

1 Einführung

Lernen ist wie Rudern gegen den Strom:
sobald man aufhört, treibt man zurück...

BENJAMIN BRITTEN (1913–1976)

1.1 Geschichtliche Entwicklung

Die Sozialhilfe stellt als einkommens- und vermögensabhängige Grundsicherung in Umsetzung des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzips sicher, dass auch im Falle der Bedürftigkeit ein menschenwürdiges Leben in Deutschland möglich ist.

Die Geschichte der Menschen aller Kulturkreise zeigt, dass es Hilfe für den bedürftigen Mitmenschen fast überall, mehr oder weniger ausgeprägt, gegeben hat. So war die Wohlfahrtspflege in den ersten christlichen Gemeinden, also vor etwa zweitausend Jahren, nach den heutigen Maßstäben nahezu vollkommen. Doch sie verfiel mit dem Erstarken der Kirche zur weltlichen Macht. Die alte **christliche Armenpflege** hielt sich im Abendland aber in den Klöstern und Orden mit ihren Hospitälern. Im Übrigen waren auf dem Lande die Grundherren verpflichtet, für alle zu sorgen, die auf ihrem Grund und Boden zu Hause waren.

In den Städten des **Mittelalters** kümmerten sich die **Zünfte, Gilden und Bruderschaften** um ihre in Not geratenen Mitglieder. Wer diesen Schutz nicht in Anspruch nehmen konnte, war auf Almosen angewiesen. Das führte zu einem Bettelwesen größten Umfangs, dem man mit Verboten zu begegnen suchte.

Die **Reichspolizeiordnung von 1530** machte den Städten zwar zur Pflicht, für ihre Bedürftigen zu sorgen, aber die Städte beschränkten die meist unzulängliche Hilfe auf ihre eigenen Bürger. Die Regelung der Armenpflege in einer Polizeiordnung macht deutlich, dass man die Hilfeleistung als **Maßnahmen der Gefahrenabwehr** betrachtete. Diese Haltung hat lange Bestand gehabt.

Erst die Ende des 17. Jahrhunderts beginnende und das ganze 18. Jahrhundert erfüllende europäische Geistesbewegung der **Aufklärung** änderte die Einstellung gegenüber hilfebedürftigen Personen. Es vertiefte sich immer mehr der Gedanke, dass man aus **Gründen der Menschlichkeit** helfen müsse. So entstanden damals besondere Einrichtungen für die Armen. Einzelne Persönlichkeiten, wie der schweizer Pädagoge und Sozialreformer Johann Heinrich Pestalozzi (1746–1827) und der elsässische Pfarrer Johann Friedrich Oberlin (1740–1826)

1 Einführung

sowie der evangelische Theologe und Pädagoge August Hermann Francke (1663–1727) mit seinem Waisenhaus in Halle, wirkten wegweisend.

In Preußen ist eine Neuregelung der staatlichen Armenpflege im **Allgemeinen Landrecht von 1794** zu finden, das u. a. auch eine Hilfe für die Armen ohne feste Heimat vorsah.

Das darauf folgende Zeitalter des **Liberalismus** brachte zwar ein Aufblühen der Wirtschaft. Den davon erwarteten Wohlstand verspürte aber nur eine dünne Bevölkerungsschicht. Die Masse nahm nicht daran teil, sie lebte überwiegend in kärglichen, oft ärmlichen materiellen Verhältnissen.

Das Burgdorfer Armenhaus



Schon im 16. Jahrhundert gibt es vor dem Hannoverschen Tor, außerhalb der von Wall und Graben umgebenen Stadt Burgdorf, ein Siechenhaus. Es ist ursprünglich als „Hospital vor dieses Ortes gebohrenen und krancke Leute“ vorgesehen (Pest, Lepra u. a.). Ende des 17. Jahrhundert heißt es, dass es für „alte abgelebte, schwache, kränkliche, gebrechliche und unvermögende Leute“ bestimmt ist. Es dient also als Siechen- und Armenhaus. Für zwölf bis fünfzehn Personen stehen eine große, gemeinsam genutzte Stube, eine Küche und für jeden Bewohner eine Kammer zur Verfügung. Für Feuerung und Licht sorgt die Armenkasse. Nahrungsmittel müssen selbst beschafft werden.

In den am 14. Februar 1856 von Superintendent Friedrich Bestenbostel als „Director des Armenhauses“ niedergeschriebenen Statuten heißt

es, dass „Aufnahme finden sollen arme, alte, schwache, gebrechliche, unvermögende Personen der Stadt, eventuell des Kirchspiels Burgdorf, die eines guten Rufes sich erfreuen. Ihr Unterkommen finden zwölf Personen, und zwar in der Regel sechs Manns- und sechs Frauenspersonen“. Sie haben eine gemeinschaftliche Wohnstube und Küche, und jeder eine Kammer.

Bei der Aufnahme hat jede Person 20 oder 40 Reichsthaler zu zahlen. Sie können dafür außer der Kammer und der Nutzung der Wohnstube und Küche das erforderliche Heizmaterial, in der Regel Torf, beanspruchen. Sie erhalten außerdem wöchentlich soviel Pfennige als Taschengeld, wie sie als Thaler eingezahlt haben. Die Bedürftigen können auch mit milden Gaben aus den Klingelbeutelgeldern und anderen Spenden rechnen. Das Armenhaus nimmt Einwohner der umliegenden Dörfer nur auf, wenn ihnen die Gemeinde bestätigt, dass sie bei einer Ausweisung aus dem Haus wieder in ihr Dorf zurückkehren dürfen. Beim „Ableben eines Hospitaliten verbleibt dessen Nachlass dem Hospital. Das Begräbnis wird in der von je üblichen Weise aus der Kasse des Armenhauses bestritten.“ Die Hausgenossen sind verpflichtet, „Zucht und Ordnung zu halten, die Morgen- und Abendandachten gehörig wahrzunehmen, und an öffentlichen Gottesdiensten, wie am heiligen Abendmahle sich fleißig zu betheiligen“. Sollte jemand gegen die Statuten handeln und Verweise nicht fruchten, muss er mit einer Ausweisung aus dem Hause rechnen.

1.1 Geschichtliche Entwicklung

Beschwerden sind beim Administrator des Armenhauses vorzubringen, der sie gegebenenfalls an den Superintendenten als Patron und Direktor des Hauses weiterleitet.

Ein eindrucksvolles Bild von den Lebensverhältnissen armer Leute in der Mitte des vorigen Jahrhunderts vermittelt der im Kirchenarchiv verwahrte Antrag des Armenhausvorstehers C. Wiefefeldt an den Superintendenten Dr. Philipp Spitta vom 30. August 1859. In ihm heißt es unter anderem, „die alte unverehelichte Lindemann wünscht seit mehreren Jahren in das Armenhaus aufgenommen zu werden. Sie ist eine sehr rechtliche Person, hat immer gedient und ist immer lange bei den Herrschaften gewesen. Sie ist 51 Jahre alt, hat keinen Vater und keine Mutter mehr. Ihr Vater war der weiland Bader Meister Albrecht Lindemann, hieselbst, der im Armenhause gestorben ist“.

Frau Lindemann war also schon mit 51 Jahren so alt und gebrechlich, dass eine Armenhausunterbringung geboten war, Superintendent Dr. Ph. Spitta verfügt noch am gleichen Tage, dass dem Antrag zu entsprechen ist.

Im April 1942 kommt Erika Kempf vom Friederikenstift als Gemeindegeschwester nach Burgdorf. Sie erhält ein spärlich möbliertes Zimmer im alten Armenhaus. In ihren Erinnerungen schreibt sie:

„Die Insassen, zehn alte Frauen aus ärmlichsten Verhältnissen stammend, waren glücklich und zufrieden in diesem alten Haus beieinander. Sie hatten jede ein unheizbares Kämmerchen, winzig klein und sehr niedrig und ein gemeinsames, von der Kirche beheiztes, großes Wohnzimmer. Die riesige Küche mit dem kleinen Kohlenherd, Steinfußboden, zwei Fenstern und vier Türen benutzten wir alle, doch jeder hatte ein eigenes offenes Börd für das Elßgeschirr. Die meisten Frauen hatten beim Bauern gedient, Frau B. mußte am Waschtage der Bürger ihr Geld für die große Kinderschar verdienen, sie war sozusagen das Oberhaupt. Frau Minna Meyers Mann war Trinker. Ein liebes zierliches Frauchen, das mit einer großen Kiepe und zwei Körben am Arm, die Brote einer Bäckerei über Land tragen mußte, meistens hatte sie noch am Rock ein kleines Kind hängen. Ich hatte weinen können, bei dem Gedanken an so ein Leben, wenn ich sie so klein und gebrechlich vor mir sah. Um sie vor der Eifersucht der anderen zu schützen, konnte ich sie nur ganz heimlich in den Arm nehmen und drücken, um ihr etwas von der nie gekannten Liebe zu schenken. In ihren letzten Krankheitstagen nannte sie mich kurz Schwerika und der Name blieb mir dort.“

HEINZ NEUMANN, Stadthistoriker von Burgdorf, Region Hannover

Quellen:

Dr. Reinhard *Scheelje*, „Verfassung und Recht der Kleinstädte im mittleren Niedersachsen am Beispiel Burgdorfs“;

Grundbuch von Burgdorf – Blatt 1537;

Archiv der St. Pankratius-Kirche – A 362 1 und 11;

Lebenserinnerungen der Gemeindegeschwester Erika Kempf (1942 bis 1971 in Burgdorf).

Die mit der liberalen Wirtschaftsordnung einhergehende **Industrialisierung** veränderte die Wirtschafts- und Sozialordnung Deutschlands von Grund auf und löste eine starke Arbeiterbewegung aus. Aus dieser Situation heraus machte die Sozialpolitik 1881 einen großen Schritt: im November 1881 ließ Kaiser Wilhelm I. in einer „**Kaiserlichen Botschaft**“ die Erarbeitung von Regelungen über die Versicherung der Arbeiter bei Betriebsunfällen, über die Errichtung des Krankenkassenwesens und über die Alters- und Invaliditätsfürsorge verkünden. Als Folge entstanden 1883 die Krankenversicherung, 1884 die Unfallversicherung und 1889 die Invaliditäts- und Alterssicherung. Damit war der Einstieg in eine Politik sozialer Sicherung vollzogen.

1 Einführung

Armenwesen und Wohlfahrtspflege waren dagegen noch am Anfang dieses Jahrhunderts Aufgaben, die zum Teil privatem Tätigwerden überlassen blieben. Man ging damals davon aus, dass **Armut** mehr oder weniger **selbst verschuldet** war und beschränkte sich auf Leistungen, die kaum **das zum Leben Notwendige** boten. Erst nach dem ersten Weltkrieg setzte sich die Erkenntnis durch, dass ein Notstand sozialer Art auch **andere Ursachen** als eigenes Verschulden haben kann. Die damals erlassenen Fürsorgebestimmungen stellten einen echten Fortschritt dar. Sie befassten sich aber hauptsächlich mit der Unterstützung zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts und rückten die Eigenschaft der öffentlichen Fürsorge als Ausfallbürge in den Vordergrund.

Auf dem Gebiet der **Armenfürsorge** wurde in den meisten deutschen Ländern das **Unterstützungswohnsitzsystem** eingeführt. Danach hatte der Ortsarmenverband Leistungen endgültig zu tragen, in dessen Bereich der Hilfebedürftige seinen durch einen länger dauernden Aufenthalt zu erwerbenden Unterstützungswohnsitz hatte. War ein solcher Wohnsitz nicht vorhanden, musste der Landarmenverband die Kosten erstatten.

1924 wurde die Armenpflege abgelöst durch die **Reichsfürsorgepflichtverordnung** und die **Reichsgrundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge**. Den mit dem Empfang von Armenunterstützung verbundenen Verlust des Wahlrechts gab es schon seit Ende des ersten Weltkrieges nicht mehr. Aus den Orts- und Landarmenverbänden waren die Bezirks- und Landesfürsorgeverbände geworden. An die Stelle des Unterstützungswohnsitzes war der **gewöhnliche Aufenthalt** als Grundlage für die Lastenverteilung getreten.

1961 wurde das **Recht der öffentlichen Fürsorge**, dem Zug der Anpassung an veränderte soziale Anschauungen und Gegebenheiten folgend, im **Bundessozialhilfegesetz (BSHG)** neu geordnet. Um den gewandelten Charakter des neuen Gesetzes zum Ausdruck zu bringen, ist an die Stelle des Begriffs „öffentliche Fürsorge“ die Bezeichnung „**Sozialhilfe**“ getreten.

Hilfebedürftige wurden jetzt „Hilfesuchende“ oder „Hilfeempfänger“ genannt.¹ Anstelle der Bezirks- und Landesfürsorgeverbände gab es nunmehr die örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger.

Die Sozialhilfe gilt allgemein als „**Auffangnetz**“ nach dem Ausschöpfen der eigenen finanziellen Möglichkeiten und nach Abzug der Leistungen der vorgelegerten Sozialsysteme. Sozialhilfe wird Deutschen und Ausländern, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gewährt. Allerdings erhalten Asylbewerber, abgelehnte Bewerber sowie andere Personengruppen, die zur Ausreise

¹ In diesem Lehrbuch werden überwiegend die geschlechtsneutralen Begriffe „hilfesuchende Person“, „hilfeberechtigte Person“ oder „leistungsberechtigte Person“ verwendet. Der Gesetzgeber verwendet seit der Einführung des SGB XII zum 1.1.2005 die Bezeichnungen „Leistungsberechtigte“ (vgl. z. B. § 1 und § 9 SGB XII) und „nachfragende Person“ (vgl. § 36 SGB XII). Kritisch dazu: *Schellhorn*, Rz. 25 zur Einführung mit Vergleichen zum SGB II.

verpflichtet sind, seit dem 1.1.1993 anstatt der Sozialhilfe Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.²

Auf Sozialhilfe besteht ein **einklagbarer Rechtsanspruch**, sofern das Gesetz vorschreibt, dass Hilfe zu gewähren ist. Neben der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) sieht das Gesetz unter der Bezeichnung „Hilfe in anderen Lebenslagen“ (HaL) umfangreiche Leistungen vor, die auch in besonders qualifizierten Notlagen, aus denen sich oftmals auch hilfeschende Personen mit Einkommen und Vermögen nicht aus eigenen Kräften befreien können, Hilfe sichern.

Die wesentlichen Grundzüge des Sozialhilferechts wurden im Vorgriff auf die Wiedervereinigung auch **auf dem Gebiet der ehemaligen DDR** übernommen. Für die Zeit vom 1.7. bis zum 31.12.1990 galt das Sozialhilfegesetz (SHG), das die meisten Elemente der HLU aus dem BSHG übernahm. Zum 1.1.1991 trat dann auch in den neuen Bundesländern das BSHG in Kraft.

Durch die Regelungen des **Einigungsvertrages** galt das BSHG aber nicht uneingeschränkt, sondern mit verschiedenen Ausnahmen. Unter Berücksichtigung der besonderen Situation in den neuen Bundesländern galten bis zum 31.12.2004 noch folgende Maßgaben³:

- Gesetzliche Ansprüche sind von den Trägern der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern nur insoweit zu erfüllen, als die dafür erforderlichen Dienste und Einrichtungen vorhanden oder mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erreichbar sind. Diese Maßgabe ermöglicht den Sozialhilfeträgern auch weiterhin, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel vorrangig zur Sanierung und zum Aufbau der notwendigen sozialen Einrichtungen und Dienste in ihrem Bereich einzusetzen.

Zwischen 1991 und 1996 wurden im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme 390 Millionen DM in die neuen Bundesländer transferiert. Diese Leistungen waren für die Herstellung und Festigung der inneren Einheit Deutschlands unverzichtbar. Ohne diese soziale Komponente wäre der zügige Transformationsprozess und die rasche und umfassende wirtschaftliche Umgestaltung in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung unmöglich gewesen. Der Sozialtransfer hat somit wesentlich dazu beigetragen, marode Strukturen aufzulösen und teure Subventionen zu ihrer Aufrechterhaltung einzusparen.

Zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe wurde zum 1.7.1999 eine bis zum 31.12.2004 befristete „**Experimentierklausel**“ geschaffen (§ 101a BSHG). Insofern konnten die Landesregierungen die Träger der Sozialhilfe durch Rechtsverordnung ermächtigen, in Modellvorhaben solche Leistungen der Sozialhilfe pauschaliert zu erbringen, für die Beträge nicht schon durch das BSHG selbst

² S. dazu unter Kap. 1.3.18

³ Im Land Berlin waren die Maßgaben des Einigungsvertrages schon seit dem 1.8.1996 nicht mehr anzuwenden.

1 Einführung

festgesetzt waren.⁴ So konnte etwa der Sozialhilfebedarf einer Familie nicht jeweils individuell, sondern pauschaliert für alle Familien gleicher Größe in gleicher Höhe festgesetzt werden.

Im Jahre 2001 wurde mit Artikel 12 des Altersvermögensgesetzes das am 1.1.2003 in Kraft getretene „**Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)**“⁵ beschlossen. In den Ausführungen zu den Schwerpunkten des Gesetzesentwurfs⁶ wurde als Ziel des GSiG die **Vermeidung von Altersarmut** gesehen, da nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt ist, Sozialhilfe in Anspruch nehmen. „Vor allem ältere Menschen machen bestehende Sozialhilfeansprüche im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen oftmals nicht geltend. Der Verzicht auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen kann unterschiedliche Ursachen haben. Mangelnde Information und fehlende Kenntnis der Anspruchsvoraussetzungen können hier ebenso eine Rolle spielen wie die Angst vor Behördengängen und vor sozialer Kontrolle.“⁷

In den ersten Eckpunkten zur Rentenreform 2001 war noch vorgesehen, die soziale Grundsicherung bei der gesetzlichen Rentenversicherung anzusiedeln, davon wurde aber nach Einwänden der gesetzlichen Rentenversicherung Abstand genommen.⁸ Die darauf folgende Absicht, wesentliche Regelungen als Teil des Bundessozialhilfegesetzes zu verabschieden, wurde bereits vor der 1. Lesung im Bundestag aufgegeben.⁹ Die Grundsicherung im Alter und für Erwerbslose wurde dann als eigenständiges Gesetz erlassen.

Die Schnellebigkeit oder auch Halbwertszeit der modernen Sozialgesetzgebung zeigt sich besonders am GSiG: Nachdem sich der Bundesrat im Jahre 2004 das Existenzgrundlagengesetz des Landes Hessen zu Eigen gemacht hatte, das die Aufhebung des GSiG vorsah, wurde im Vermittlungsverfahren zum SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des SGB XII (Sozialhilfe) im Zuge der als „**Hartz IV-Reform**“ bekannt gewordenen Neugestaltung die jetzige Lösung der Integration als **Viertes Kapitel des SGB XII** gefunden. Anstatt einzelne Besonderheiten zu regeln, wurden damit zum 1.1.2005 zwei unterschiedliche Leistungen für den Lebensunterhalt nebeneinander in selbstständigen Kapiteln, die Hilfe zum Lebensunterhalt im Dritten und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Vierten Kapitel, in das SGB XII aufgenommen. Damit hatte das GSiG ganze zwei Jahre Bestand gehabt...

4 Für Niedersachsen z. B.: Nds. Verordnung zur Durchführung von Modellvorhaben zur Pauschalierung der Sozialhilfe, Nds. GVBl. 2000, S. 238

5 Altersvermögensgesetz (AVmG), BGBl I 2000, S. 1335; siehe dazu auch *Deutscher Verein*, NDV 2001, 97.

6 BT-Drucks. 14/4595, S. 37 ff.

7 BT-Drucks. 14/4595, S. 39.

8 Siehe dazu *Dünn/Fassbauer/Rüb*, DRV 2003, 249 (253) m.w.N.

9 So *Hoffmann*, BArbBl. 2001, 37 (Fußnote 2); vgl. dazu schon *Spindler*, NDV 1996, 56 ff.

1.1 Geschichtliche Entwicklung

Durch das GSiG wurde versucht, das Ziel der Bekämpfung der Altersarmut dadurch zu erreichen, dass alte und erwerbsgeminderte Personen nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden.¹⁰ Mit der Integration des GSiG in das SGB XII ist die Absicht der getrennten Realisierung der Grundsicherung außerhalb der Sozialhilfe¹¹ wieder aufgegeben worden. Damit werden die Berechtigten nun doch auf die Sozialhilfe verwiesen. Die beabsichtigte möglichst unbürokratische Abwicklung¹² und damit die Verwaltungsvereinfachung¹³ sind von Anfang an verfehlt worden; daran hat sich durch die Integration in das Sozialhilferecht nichts geändert.¹⁴

Die Grundsicherung nach dem SGB XII soll von der Systematik her den Lebensunterhalt von Personen decken, die endgültig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, namentlich aufgrund ihres Alters (ab Vollendung des 65. Lebensjahres) oder aufgrund ihrer vollen und dauerhaften, von der Arbeitsmarktlage unabhängigen Erwerbsminderung. Diese Leistung der Sozialhilfe liegt damit im Spannungsfeld zwischen den Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II – ALG II und Sozialgeld – SozG) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem SGB XII.

Die wesentlichsten Änderungen im sozialen Leistungsrecht zum 1.1.2005 ergaben sich jedoch durch die **Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe** durch das Vierte **Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)**.¹⁵ Dadurch wurden erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von 15 bis 65 Jahren aus der Sozialhilfe ausgegliedert und in das neu geschaffene SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – übernommen. Damit ist das Sozialhilferecht im Grundsatz nur noch für nicht mehr Erwerbsfähige bzw. Menschen im Alter ab 65 Jahren vorgesehen.

Mit der Einbeziehung des Sozialhilferechts in das SGB XII wurde gleichzeitig die unmittelbare **Einbindung in das Sozialgesetzbuch** vollzogen.

Ein Ausblick in die Zukunft

Die Renten werden zum 1.7.2007 erstmals nach mehreren Jahren wieder steigen können. Mit dem Beschluss der so genannten Rentenwertbestimmungsverordnung durch das Bundeskabinett werden nach Zustimmung des Bundesrats die gesetzlichen Altersbezüge zur Mitte des Jahres um 0,54 % angehoben – in Ost wie in West.

10 Da das keine adäquate Lösung darstelle, so die Amtliche Begründung zum GSiG, BT-Drucks. 14/5150, S. 48.

11 BR-Drucks. 14/5150, S. 50.

12 BT-Drucks. 14/5150, S. 48.

13 BT-Drucks. 14/5150, S. 49.

14 *Schwabe*, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, ZfF 2004, S. 121 ff.; *Schoch*, Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach der Integration in das SGB XII, ZfF 2004, S. 197 ff.

15 BGBl. I 2003, S. 2954 ff.

1 Einführung

Der sich nach der Erhöhung ergebende, ab dem 1.7.2007 maßgebende neue aktuelle Rentenwert wird 26,27 € und der neue aktuelle Rentenwert (Ost) 23,09 € betragen. Der aktuelle Rentenwert ist Berechnungsgrundlage für die jeweils individuelle Rentenhöhe.

Die Rentenanhebung wird möglich durch die positiven Entwicklungen bei Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Löhnen im Jahr 2006. Pro Jahr fließen durch den Aufschlag 1,2 Milliarden € zusätzlich an die 20 Millionen Rentnerinnen und Rentner hierzulande. Sie profitieren damit vom fortgesetzten Aufschwung in Deutschland.

Der Sozialstaat wird den gesellschaftlichen Wandel reflektieren und ihn gestalten müssen, er muss wirtschaftliche Dynamik und soziale Sicherheit miteinander verbinden. Der **zunehmende Anteil älterer Menschen** in der Bevölkerung stellt die sozialen Sicherungssysteme vor gewaltige Herausforderungen. Dabei darf der Sozialstaat die wirtschaftliche Dynamik nicht bremsen. Die Weltwirtschaft wächst mehr und mehr zusammen. Der grenzüberschreitende Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr expandiert – nicht zuletzt durch eine zunehmende Nutzung des Internets – in einem Ausmaß, wie es vor wenigen Jahren noch unvorstellbar war. Diese Veränderungen haben auch Auswirkungen auf die Sozialpolitik. Von ihr wird erwartet, dass sie flexibel reagiert und sich den neuen Gegebenheiten anpasst. Der Wandel erfordert Behutsamkeit, da das System sozialer Sicherung auf dem Vertrauen der Menschen in Deutschland beruht, die ihre Lebensplanung auf dieses System abstellen.

Allerdings müssen die Menschen im Rahmen der staatlichen Gesamtverantwortung zukünftig auch eine höhere Mitverantwortung für den Sozialstaat übernehmen. Damit ist nicht eine Privatisierung von Risiken gemeint, sondern ein aktives Mitwirken bei der verantwortungsvollen Nutzung knapper Ressourcen sowie die Gestaltung der eigenen langfristigen Vorsorge. Auch eine aktive Mitwirkung bei der Prävention, der Vorbeugung gegen soziale Risiken, wird zukünftig eine größere Bedeutung erlangen.

Die individuellen Bedürfnisse der Menschen und das Gesamtinteresse der Sicherungssysteme sind in ein sinnvolles Gleichgewicht zu bringen. In der Alterssicherung wird eine höhere Eigenvorsorge unabdingbar sein. Im Gesundheitswesen kann die gleichmäßige medizinische Versorgung und Absicherung der Bevölkerung nur erhalten bleiben, wenn alle Beteiligten mitwirken, die Ressourcen effizient zu nutzen, überflüssige Leistungen zu vermeiden und insgesamt die knappen Ressourcen auf eine qualitativ hoch stehende Versorgung zu konzentrieren. Die Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung müssen dazu die notwendigen Rahmenbedingungen setzen.

1.2 Aufgaben und Ziele der Bundesrepublik Deutschland als demokratischer und sozialer Bundesstaat

Wie auf der ganzen Welt wünschen sich auch die in Deutschland lebenden Menschen eine Lebensform, die ihnen Schutz vor allen Wagnissen und Risiken des Lebens bietet. Die Auffassung, dass jeder Mensch als Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf **Schutz vor den allgemeinen Lebensrisiken** hat, setzte sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker durch. Der nach dem zweiten Weltkrieg geprägte Begriff der **sozialen Sicherheit** wurde dadurch für Millionen von Menschen zu einem politischen Ziel.

Zur sozialen Sicherung gehören alle Maßnahmen der Gemeinschaft, die es Menschen ermöglichen, ein Dasein ohne äußere Not zu führen.

Deutschland bekennt sich im Grundgesetz (GG) zu der Verpflichtung, durch Maßnahmen des Staates zu einer gerechten Sozialordnung beizutragen. Um das staatliche Handeln auf dieses Ziel auszurichten, bestimmt Art. 20 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Diese **Sozialstaatsklausel** verpflichtet den Staat, den in sozialen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen Bürgern ein menschenwürdiges Dasein und eine angemessene Beteiligung am allgemeinen Wohlstand zu gewährleisten. Dazu gehören Einkommenshilfen für sozial Schwache ebenso wie gesundheitliche Maßnahmen für Personen, deren Gesundheit gefährdet ist, Reha-bilitationshilfen für Behinderte oder Erziehungs- und Ausbildungsleistungen. Zwar enthält dieses Sozialstaatsgebot keine generelle Verpflichtung zu einer allgemeinen Wahrung sozialer Rechte. Sie bindet aber dennoch Gesetzgeber und Verwaltung und lässt erkennen, dass jedes staatliche Handeln darauf ausgerichtet sein muss, den in Deutschland lebenden Menschen bei der Beseitigung von Notlagen behilflich zu sein, die durch Krankheit, Alter, Invalidität oder andere beeinträchtigende Lebensumstände entstehen. Bürger in den Stand zu setzen, ihr Leben menschenwürdig zu gestalten, ihnen die notwendige soziale Sicherheit, eine **gleichmäßige Förderung** und eine gerecht verteilte **Chancengleichheit** zu sichern, ist die den staatlichen Organen nach dem GG obliegende Aufgabe. Mit dieser Zielrichtung wurde die **Sozialreform** begonnen, deren ideale Leitmotive unter dem Druck der finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte zwischenzeitlich dahin tendieren, Kürzungen in verschiedenen Sozialleistungsbereichen vorzunehmen.

„Freiheit funktioniert nicht, wenn der Einzelne immer nur Rechte für sich in Anspruch nimmt und immer mehr Verantwortung dem Anderen aufbürdet.“

ROMAN HERZOG

1.3 Die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung und ihre Abgrenzung gegen andere Sozialleistungen

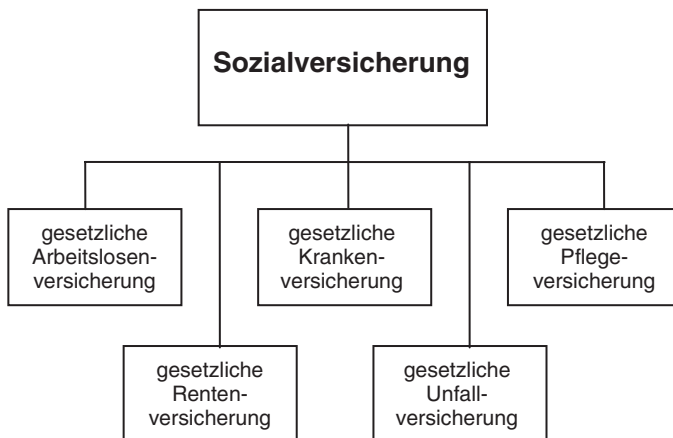
1.3.1 Gliederung des Sozialleistungssystems

Im System der sozialen Sicherung standen ursprünglich nur Sozialleistungen nebeneinander, die nach

- dem Versicherungsprinzip,
- dem Versorgungsprinzip oder
- dem Fürsorgeprinzip

gewährt werden („**Drei-Säulen-Theorie**“).

Das **Versicherungsprinzip** macht die Gewährung der Leistungen vom Eintritt eines Versicherungsfalles (Erwerbsunfähigkeit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit u. a.) abhängig und setzt die **Entrichtung von Beiträgen** voraus. Die Leistungen richten sich u. a. nach Höhe und Zahl der Beiträge; sie sind aber unabhängig vom sonstigen Einkommen und Vermögen und werden überwiegend schematisch gewährt. Finanziert werden die Leistungen durch das Beitragsaufkommen und durch staatliche Zuschüsse. Dieses Prinzip findet sich bei der Sicherung für voraussehbare, typische Notstände und Wechselfälle des Lebens in der Sozialversicherung als Zwangsversicherung für den größten Teil der Bevölkerung. Zur Sozialversicherung gehören:



Auch nach dem **Versorgungsprinzip** werden überwiegend schematische Leistungen für bestimmte Tatbestände gewährt, die als **Opfer oder besondere Dienste für die Allgemeinheit** anzusehen sind. Voraussetzung für die Hilfeleistung ist