwand je Einwohner ¹⁾		+ 396,7	+ 247,0	+ 345,5	+ 265,5	+ 329,9	+ 311,3	+ 198,0
in DM	1975	87,94	58,53	77,63	70,48	56,42	57,62	56,90	130,33
	1980	157,12	96,29	129,64	105,14	95,19	72,92	95,88	217,29
	1985	308,69	160,55	173,11	140,16	166,45	110,84	149,64	354,78
	1990	463,97	203,78	282,17	257,29	244,37	232,39	174,25	495,55
	Sozialhilfeleistungen für Hilfe zum Lebensunterhalt in 1 000 DM	1975	24 022,6	3 684,2	8 297,1	10 742,8	5 610,4	3 159,5	2,7
1980		41 428,5	6 366,7	13 225,7	16 138,1	9 685,8	4 231,3	38,8	91 114,9
1985		92 291,6	11 774,2	20 939,6	23 785,3	19 956,8	7 340,9	359,2	176 447,7
1990		142 333,5	15 051,1	34 426,3	46 130,3	29 483,0	16 712,3	-	284 136,4
Veränderungen 1990 zu 1975 in % Aufwand je Einwohner ¹⁾			+ 492,5	+ 308,5	+ 314,9	+ 329,4	+ 425,5	+ 428,9	- 100,0
in DM	1975	62,71	36,22	52,93	50,71	36,15	34,60	0,00	50,48
	1980	113,37	63,31	87,62	77,59	63,51	46,82	0,04	85,33
	1985	259,60	118,28	142,19	115,68	132,52	81,77	0,34	168,32
	1990	394,63	148,45	231,08	217,52	191,42	179,44	-	265,48
	Sozialhilfeleistungen für Hilfe in besonderen Lebenslagen in DM	1975	9 666,3	2 269,8	3 871,1	4 187,3	3 144,8	2 102,0	62 585,5
1980		15 988,2	3 317,3	6 342,1	5 729,1	4 830,0	2 358,6	102 343,6	140 908,7
1985		17 425,1	4 207,8	4 553,5	5 034,0	5 109,8	2 609,8	156 507,5	195 474,4
1990		25 010,4	5 609,9	7 610,1	8 433,6	8 155,3	4 931,1	186 491,8	246 242,3
Veränderungen 1990 zu 1975 in % Aufwand je Einwohner ¹⁾			+ 158,7	+ 147,2	+ 96,6	+ 101,4	+ 159,3	+ 134,6	+ 198,0
in DM	1975	25,23	22,31	24,70	19,77	20,26	23,01	56,90	79,85
	1980	43,75	32,99	42,02	27,55	31,67	26,10	95,84	131,96
	1985	49,09	42,27	30,92	24,48	33,93	29,07	149,29	186,47
	1990	69,34	55,33	51,08	39,77	52,95	52,95	174,25	230,07

1) Im Jahresdurchschnitt.

Saarbrücken ausgegeben. Mit 167,3 Mio. DM war der Stadtverband Spitzenreiter im Jahre 1990, während die übrigen Landkreise zwischen 20 Mio. DM (Merzig-Wadern) und 55 Mio. DM (Saarlouis) an Bruttoausgaben verzeichneten. Landesweit stiegen die Ausgaben seit 1975 um 270 %, eine Veränderungsrate, die vom Stadtverband (+ 396,7 %), vom Saarpfalz-Kreis (+ 329,9 %) und vom Landkreis St. Wendel (+ 311,3 %) überschritten wurde. Dagegen hatten Neunkirchen (+ 245,5 %) und Merzig-Wadern (+ 247,0 %) unterdurchschnittliche Steigerungsraten zu verzeichnen. Mit einer Veränderungsrate von knapp 200 % lag der überörtliche Sozialhilfeträger, das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales, ebenfalls deutlich unter dem Landesmittel.

4.8.2.1. Hilfe zum Lebensunterhalt

Werden die Steigerungsraten der Gesamt-Bruttoausgaben der Kreise für die Hilfe zum Lebensunterhalt verglichen, so sind der Stadtverband (+ 492,0 %) und der Kreis St. Wendel (428,0 %) wiederum an der Spitze zu finden, gefolgt von Saarpfalz-Kreis (+ 425,0 %). Die restlichen Kreise liegen unter dem Landesdurchschnitt von 411,0 %. Je Einwohner hatte der Landkreis Merzig-Wadern mit 203,78 DM die niedrigste und der Stadtverband mit 463,97 DM die höchste Ausgabenquote im Jahre 1990. Die übrigen Landkreise bewegten sich zwischen 240 und 282 DM je Einwohner.

4.8.2.2 Hilfen in besonderen Lebenslagen

Von den 246,2 Mio. DM, welche auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen 1990 im Saarland verwandt wurden, zahlte das Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales 186,5 Mio. DM als überörtlicher Träger, das sind rund zwei Drittel der Bruttoausgaben. Der Stadtverband Saarbrücken brachte 25,0 Mio. DM auf, die Landkreise zwischen 4,9 Mio. DM (St. Wendel) und 8,4 Mio. DM (Saarlouis). Während sich die Ausgaben beim überörtlichen Träger seit 1975 um das Dreifache erhöhten, wurden beim Stadtverband und im Saarpfalz-Kreis Steigerungsraten um 158,7 % bzw. 159,7 % ermittelt, in den Kreisen Merzig-Wadern und St. Wendel + 147,2 % bzw. + 134,6 %. Der durchschnittliche Ausgabenzuwachs dieser Leistungsgruppe betrug landesweit zwischen 1975 und 1990 + 180,0 % und hat sich damit fast verdreifacht.

4.9 Bund-/Ländervergleich zur Entwicklung der Sozialhilfe

Aus der Übersichtstabelle des Statistischen Bundesamtes ist ersichtlich, daß die Stadtstaaten relativ die höchsten Fallzahlen von Sozialhilfeempfängern und statistisch die höchsten durchschnittlichen Sozialhilfeausgaben je Einwohner ausweisen. Dies dürfte besonders auf folgenden Gründen beruhen:

- Abweichungen in den demographischen Strukturen (z.B. höhere Bevölkerungsanteile über 65jähriger Personen und von Ausländern, mehr Einpersonenhaushalte in Großstädten);
- geringere Hilfsmöglichkeiten durch Angehörige (stärkere Generationsverselbständigung zur "Kernfamilie" und rückläufige Funktion der Familie als "Notgemeinschaft") sowie begrenzte Selbst- und Nachbarschaftshilfe unter großstädtischen Lebensbedingungen;
- engmaschiges und gut erreichbares Angebot an sozialen Diensten, Einrichtungen und Maßnahmen in den Stadtstaaten und anderen Großstädten;
- stärkere Anonymität der Lebensweise, wodurch eher als in ländlich-kleinstädtischen Bereichen die "Angstschwelle" vor der Inanspruchnahme von Sozialhilfe mit der Folge einer geringen "Dunkelziffer" der Sozialhilfebedürftigkeit entfällt;
- erhöhte großstadtspezifische Notwendigkeiten sozialer Hilfe, vor allem für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (u.a. Drogen- und Alkoholmißbrauch, Nichtseßhaftigkeit) sowie für Asylbewerber und Asylanten.

Umfang von Leistungen sowie der Einsatz privaten Einkommens und Vermögens voneinander abweichen können.

- Den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege wird in unterschiedlicher Weise die Durchführung sozialer Aufgaben übertragen - diese Leistungen werden in der Sozialhilfestatistik nicht erfaßt -, wonach sich jeweils wiederum Art und Höhe der gewährten Zuwendungen richten.

- Die Pflegesatzregelungen unterscheiden sich, sodann werden bei der Unterbringung in Einrichtungen teilweise die vollen Kosten übernommen und dann die Eigenanteile als Kostenbeiträge (Einnahmen) eingezogen oder aber die Eigenanteile a priori von den Sozialhilfeleistungen abgesetzt. Dadurch erhöhen oder vermindern sich die Brutto-Sozialhilfeausgaben.

- Besondere landesgesetzliche Regelungen sowie sonstige Sonderleistungen außerhalb des BSHG beeinflussen die jeweilige Landesstatistik der Sozialhilfe.

Im folgenden werden die wichtigsten Eckdaten zur Entwicklung der Sozialhilfe in den Flächenstaaten während des Zeitraumes 1970 bis 1990 verglichen.

9. Sozialhilfeempfänger 1970 und 1990

Land	Jahr	Empfänger von Sozialhilfe ¹⁾			Hilfearten ²⁾			
		insgesamt	Veränderung in %	Anteil an der Bevölkerung je 1 000 Einwohner ³⁾	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	Veränderung in %	Hilfe in besonderen Lebenslagen	Veränderung in %
Saarland	1970	28 700		26	19 100		14 200	
	1990	72 300	+ 151,9	67	56 400	+ 195,3	28 000	+ 97,2
Schleswig-Holstein	1970	69 000		28	32 700		43 800	
	1990	166 600	+ 141,4	63	126 500	+ 286,9	59 900	+ 36,8
Niedersachsen	1970	179 300		25	81 700		122 000	
	1990	464 000	+ 158,8	63	335 400	+ 310,5	191 700	+ 57,1
Nordrhein-Westfalen	1970	501 900		30	250 100		329 600	
	1990	1 232 800	+ 145,6	71	970 700	+ 288,1	502 900	+ 52,6
Hessen	1970	121 700		23	61 800		76 300	
	1990	321 500	+ 146,2	56	248 000	+ 301,3	106 000	+ 38,9
Rheinland-Pfalz	1970	69 400		19	34 900		45 700	
	1990	175 200	+ 152,4	47	127 500	+ 265,3	71 300	+ 56,0
Baden-Württemberg	1970	141 600		16	64 300		95 400	
	1990	397 600	+ 180,8	40	292 000	+ 354,1	171 500	+ 79,8
Bayern	1970	190 400		18	92 300		122 400	
	1990	450 700	+ 136,7	39	312 800	+ 238,9	212 100	+ 73,3
Bundesgebiet	1970	1 491 000		25	748 900		965 100	
	1990	3 753 700	+ 151,8	59	2 889 900	+ 285,9	1 510 400	+ 56,5

1) Ohne Mehrfachzählungen. - 2) Personen, die Hilfe verschiedener Art erhielten, wurden bei jeder Hilfeart gezählt. - 3) Bevölkerungsstand: Durchschnitt des Jahres. - 4) einschließlich Stadtstaaten.

Folgende weitere Schwierigkeiten stehen dem Vergleich zwischen Flächen- und Stadtstaaten, teilweise aber auch einem Flächenstaatenvergleich entgegen:

- Die Zuständigkeiten für die Gewährung von Sozialhilfe liegen in den Flächenländern nicht beim Land, sondern teils bei den örtlichen, teils überörtlichen Trägern.

- Die Zuordnung von Hilfen zu den einzelnen Hilfearten ist uneinheitlich, so daß trotz gleicher Hilfeursache Inhalt und

4.9.1 Empfängerentwicklung

Im Jahre 1990 hatte das Saarland nach Nordrhein-Westfalen (71) mit 67 Empfängern je 1 000 Einwohner die höchste Sozialhilfeempfängerdichte der Flächenstaaten aufzuweisen.

Zwischen 1970 und 1990 hat sich die relativ höchste Empfängerquotenzuwachs mit + 158 % im Saarland ergeben, gefolgt von Niedersachsen und Baden-Württemberg (+ 152 % bzw. + 150 %). Dabei liegt Nordrhein-Westfalen, das während

der gesamten letzten 20 Jahren die höchste Empfängerdichte zu verzeichnen hatte, mit + 137 % ziemlich genau im Bundesdurchschnitt (+ 136 %); unterdurchschnittliche Quotenzuwächse ergaben sich für Schleswig-Holstein (+ 125 %) und Bayern (+ 117 %). Die absolute Zahl der Empfänger von Sozialhilfe ist bundesweit in den letzten 20 Jahren um 151,8 % angestiegen. Hier liegt ebenfalls Baden-Württemberg mit + 30 Prozentpunkten über dem Bundesdurchschnitt.

4.9.1.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Diese Hilfeart hat sich in den letzten 20 Jahren geradezu explosionsartig entwickelt. Im Bundesdurchschnitt liegt die Steigerungsrate bei + 286 %, deutlich übertroffen wird diese Quote bei den Flächenstaaten von Baden-Württemberg (+ 354 %), Niedersachsen (+ 310 %) und Hessen (301 %). Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen liegen im Bundesmittel. Selbst Rheinland-Pfalz und Bayern haben mit Steigerungsraten von + 265 % bzw. 239 % wesentlich höhere Zuwächse zu verzeichnen als das Saarland, das mit + 195 % den mit Abstand niedrigsten Empfängerzuwachs der alten Flächenstaaten zu verzeichnen hatte.

4.9.1.2 Hilfen in besonderen Lebenslagen

Während die Empfängerentwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt im Bundesdurchschnitt in den letzten 20 Jahren mit einer Steigerung um fast das Vierfache recht rasant verlief, erhöhten sich die Empfängerzahlen der Hilfen in besonderen Lebenslagen im Schnitt nur um 57 %. Während sich die Steigerungsraten der anderen Flächenstaaten zwischen 36,8 % (Schleswig-Holstein) und 79,8 % (Baden-Württemberg) bewegten, verzeichnete das Saarland eine außergewöhnlich hohe Steigerungsrate von + 97,2 % der Hilfeempfänger.

Betrachtet man die drei Hauptgruppen dieser vielseitigen Hilfeart, so ist bei der Krankenhilfe ein bundesweiter Anteil von rund 37 % festzustellen, wobei Hessen mit nur 22,5 % diesen Wert unterschreitet, während in Nordrhein-Westfalen gut 44 % diese Hilfe in Anspruch nahmen. Bei der Eingliederungshilfe für Behinderte liegt der Bundesdurchschnitt bei 20 %. Die einzelnen Länderergebnisse streuen mit +/- 4 %-Punkten um diesen Wert, lediglich Bayern liegt mit 10 %-Punkten darüber. Die größte Empfängergruppe bei diesen vielseitigen Hilfen sind die Personen, die Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen. Bundesweit waren dies 1989 - die Ergebnisse für 1990 liegen im Detail noch nicht vor - gut eine halbe Million Menschen (+ 38 %). Hier sind größere Überschreitungen lediglich bei den Ländern Hessen mit + 52,8 % und Schleswig-Holstein (+ 47,6 %) zu beobachten. Unterschritten wurde der bundesdurchschnittliche Empfängeranteil von Niedersachsen (+ 33,6 %) und Bayern (+ 32,7 %).

4.9.2 Ausgabenentwicklung

Höhe und Entwicklung der jährlichen Bruttoausgaben sind - insbesondere bei der Hilfe zum Lebensunterhalt - wesentlich von der Empfängerzahl bestimmt; bei den Ausgaben für Hilfen in besonderen Lebenslagen sind zusätzlich u.a. die Personalkostenentwicklung sowie auch sozialpolitisch gewollte Verbesserungen der Angebote von kostenmäßiger Bedeutung.

Im Jahre 1990 wurden im Bundesgebiet für Sozialhilfeleistungen 31,8 Mrd. DM aufgewendet, dies entspricht einer Steigerung von 10,5 % gegenüber dem Vorjahr. Spitzenreiter unter den Flächenstaaten ist Nordrhein-Westfalen mit Bruttoausgaben von 10,2 Mrd. DM, was einem Anteil von knapp einem Drittel der Gesamtaufwendungen der Länder entspricht. In den letzten zwanzig Jahren sind die Ausgaben bundesweit um gut

10. Sozialhilfeleistungen 1970 und 1990

Land	Jahr	Aufwand für Sozialhilfe			Hilfe zum Lebensunterhalt		Hilfe in besonderen Lebenslagen	
		insgesamt		je Einwohner ¹⁾ DM	Mio. DM	Veränderung in %	Mio. DM	Veränderung in %
		Mio. DM	Veränderung in %					
Saarland	1970	59,1		52,44	26,5		32,6	
	1990	530,4	+ 797,5	501,80	284,1	+ 972,1	246,2	+ 655,2
Schleswig-Holstein	1970	148,4		57,83	49,3		99,2	
	1990	1 591,1	+ 972,2	618,23	622,6	+ 1 162,9	968,6	+ 876,4
Niedersachsen	1970	369,7		51,88	118,7		251,0	
	1990	3 760,8	+ 917,3	521,02	1 496,5	+ 1 160,7	2 264,3	+ 802,1
Nordrhein-Westfalen	1970	1 106,8		64,32	380,5		726,3	
	1990	10 163,0	+ 818,2	599,44	4 317,2	+ 1 034,6	5 845,3	+ 704,8
Hessen	1970	311,5		57,04	107,4		204,1	
	1990	2 878,0	+ 823,9	513,76	1 288,7	+ 1 099,9	1 589,2	+ 678,6
Rheinland-Pfalz	1970	161,6		43,86	52,2		109,3	
	1990	1 484,7	+ 818,8	404,55	563,8	+ 980,1	920,9	+ 742,5
Baden-Württemberg	1970	338,8		37,66	87,0		251,7	
	1990	3 373,7	+ 995,8	354,93	1 197,7	+ 1 276,7	2 176,0	+ 764,5
Bayern	1970	385,4		36,21	130,8		254,6	
	1990	3 429,7	+ 889,9	308,59	1 086,0	+ 730,3	2 343,7	+ 820,5
Bundesgebiet ²⁾	1970	3 335,1		54,22	1 180,6		2 154,5	
	1990	31 781,6	+ 852,9	512,09	12 976,3	+ 999,1	18 805,3	+ 772,8

1) Bevölkerungsstand im Jahresdurchschnitt 1989. - 2) Einschließlich Stadtstaaten.

850 % gestiegen. Überdurchschnittlich stiegen sie in Baden-Württemberg (+ 996 %), in Schleswig-Holstein (+ 972) und von Niedersachsen (+ 917 %). Ein eher verhaltener Anstieg war in Hessen und Nordrhein-Westfalen mit + 818 % zu verzeichnen. Die niedrigste Steigerungsrate hatte im Berichtszeitraum das Saarland mit "nur" 798 % aufzuweisen. Betrachtet man die Ausgaben je Einwohner, so liegt Baden-Württemberg, obwohl es die größte Steigerungsrate der letzten zwanzig Jahre zu verzeichnen hat, mit 355 DM an vorletzter Stelle. Lediglich in Bayern ist der pro-Kopf-Aufwand mit 309 DM niedriger. Bundesweit wurden je Einwohner 512 DM aufgewandt. Hier nimmt das Saarland mit 502 DM eine mittlere Position ein.

Spitzenreiter ist Schleswig-Holstein, das für Sozialhilfe 1990 618 DM je Einwohner aufwenden mußte. Die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen liegen ebenfalls über dem Bundesschnitt. Bei den Ausgaben je Einwohner ist im Gegensatz zu der Empfängerentwicklung ein deutliches Nord-/Südgefälle zu erkennen.

4.9.2.1 Hilfe zum Lebensunterhalt

Werden die Steigerungsraten der Gesamt-Bruttoausgaben der Flächenstaaten für die Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1970 und 1990 verglichen, so nimmt das Saarland (+ 972,1 %) die vorletzte Position ein, die klar unter dem Bundesdurchschnitt (+ 999,1 %) lag. Die höchsten Steigerungsraten verzeichneten Baden-Württemberg (+ 1 276,7 %), Schleswig-Holstein (+1 162,9 %) und Niedersachsen (+ 1 160,7 %), die niedrigste dagegen wiederum Bayern mit + 730,3 %.

4.9.2.2 Hilfen in besonderen Lebenslagen

Während in allen Flächenstaaten und überhaupt auch bundesdurchschnittlich die Steigerungsraten der Ausgaben bei der Hilfe zum Lebensunterhalt im Mittel höher lagen als bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, so war dies in den letzten 20 Jahren in Bayern genau umgekehrt. In Bayern betrugen die Ausgabensteigerungen + 730,3 % (Hilfe zum Lebensunterhalt) bzw. + 820,5 % (Hilfen in besonderen Lebenslagen); im Saarland (+ 972,1 % bzw. 655,2 %) war wie im Bundesdurchschnitt die Steigerungsrate der Hilfe zum Lebensunterhalt (+ 999,1 %) größer als die der Hilfen in besonderen Lebenslagen (+ 772,8 %). Andererseits lag der Anteil der Hilfe in besonderen Lebenslagen an den Brutto-Gesamthilfeausgaben 1990 im Bundesmittel mit 59,2 % wesentlich höher als die entsprechende Quote im Saarland mit 46,4 %, was für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt vice versa gilt. Das Saarland ist das einzige Land, in dem für Hilfe in besonderen Lebenslagen weniger aufgewendet wurde als für Hilfe zum Lebensunterhalt. Den größten Kostenanteil bei dieser vielseitigen Hilfeart hat Bayern mit 68 %.

5. Fazit

Als Ergebnis der Sozialhilfe-Trendbetrachtung kann festgehalten werden, daß das Saarland im Vergleich zu den anderen Flächenstaaten alles in allem eine mittlere Position einnimmt. Mit 501,80 DM Sozialhilfeausgaben je Einwohner lag das Land 1990 dennoch leicht unter dem Bundesdurchschnitt von 512,09 DM je Einwohner. Mit einer Ausgabensteigerung von 797,5 % von 1970 bis 1990 stand das Saarland klar hinter allen Flächenstaaten an letzter Stelle unter der bundesdurchschnittlichen Steigerungsrate von + 852,9 %. Die Zunahme der Empfängerzahlen bis 1990 (+ 151,9 %) lag mit dem Bundesmittel von + 151 % gleich. Auch hier hatten drei andere Bundesländer (Baden-Württemberg + 180,8 %, Niedersachsen + 158,8% und Rheinland-Pfalz + 152,4 %) zum Teil wesentlich stärkere Empfängerzuwächse zu verzeichnen. Während sich die Empfängerzahlen insgesamt mehr als verdoppelten, war bei den Hilfeempfängern mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine Steigerung um das 41fache festzustellen. Auf die zunehmenden Probleme durch Asylbewerber und Asylanten wurde bereits an früherer Stelle hingewiesen.

Gemessen an den Gesamt-Sozialhilfeausgaben lag der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt 1990 mit 53,6 % im Saarland wesentlich höher als die mittlere Bundesquote von 40,8 %, ein Hinweis auf die möglichen Folgen überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, die zusehends von der Sozialhilfe aufgefangen werden muß. Für diese These spricht allein schon die Betrachtung der Altersstrukturentwicklung: Während im Jahr 1970 ein Drittel der Sozialhilfeempfänger über 60 Jahre alt war, reduzierte sich diese Quote 1990 nunmehr auf knapp ein Achtel (16,3 %). Umgekehrt standen 1970 nur ein Drittel der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter, jetzt dagegen sind es über die Hälfte (55,3 %).

Mit diesem Anstieg der Personenquote im erwerbsfähigen Alter ging eine Reduzierung des Frauenanteils einher. Besonders gravierend war, daß sich der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren an Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Berichtszeitraum ständig erhöhte, obwohl ihr Anteil an der saarländischen Bevölkerung insgesamt gesunken ist. Hier kann zu Recht die Beschäftigungskrise als unmittelbare oder mittelbare (Kinder arbeitsloser Eltern) Hauptursache angesehen werden. 1990 mußten 72 253 Menschen im Saarland Sozialhilfe in Anspruch nehmen, 56 419 erhielten laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Im Vergleichsjahr 1970 waren wesentlich weniger Menschen auf Sozialhilfe angewiesen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger betrug damals 28 742, davon 19 139, die HLU bezogen. Der Sozialhilfearaufwand betrug 59 Mio. DM. Er ist im Durchschnitt des Zeitraums von 1970 bis 1990 Jahr für Jahr um rund 15 % gestiegen.

Diese Entwicklung, die nicht mit einer zu großzügigen Ausdehnung des Sozialhilfeniveaus erklärt werden kann, signalisiert nur die Spitze des Eisbergs. Viele Saarländer nehmen vermutlich Sozialhilfe nicht in Anspruch, auch wenn sie dies rechtlich könnten. Die Gründe sind in Umfragen deutlich geworden und wurden an früherer Stelle bereits beschrieben. Neben Informationslücken spielen psychologische Hemmnisse, die sogenannte verschämte Armut, eine erhebliche Rolle. Besonders von den Vollberufstätigen unter der Armutsgrenze wird die Sozialhilfe in den häufigsten Fällen aus diesem Grunde nicht in Anspruch genommen. Ein weiterer Grund ist die Furcht, daß die Sozialhilfeträger unterhaltspflichtige Verwandte, insbesondere Kinder, in Anspruch nehmen könnten.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über das Thema "Armut" wird bisweilen die Auffassung vertreten, das Sozialhilfeniveau sei zu hoch. Dem ist entgegenzuhalten, daß z.B. besonders sparsame vierköpfige Haushalte mit mittlerem Arbeitereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes bereits vor 15 Jahren pro Monat 450,- DM mehr ausgeben mußten, als einem Haushalt von der Sozialhilfe zugebilligt wurde. Das Neue des heutigen Armutproblems offenbart sich bei einer Analyse der Struktur der Armen. Außer den Erwerbslosen sind alte Menschen und kinderreiche Familien überproportional unter den Armen anzutreffen. Auch zeigten die statistischen Analysen, daß besonders häufig solche Familien unter den Armen zu finden sind, in denen eine Frau Haushaltsvorstand ist. Neben der Arbeitslosigkeit sind weibliches Geschlecht, Alter, Kinderreichtum sowie Ausländereigenschaft nach wie vor die Merkmale der Armut. Und das gilt unabhängig von der Stellung im Produktionsprozeß.

Wie die Analyse der Entwicklung der Sozialhilfe im Saarland und in der übrigen Bundesrepublik Deutschland gezeigt hat, existiert Armut in unserer Gesellschaft, ja sie nimmt sogar zu, wenn auch oft verschämt und versteckt. Die Zahl der Personen, deren Einkommen unter den Bedarfssätzen der Sozialhilfe liegen, ist womöglich größer als die Zahl der Empfänger, die tatsächlich laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten.

In der sozialpolitischen Diskussion stellt sich immer wieder die Frage: Was heißt "arm"? Als "arm" werden diejenigen angesehen, die über ein geringeres Einkommen verfügen als ihnen nach dem Bundessozialhilfegesetz als notwendiger Lebensunterhalt, d. h. Existenzminimum, von der Gesellschaft eigentlich zugebilligt wird. Im Jahr 1990 waren das z.B. 562 DM/Monat für einen Rentner oder 1 544 DM/Monat für ein Ehepaar mit zwei Kindern (acht und zwölf Jahre alt), wenn sonst kein Einkommen vorhanden ist.

Nun ist klar, daß die Zahl der "Armen" um so größer ist, je höher das "Armutsniveau" angesetzt wird. Jede Armutdefinition muß

jedoch relativ sein, bezogen auf die jeweilige Gesellschaft. Unsere Armen sind nicht in Indien und nicht in Afrika, sie sind auch nicht im 19. Jahrhundert arm, sie sind es hier und jetzt, in der Bundesrepublik Deutschland, im Saarland, am Ende des 20. Jahrhunderts.

Die Analyse der Sozialhilfe-Entwicklung im Saarland hat aber durchaus auch positive Trends kenntlich gemacht. So sprechen die überdurchschnittlichen Steigerungsraten der Hilfen in besonderen Lebenslagen (Saarland: + 97,2 % Empfängerzuwachs in 20 Jahren, Bundesdurchschnitt: + 56,5 %) dafür, daß der Auf- und Ausbau von sozialen Diensten insbesondere in den letzten 20 Jahren stark forciert worden ist. In dieser Ausgabengruppe steht etwa die Hilfe zur Pflege an erster Stelle, diese entfällt zu gut vier Fünfteln auf Leistungen in Einrichtungen. Der Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Sozialstationen und die Bildung von Selbsthilfegruppen sind andere Beispiele gelungener Sozialpolitik, die eine Verlagerung der Leistungen auf Bereiche außerhalb von Einrichtungen im Auge hat und auf Dauer kostengünstiger sein dürfte. Die Maßnahmen im Bereich der Landesbehindertenpläne bilden weitere Beispiele für positive Ansätze zur Lösung der neuen sozialen Probleme.

Die seit Beginn der siebziger Jahre stark wachsenden Ausgaben- und Empfängerzahlen wie auch aktuelle Sparmaßnahmen bei den öffentlichen Haushalten im Bereich sozialer Leistungsgesetze haben die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz mit in den Mittelpunkt mehr oder minder kontroverser sozial- und finanzpolitischer Diskussion gerückt, die über den engen Kreis von Fachleuten weit hinausgeht. Das überproportionale Wachstum der Sozialhilfeausgaben drückt sich im Saarland schon darin aus, daß sie 1989 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor) einen Anteil von 8,1 % aller laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushaltes des Saarlandes (Land + Kommunen) erreichten, gegenüber erst 3,3 % im Jahr 1970.

Die vorliegende Untersuchung zur Entwicklung der Sozialhilfe in den letzten 20 Jahren verfolgte den Zweck,

- die maßgeblichen Gründe, Zusammenhänge und Abhängigkeiten für die Expansion der Sozialhilfeaufwendungen aufzuzeigen,
- die Grundlagen für Planungs- und Prognosemöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe zu verbessern und insgesamt
- einen Beitrag zur Versachlichung der oftmals nur einseitig unter den Gesichtspunkten von "Übersversorgung", Leistungseinschränkungen und Einsparungen und damit dem Sozialstaatsgebot zu wenig angemessen geführten Diskussionen um die Sozialhilfe zu leisten.

Sollte diese Veröffentlichung dazu angeregt haben, sich mit sozialpolitischen Fragen zu beschäftigen, wo bisher wenig Interesse und oft noch weniger Verständnis für diese Materie anzutreffen war, so hätte sie ihr Ziel erreicht. Denn: In den zu erwartenden harten Auseinandersetzungen der nächsten Jahre wird der Sachverstand der kleinen Gruppe sozialpolitischer Spezialisten allein nicht genügen!

Auch die amtliche Statistik muß ihren Teil dazu beitragen, mehr Transparenz in diesem großen Problembereich zu schaffen, um auf neue Fragestellungen künftighin zufriedenstellende Antworten geben zu können. Mit dem seit Jahren unveränderten Erhebungsprogramm und auf der Basis der vorhandenen Rechtsgrundlage kann dies nur sehr unvollkommen geschehen.

Das neue Statistikrecht müßte die nachfolgend dargestellten Erhebungsverfahren und Erhebungsinhalte abdecken. Um Bund und Ländern die Möglichkeiten zu verschaffen, den über das Grundprogramm der Bundesstatistik hinausgehenden Informationsbedarf befriedigen zu können, sollten zudem wie bisher eine Verordnungsermächtigung für Zusatzstatistiken des Bundes sowie eine Öffnungsklausel für ein eigenständiges Statistikrecht der Bundesländer vorgesehen werden.

In der jüngsten Sitzung des Arbeitskreises "Sozialhilfestatistik" wurde als Kernstück der Reform der Empfängerstatistik eine verbesserte statistische Erfassung der Bezieher laufender HLU bezeichnet. Dies ist besonders notwendig, weil drei Viertel aller Sozialhilfeempfänger laufende HLU erhalten, und die Bezieher laufender HLU im Mittelpunkt der Armutsdiskussion stehen. Um das Hauptziel einer frühzeitigeren Verfügbarkeit von Daten über Sozialhilfeempfänger zu erreichen, ist es unabdingbar, das bisherige Meldeverfahren zu ändern. Bei der Erfassung der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sollte eine vierteljährliche Zugangs- und Abgangstatistik ergänzt um eine jährliche Bestandserhebung zum Jahresende eingeführt werden. An die Stelle der jetzigen Meldung einer Jahresgesamtzahl für das abgelaufene Berichtsjahr, die sowohl die Zugänge als auch den Jahresanfangsbestand umfaßt, tritt dann eine laufende Berichterstattung über die Zu- und Abgänge, um eine maschinelle Fortschreibung des Anfangsbestandes vornehmen zu können. Dieses Verfahren ermöglicht es, fortgeschriebene, "vorläufige" Vierteljahres- und Jahresergebnisse zu ermitteln, die bereits ca. 3 Monate nach Ablauf des Quartals bzw. Berichtsjahres zur Verfügung stehen. Ein vorläufiges, die wichtigsten Daten umfassendes Jahresergebnis könnte bei diesem Verfahren immerhin rund ein Jahr früher vorliegen als heute. Theoretisch wäre auch der Nachweis monatlicher Bestandszahlen möglich.

Neben den Zu- und Abgängen sollte, wie bisher auch, der Bestand am Jahresende ermittelt werden. Er dient als Nach-

weis der endgültigen Ergebnisse und ermöglicht einen jährlichen Vergleich mit den fortgeschriebenen, vorläufigen Daten. Je besser das Meldesystem der Zu- und Abgänge funktioniert, umso exakter stimmen die vorläufigen Zahlen mit den später veröffentlichten Endergebnissen überein. Darüber hinaus liefert der Jahresendbestand jeweils die aktuelle Basis für die Fortschreibung. Auch werden Änderungen hinsichtlich der personellen Merkmale und der materiellen Situation der Hilfeempfänger mit Hilfe der Bestandserhebung zeitnah erfaßt. Auf einen fortlaufenden Änderungsdienst, der sehr arbeits- und kostenaufwendig wäre, kann daher verzichtet werden. Nicht zuletzt ist durch die gesonderte Meldung des Bestandes am Jahresende methodisch sichergestellt, daß alle bisher in der Empfängerstatistik enthaltenen Informationen auch in Zukunft bei Bedarf zur Verfügung stehen.

Das vorgeschlagene Erhebungsverfahren würde es ermöglichen, mit vertretbarem Mehraufwand eine wesentlich aktuellere und informativere Statistik der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt aufzubauen, die zudem die Option bietet, ergänzend eine vierteljährliche und jährliche Zu- und Abgangstatistik zu erhalten und auszuwerten.

Inhaltlich unterscheiden sich Zugangs- und Bestandsbogen von dem bisher verwendeten Fragebogen wie folgt:

- Um differenzierte Regionalauswertungen zu ermöglichen, wird erstmals der Wohnort der Bedarfsgemeinschaft erfaßt.

- Die Antwortvorgaben bezüglich der "Stellung zum Haushaltsvorstand" werden um die Rubrik "Verwandte(r) und Verschwägerter(r)" ergänzt.

- Bei dem Merkmal "Personengruppe" sind zusätzlich die Ausprägungen "Aussiedler(in)", "EG-Ausländer(in)", "Asylberechtigte(r)", "Geduldete(r) Ausländer(in)" und "Sonstige(r) Ausländer(in)" vorgesehen. Somit können erstmalig in der laufenden Erhebung detaillierte Information über die Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in den genannten Personengruppen bereitgestellt werden.

- Die Angaben zur "Art der gewährten Mehrbedarfzuschläge" liefern einen Überblick über die Art, Zahl und z. T. auch Höhe dieser Hilfen. Darüber hinaus fallen indirekt auch noch Angaben über die jeweils begünstigten Personenkreise (z.B. Alleinerziehende, Behinderte) an, die in Kombination mit anderen Merkmalen für Auswertungszwecke genutzt werden können.

- Die Einbeziehung der personenbezogenen Erhebungsmerkmale "Höchster allgemeinbildender Schulabschluß", "Höchster Berufsabschluß" und "Erwerbsstatus" für die 15-65jährigen Hilfeempfänger schafft die Möglichkeit, künftig die Entwicklung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt unter Berücksichti-

gung des sozio-ökonomischen Hintergrunds der Leistungsbezieher zu analysieren. Zudem werden wichtige Basisinformationen für die Sozialplanung, z. B. für die Vorbereitung von Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit", zur Verfügung stehen.

Die Auswahl der jeweiligen Merkmalsausprägungen ist im übrigen angelehnt an die sogenannte Standarddemographie, um einen Vergleich der Daten mit anderen Erhebungen zu erleichtern.

- Zur besseren Durchdringung der Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug wird bei arbeitslos gemeldeten Hilfeempfängern zusätzlich zum Erwerbsstatus erfragt, seit wann sie arbeitslos gemeldet sind.

- Um Angaben über die Dauer des aktuellen Hilfebezugs in der gegenwärtigen Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft machen zu können, wird der Beginn der Hilfe abgefragt. Da die Bedarfsgemeinschaft in anderer Zusammensetzung möglicherweise auch schon länger laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhält, wird zusätzlich erfragt, seit wann mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft ununterbrochen die Hilfe in Anspruch nimmt.

Mit Hilfe dieses Merkmals kann darüber hinaus die Zahl der Zugänge um die "unechten" Fälle bereinigt werden, die dadurch entstehen, daß bei Änderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft und bei Wohnortwechseln mit fortdauerndem Hilfebezug methodisch bedingt eine Zu- und Abgangsmeldung erfolgen muß.

- Es ist vorgesehen, für die gesamte Bedarfsgemeinschaft den Bruttobedarf, die (wohngeldrechtlich) anerkannte Bruttokaltmiete und den Nettoanspruch an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für den jeweiligen Berichtsmonat zu ermitteln. Mit Hilfe dieser Informationen sind auch Aussagen über die Höhe des angerechneten Einkommens möglich.

Die Empfängerstatistik enthält somit künftig auch betragsmäßige Angaben über die Inanspruchnahme von Leistungen. Zugleich wird über die Erfassung der Miete eine Verbindung zur Statistik des pauschalierten Wohngeldes hergestellt, die ergänzende Informationen zur Wohnsituation von Sozialhilfeempfängern liefert.

- Die Frage nach der "Besonderen familiären Situation bei der Hilfestellung" tritt (zusammen mit dem Merkmal "Erwerbsstatus") an die Stelle der bisher erfaßten "Hauptursache der Hilfestellung". Dies ist notwendig, da zum einen die Zuordnung **einer** Hauptursache bei komplexen Problemlagen der Bedarfsgemeinschaften oft mit Schwierigkeiten verbunden ist. Zum anderen werden in dem derzeitigen Ursachenkatalog auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelte Fragestellungen mit-

einander vermischt (finanzielle Situation vs. Lebenslage; personenbezogene vs. bedarfsgemeinschaftsbezogene Angaben), was unvermeidlich zu Unklarheiten und Überschneidungen führt. Zudem sollte die Fragestellung so formuliert sein, daß der Auskunftgebende lediglich ihm bekannte Fakten angeben muß und nicht zu subjektiven Urteilen über die mutmaßlichen Hintergründe des Sozialhilfebezugs gezwungen ist.

Bei einer kombinierten Auswertung der getrennt erhobenen Daten über die familiäre Situation, den Erwerbsstatus und das Einkommen stehen künftig Informationen zur Verfügung, die über die bisherige Angabe zur "Hauptursache" weit hinausgehen. Damit sind künftig vertiefte Analysen der spezifischen Problemlagen bestimmter Personengruppen und Haushaltstypen möglich.

- Erstmals soll erfragt werden, ob die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt voraussichtlich nur als Vorleistung gewährt wird. Diese Information erlaubt Aussagen über Betroffene, die zwar statistisch als Sozialhilfeempfänger erfaßt werden, jedoch nur temporär und im Vorgriff auf andere Leistungen auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, und somit im Grunde genommen keine "echten" Sozialhilfeempfänger darstellen. In Verbindung mit der Angabe "Arbeitslos gemeldet - ohne AFG-Leistungen" beim Erwerbsstatus kann insbesondere festgestellt werden, in welchen Fällen die Sozialhilfeträger für die Arbeitslosenversicherung in Vorleistung treten. Außerdem wird es möglich, in Verbindung mit den Angaben über die Höhe der gewährten Hilfe Aussagen über die effektive finanzielle Belastung der Träger der Sozialhilfe zu machen.

- Sofern möglich, soll die Zahl aller Haushaltsmitglieder einschließlich derjenigen, die nicht Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sind, angegeben werden. Diese Information erlaubt weitergehende Auswertungen des Datenmaterials durch Einbeziehung anderer Statistiken (z.B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, der Bevölkerungsstatistik).

- Die Liste der Merkmalsausprägungen beim angerechneten bzw. in Anspruch genommenen Einkommen und den übergegangenen Ansprüchen wird modifiziert. Erstmals vorgesehen ist die Angabe der Haupteinkommensart. In Verbindung mit den Daten über den Leistungsumfang können auch Informationen darüber gewonnen werden, in welchem Ausmaß die Hilfeempfänger tatsächlich von der Hilfe zum Lebensunterhalt abhängig sind und welche Einkommensarten besonders zur Bestreitung des Lebensunterhaltes beitragen.

Auf dem neu einzuführenden Abgangsbogen ist bei Beendigung der Hilfestellung anzugeben,

- ob und, wenn ja, wann sich die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft geändert hat;
- ob und, wenn ja, wann die Gewährung laufender Hilfe zum Lebensunterhalt völlig eingestellt wurde;
- welches die Ursache der Einstellung der Leistungsgewährung ist;
- ob in dem Fall, daß diese Ursache die Erst- oder Wiederaufnahme der Berufstätigkeit ist, die Aufnahme der Berufstätigkeit im Vorfeld z.B. durch "Hilfe zur Arbeit" gefördert wurde.

Die vorgeschlagene Einführung eines Abgangsbogens führt dazu, daß in der amtlichen Statistik erstmalig Informationen über die Abgänge aus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt vorliegen. Darüber hinaus können die durchgeschriebenen Daten, die den "Zustand" der Bedarfsgemeinschaft zu Beginn der Hilfe dokumentieren, für Auswertungszwecke mit den Angaben, die bei Beendigung der Hilfe anfallen, kombiniert werden. So ist es beispielsweise möglich, bei allen beendeten Fällen die Dauer des Hilfebezugs zu berechnen. Entsprechen-

des gilt für die Hilfeempfänger im Bestand, für die ebenfalls die Dauer der bisherigen Hilfestellung abgeleitet werden kann. Bei der statistischen Erfassung der Sozialhilfeempfänger, die Hilfe in besonderen Lebenslagen erhalten, könnte das bisherige Verfahren im Grundsatz beibehalten werden.

Eine Reform der Statistik der Ausgaben und Einnahmen nach dem BSHG sollte ebenfalls angegangen werden, wobei neben einer weiteren Differenzierung der Erhebungsinhalte auch das Erhebungsverfahren durch EDV-Anwendung erheblich verbessert werden könnte. Sollten alle diese Vorschläge, die zwischenzeitlich vom Arbeitskreis "Sozialhilfestatistik" beim Statistischen Bundesamt weitestgehend aufgegriffen wurden, eine adäquate Rechtsgrundlage finden, um - wie erhofft 1994 - in die Tat umgesetzt werden zu können, dann wird die amtliche Statistik in die Lage versetzt, den neuen Fragestellungen, die sich aufgrund der Veränderungen in den letzten Jahren ergeben haben, zufriedenstellendere Antworten geben zu können. Zunächst ist der Gesetzgeber gefordert.

Gottfried Backes, M. A.

Literaturverzeichnis

- 1) Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, Hamburg in Zahlen, HRSG. Statistisches Landesamt, 5/86.
- 2) Armut in Lübeck, Sozialforschung und Beratung, Dr. Helmut Hartmann, Hamburg 1991.
- 3) Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, Hrsg.: Stadt Essen 1985
- 4) Behindertenplan für das Saarland, Hrsg. Minister für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung, Saarbrücken Oktober 1981.
- 5) Bericht an die Regierung des Saarlandes, Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken 1990 und 1991.
- 6) Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815; GVBl. S. 889).
- 7) Bundessozialhilfegesetz vom 10.1.1991 Verlag C.H. Beck, München 1991.
- 8) Bundessozialhilfegesetz: ...- und Praxiskommentar Nomos-Verlag Baden Baden 1991.
- 9) Die Wohlfahrt und ihre mobilen sozialen Dienste, Hrsg. Saarland, Ministerium für Gesundheit und Soziales, Saarbrücken 1991.
- 10) Eichler, U.: Sozialhilfe in Berlin (West) 1963 bis 1983 in "Berliner Statistik", Monatsschrift des Statistischen Landesamtes Berlin, Heft 8/1984.
- 11) Empfänger von Sozialhilfe 1983, Staat und Wirtschaft in Hessen 5/85, Hrsg.: Hessen Statistisches Landesamt.
- 12) Entwicklung und Beeinflußbarkeit der Sozialhilfe in Hamburg, Hrsg. Staatliche Pressestelle, Hamburg 1982.
- 13) Geißler H. Die neue soziale Frage, Herder-Verlag, Feiburg 1976.
- 14) Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe und der Kriegspferfürsorge zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1 163).
- 15) Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 22.12. 1983 (BGBl. I S. 1 532).
- 16) Glombik, M., Lückenbüßer der sozialen Sicherheit, -Wochenzeitung DAS PARLAMENT 24/25, Bonn 1986.
- 17) Gottschick, PH.: Giese, D.: Das Bundessozialhilfegesetz, Kommentar 6. Auflage.
- 18) Grenzen des Sozialstaates in ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht, DIV-Köln 1977
- 19) Hauser R.: Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der BRD, Campus-Verlag, Frankfurt/New York 1981.
- 20) Heil- und Hilfsmittel für die Pflege kranker und pflegebedürftiger Menschen. Hrsg. Saarland - Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales, Saarbrücken 1992.
- 21) Klauberg F.: Armut und ökonomische Ungleichheit in der BRD, Campus-Verlag, Frankfurt/New York 1981.
- 22) Kritische Bilanz des Sozialstaates, DIV-Köln 1984.
- 23) Pflegebedürftigkeit - Finanzielle Hilfen bei der häuslichen Betreuung. Hrsg. Saarland - Ministerium für Gesundheit und Soziales, Saarbrücken 1991.
- 24) Selbsthilfegruppen im Saarland, Hrsg. Ministerium für Gesundheit und Soziales des Saarlandes, Saarbrücken 1990.
- 25) Schellhorn/Jiransek/Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz - Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft; Luchterhand-Verlag, Neuwied/Darmstadt 1984.
- 26) Sozialhilfe, Hrsg.: Arbeitskammer des Saarlandes, Saarbrücken 1991.
- 27) Sozialhilfe im Saarland - Einnahmen/Ausgaben und Empfänger, Statistische Berichte K/1 - j. Hrsg. Statistisches Amt des Saarlandes, Saarbrücken 1970 - 1990.
- 28) Sozialhilfe in Bayern 1980 - 1984, Bayern in Zahlen, Hrsg.: Bayerisches Statistisches Landesamt, München 1986.
- 29) Sozialhilfe in Hessen 1970 bis 1980, Staat und Wirtschaft 1/82, Hrsg.: Hess. Statistisches Landesamt 1982.
- 30) Sozialhilfe im Saarland. Hrsg. Ministerium für Gesundheit und Soziales, Saarbrücken 1990.
- 31) Sozialhilfeaufwand 1984, Wirtschaft und Statistik, Hrsg.: Statistisches Bundesamt 12/1985.
- 32) Sozialhilfeausgaben aufgrund von Arbeitslosigkeit, Hrsg. DIW-Wochenbericht 27/86, Berlin 1986.
- 33) Sozialhilfebedürftigkeit und "Dunkelziffer der Armut" Band 98, BM für Jugend, Familie und Gesundheit, Kohlhammer Mainz 1981.

- 34) Sozialhilfeempfänger 1984, Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Hrsg. Statistisches Landesamt, Stuttgart 1986.
- 35) Sozialhilfeempfänger 1979 - 1983, Hamburg in Zahlen 2/85, Hrsg. Statistisches Landesamt Hamburg.
- 36.) Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeleistungen 1980 - 1989. Siegfried Than in: Staat und Wirtschaft in Hessen, 11 - 1990.
- 37) Sozialleistungen, Fachserie 13 des Statistischen Bundesamtes Kohlhammer-Verlag Mainz 1975 - 1986.
- 38) Sozialhilfestatistik - ein Armutsindikator, Berliner Statistik 11/85, Hrsg. Statistisches Landesamt Berlin 1985.
- 39) Sozialleistungen 1980, Wirtschaft und Statistik 4/82, Hrsg.: Statistisches Bundesamt.
- 40) Sozialstationen im Saarland, Hrsg.: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung, Saarbrücken 1989.
- 41) Statistisches Bundesamt - VII D - Besprechungsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises und "Sozialhilfestatistik" am 4./5.2.92 in Wiesbaden.
- 42) Statistisches Bundesamt - VII D - Bericht über die Sitzung des Arbeitskreises "Sozialhilfestatistik" am 4./5.2.92 in Wiesbaden.
- 43) Strasser J., Grenzen des Sozialstaates, Europ. Verlagsanstalt Köln/Frankfurt 1983.
- 44) Zweimal deutsche Sozialpolitik, Hrsg. DIW, Berlin 1978, Dunker & Humblot.