

Sozialhilfeausgaben aufgrund von Arbeitslosigkeit

Nach vorläufigen Rechnungen sind die Sozialhilfeausgaben im Jahr 1985 um knapp 11 vH auf 20,1 Mrd. DM gestiegen. Stärker noch als die gesamten Sozialhilfeaufwendungen haben die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt expandiert (19 vH). Seit 1980 haben sie sich fast verdoppelt und nahmen auch doppelt so rasch zu wie die übrigen Ausgaben. Diese Steigerung hat die Sozialhilfe zum Diskussionsgegenstand gemacht — und dies in zweierlei Hinsicht: die kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der Sozialhilfe klagen über die Höhe der Aufwendungen, die ihrer Meinung nach vor allem durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit verursacht werden. Zum zweiten wird darüber diskutiert, ob nicht die Höhe der Sozialhilfefzahlungen die Anreize, einer Beschäftigung nachzugehen, schwächt.¹

Hilfe in besonderen Lebenslagen dominiert

1984 wurden insgesamt 18,75 Mrd. DM für die Sozialhilfe aufgewendet. Dies ist eine Steigerung um 41 vH gegenüber 1980. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt im Jahre 1984 sind dies 1,1 vH (1980: 0,9 vH). Abzüglich der Einnahmen von 4,30 Mrd. DM betrug der Nettoaufwand 14,45 Mrd. DM (dies sind 0,8 vH des Bruttosozialprodukts). Die Einnahmen bestehen hauptsächlich aus Ersatzleistungen von Sozialleistungsträgern.

Die Sozialhilfe umfaßt die laufende und die einmalige Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfaßt die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens, wie Ernährung, Unterkunft und Heizung. Mit der Hilfe in besonderen Lebenslagen sollen besondere Notstände beseitigt werden. Ferner ist zu unterscheiden zwischen den Empfängern der Sozialhilfe „in Einrichtungen“ und „außerhalb von Einrichtungen“.

Die Ausgaben lassen sich somit in folgender Art strukturieren. Als Beispiel werden die Ausgaben im Jahre 1984 eingesetzt (vgl. Tabelle).

Für die Hilfe zum Lebensunterhalt wurden 6,7 Mrd. DM aufgewendet; 0,8 Mrd. DM für Personen in Einrichtungen, 5,9 Mrd. DM für Personen außerhalb von Einrichtungen.

Ausgaben für Sozialhilfe 1984 in Mrd. DM

	Außerhalb von Einrich- tungen	In Ein- rich- tungen	Ins- ge- samt
Hilfe zum Lebensunterhalt	5,9	0,8	6,7
Laufende Leistungen	5,0	—	
Einmalige Leistungen	0,9	—	
Hilfe in besonderen Lebenslagen	1,4	10,6	12,0
darunter:			
Eingliederungshilfe f.			
Behinderte	0,1	3,8	3,9
Hilfe zur Pflege	0,8	5,8	6,6
Insgesamt	7,3	11,4	18,7
Quelle: Sozialhilfeaufwand 1984, in: Wirtschaft und Statistik, 12/1985. Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.			

Von diesen 5,9 Mrd. DM wurden 5,0 Mrd. DM als laufende Leistungen gezahlt, dies entspricht gut einem Viertel der gesamten Aufwendungen.

¹ Vgl. Nach dem Ölpreisfall: Aufschwung ohne Inflation? Kieler Diskussionsbeiträge 118, Hrsg.: Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1986, S. 42.

Knapp zwei Drittel der Sozialhilfeaufwendungen entfallen auf die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (12,0 Mrd. DM). Dabei dominieren die beiden Hilfearten „Hilfe zur Pflege“ und „Eingliederungshilfe für Behinderte“. Knapp 90 vH dieser Aufwendungen werden für Personen in Einrichtungen gezahlt.

Sozialhilfeaufwand

	Insgesamt	außerhalb von Einrichtungen	in Einrichtungen	Hilfe zum Lebensunterhalt	Einnahmen	Nettoaufwand
in Mrd. DM						
1965	2,11	1,05	1,06	0,83	0,46	1,65
1970	3,34	1,58	1,76	1,18	0,71	2,61
1975	8,40	3,68	4,72	3,02	1,81	6,59
1980	13,27	4,97	8,30	4,34	3,11	10,16
1981	14,78	5,51	9,28	4,80	3,39	11,39
1982	16,33	6,08	10,24	5,52	3,78	12,55
1983	17,57	6,65	10,92	6,12	4,12	13,45
1984	18,75	7,27	11,48	6,75	4,30	14,45
1985	20,77	8,60	12,17	8,04	.	.
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH						
1980	9,4	9,7	9,2	10,7	9,5	9,4
1981	11,4	10,9	11,8	10,6	9,0	12,1
1982	10,5	10,3	10,3	15,0	11,5	10,2
1983	7,6	9,4	6,6	10,9	9,0	7,2
1984	6,7	9,3	5,1	10,3	4,4	7,4
1985	10,8	18,3	6,0	19,1	.	.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1, I. Sozialhilfe, versch. Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, versch. Jahrgänge.						

1984 wurden gut ein Drittel der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt und knapp zwei Drittel für die Hilfe in besonderen Lebenslagen aufgewendet. Dies entspricht der Relation, die bis Ende der siebziger Jahre existierte. Vom Jahr 1978 an gewannen die Ausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen stärker an Gewicht. Von 1982 an nahmen die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt wieder stärker zu.

Die Frage, wieweit Arbeitslose Sozialhilfe beanspruchen, konzentriert sich auf den Komplex der Hilfe zum Lebensunterhalt. Von diesen Ausgaben entfällt nur ein kleiner Teil auf Personen in Einrichtungen.

An Personen außerhalb von Einrichtungen werden im Zeitraum 1970 bis 1981 nahezu konstant 82 vH als laufende Leistungen und 18 vH als einmalige Leistungen gewährt. Seit 1982 expandieren die laufenden Leistungen stärker als die einmaligen Leistungen, 1984 entfielen knapp 85 vH auf die laufenden Leistungen.

Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt

	insgesamt	außerhalb v. Einrichtungen	dar.: laufende Leistungen
Mrd. DM			
1965	0,83	0,66	0,55
1970	1,18	0,94	0,77
1975	3,02	2,44	1,99
1980	4,34	3,67	2,98
1981	4,80	4,08	3,33
1982	5,52	4,75	3,99
1983	6,12	5,34	4,54
1984	6,75	5,91	5,01
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH			
1980	10,7	10,9	10,4
1981	10,6	11,2	11,7
1982	15,0	16,4	19,8
1983	10,9	12,4	13,8
1984	10,3	10,7	10,4
Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1, I. Sozialhilfe, versch. Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, versch. Jahrgänge.			

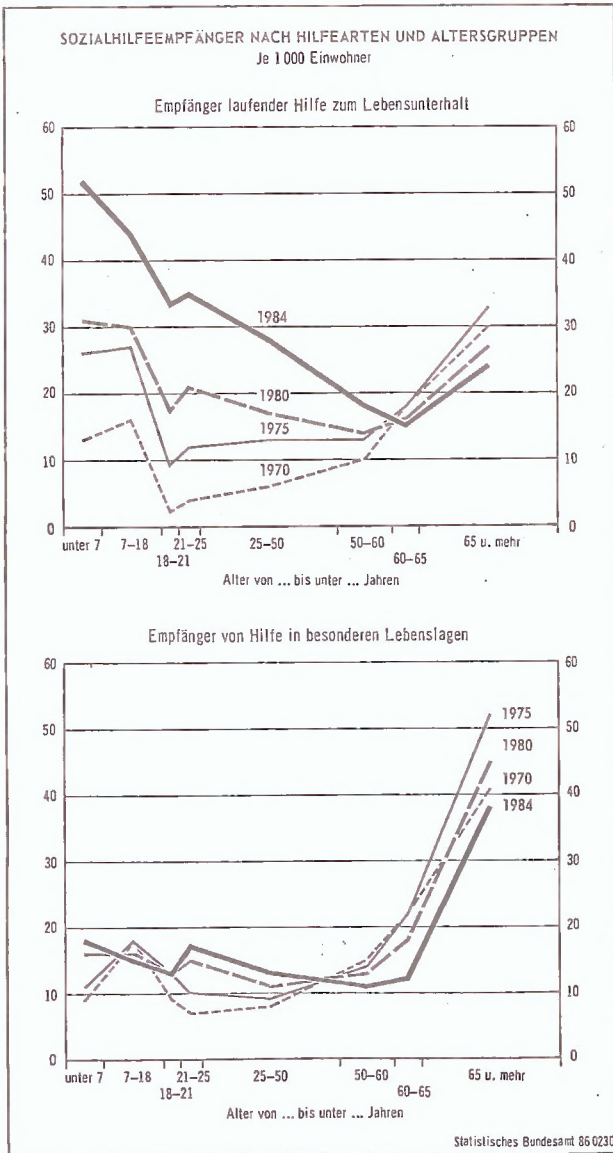
Zahl der Sozialhilfeempfänger nimmt weiter zu

1984 bezogen 2,57 Mill. Personen Leistungen der Sozialhilfe. 1,84 Mill. Personen erhielten laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, 1,05 Mill. Hilfe in besonderen Lebenslagen. 314 000 Personen bezogen beide Leistungen.

Sozialhilfeempfänger (in 1 000)

	Insgesamt	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen
1965	1 404	760	862
1970	1 491	749	965
1975	2 049	1 190	1 147
1980	2 144	1 322	1 125
1981	2 083	1 291	1 080
1982	2 320	1 590	1 061
1983	2 437	1 726	1 016
1984	2 570	1 837	1 047
Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1, I. Sozialhilfe, versch. Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, versch. Jahrgänge.			

Die Altersstruktur der Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich stark in Richtung der jüngeren Jahrgänge verschoben. Dies liegt nicht nur an der weit größeren Zahl von Kindern, für die Hilfe gewährt wird. Auffällig ist ferner die Tendenz für Personen im Alter von 21 bis 50 Jahren. Während bis 1970 mit steigendem Alter die Zahl der Hilfebedürftigen stieg, ist diese Tendenz zum-



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 2/1986

kehr seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend abwärts gerichtet.

Eine Zuordnung der Empfänger auf Haushaltstypen zeigt, daß die Zahl der Haushalte mit Kindern stark zugenommen hat. Im Zeitraum 1980 bis 1984 hat sie sich um 50 vH erhöht. Mit fast gleich hoher Steigerungsrate hat sich die Zahl der männlichen Haushaltsvorstände mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt verändert.

Im Laufe des Jahres 1984 haben insgesamt 1,04 Mill. Haushalte außerhalb von Einrichtungen (mit 1,77 Mill. Personen) laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Von diesen Haushalten gaben 24 vH als Hauptursache der Hilfgewährung den „Verlust des Arbeitsplatzes“ an (249 000 Haushalte). Davon entfiel reichlich die Hälfte auf die einzeln nachgewiesenen Haushaltsvorstände, weitere 20 vH auf Ehepaare mit Kindern.

Die Zahl der Haushalte, die den Verlust des Arbeitsplatzes als Hauptursache der Hilfgewährung angaben, hat sich seit 1978 ständig erhöht. 1978 waren es knapp 77 000 Haushalte, 1980: 81 000, 1982: 158 000, 1983: 204 000 und 1984: 249 000. Der Anteil dieser Gruppe an der Zahl der Haushalte mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt entwickelte sich dagegen nicht so kontinuierlich. 1978 waren es 14 vH, 1980 knapp 10 vH, 1982 16 vH, 1983 knapp 20 vH und 1984 sogar fast 24 vH.

Im Zeitraum 1980/84 ist die Zahl der Haushalte mit laufender Hilfe um insgesamt 282 000 gestiegen. Diese Zunahme ist in erster Linie auf die Hilfgewährung wegen „Verlust des Arbeitsplatzes“ zurückzuführen; 60 vH dieser neu zugegangenen Sozialhilfeempfängerhaushalte gaben diesen Hauptgrund der Hilfgewährung an.

Nicht exakt bestimmen läßt sich aus den bisher vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten die Zahl der Haushalte, die als Hauptgrund des Sozialhilfebezuges „Verlust des Arbeitsplatzes“ angaben, aber keine Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erhalten. Allerdings läßt sich aus den Angaben, wieviel Sozialhilfeempfängerhaushalte überhaupt eine Leistung nach dem AFG erhalten, für 1984 schätzen, daß etwa ein Viertel der Haushalte, die als Hauptursache der Hilfgewährung „Verlust des Arbeitsplatzes“ angaben, weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe bekommen (knapp 65 000 Haushalte, d.h. gut 6 vH aller Sozialhilfeempfängerhaushalte). Knapp 75 vH der Haushalte mit dem Grund der Hilfgewährung „Verlust des Arbeitsplatzes“ bekommen danach beim Bezug der Sozialhilfe Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet, d.h. die Sozialhilfe wird als Aufstockung gezahlt.

Kürzlich wurden Ergebnisse einer Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug veröffentlicht². Bei dieser Sonderuntersuchung handelt es sich um eine Bestandserhebung im September 1985. Die aus dieser Untersuchung ermittelten Daten sind nicht ohne weiteres mit der Sozialhilfestatistik zu vergleichen. Bei diesen Angaben des Statistischen Bundesamts handelt es sich überwiegend um eine kumulative Jahresstatistik, d.h. alle im Laufe des Jahres auftretenden Sozialhilfe-Fälle werden erfaßt³.

Die Ergebnisse der Sonderuntersuchung scheinen von denen der Jahresstatistik abzuweichen. Nach der Sonderuntersuchung haben im September 1985 von Empfän-

² Fuchs, L. u.a.; Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985 (als Manuskript veröffentlicht).

³ Ausnahmen sind die Ergebnisse einer Zusatzstatistik auf dem Gebiet der Sozialhilfe über Hilfe zum Lebensunterhalt vom September 1981 bzw. September 1981 bis August 1982.

**Haushalte von Empfängern laufender Hilfe
zum Lebensunterhalt
(außerhalb von Einrichtungen)**

Zahl der Haushalte		darunter:				
		einzeln nachgewiesene HH-Vorst.		Ehepaare		weibl. HH-Vorst. mit Kindern ¹
		m	w	ohne Kinder	mit Kindern	
1965	434 180	39 063	210 215	49 265	19 281	56 646
1970	424 134	40 128	197 643	40 790	17 289	60 113
1975	633 173	84 144	237 670	52 011	47 625	108 664
1980	759 916	149 733	242 979	41 602	45 980	130 413
1981	756 485	148 789	244 359	40 483	46 546	126 229
1982	908 104	191 853	275 412	48 025	70 811	143 852
1983	991 910	214 034	283 625	49 592	86 115	161 325
1984	1 041 604	220 431	289 841	51 085	96 479	173 221

¹⁾ Für die Jahre 1965, 1970, 1975 sind nur die Elternteile bzw. einzelnen Ehegatten mit Kind insgesamt ausgewiesen. Analog zu den ausgewiesenen Besetzungen von 1980 an dürften gut 96 vH der Elternteile mit Kind auf weibliche Elternteile bzw. Ehegatten mit Kind entfallen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1, I. Sozialhilfe, versch. Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe, versch. Jahrgänge.

gerhaushalten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

- 33 vH Sozialhilfe aufgrund von Arbeitslosigkeit bezogen,
- 55 vH aller Sozialhilfeempfängerhaushalte mit mindestens einem gemeldeten Arbeitslosen keinen Leistungsanspruch nach dem AFG gehabt.

Die Quote der Sozialhilfeempfängerhaushalte mit Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche nach dem AFG fällt im Vergleich zu den Quoten der Sozialhilfestatistik sehr hoch aus.

Dieser Unterschied kann durch folgenden Sachverhalt erklärt werden: In der Jahresstatistik wird nach dem „Verlust des Arbeitsplatzes“ gefragt, während in der Sonderuntersuchung nach „gemeldeter Arbeitslosigkeit“ unterschieden wird. Aus der Untersuchung läßt sich ersehen, daß etwa ein Drittel der Sozialhilfeempfänger arbeitslos ist, ohne daß sie als Grund der Arbeitslosigkeit „Verlust des Arbeitsplatzes“ angaben. Hier handelt es sich also offenbar um Personen, die ins Berufsleben eintreten oder wieder eintreten wollen, aber aufgrund fehlender oder unzureichender Beitragszeiten in der Arbeitslosenversicherung meistens keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe haben.

Sozialhilfeaufwand im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit

1984 war das Gesamtvolumen der laufenden Hilfe gegenüber 1980 um 2 Mrd. DM auf 5 Mrd. DM gestiegen. Wie groß der Anteil dieses Volumens ist, der sich auf die Arbeitslosigkeit zurückführen läßt, kann man ungefähr folgendermaßen schätzen. Gewichtet mit dem Durchschnitts-

satz je Sozialhilfeempfängerhaushalt errechnen sich für die Haushalte mit dem Hauptgrund „Verlust des Arbeitsplatzes“ für 1984 Ausgaben für die laufende Hilfe in Höhe von 1,2 Mrd. DM⁴. Selbst wenn man die Quote der Sozialhilfeempfängerhaushalte, die aufgrund von Arbeitslosigkeit Leistungen erhalten, gemäß der oben angeführten Sondererhebung mit 35 vH ansetzt, ergeben sich Ausgaben für die laufende Hilfe im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit nur in Höhe von 1,75 Mrd. DM. Berücksichtigt man, daß ein großer Teil dieser Haushalte Arbeitslosengeld oder -hilfe bezieht, d.h. die Sozialhilfe nur Aufstockungscharakter hat, so läßt sich der Ausgabenanteil, der aufgrund von Arbeitslosigkeit gezahlt wird, für das Jahr 1984 auf 1,2 bis 1,5 Mrd. DM schätzen⁵.

Im Verhältnis zu den gesamten Kosten der Arbeitslosigkeit bzw. den gesamten Ausgaben der Sozialhilfe ist dieser Betrag relativ klein. Bezogen auf die gesamten Sozialhilfeausgaben entspricht er 8 vH.

Da die Belastung regional — von Kommune zu Kommune — sehr unterschiedlich ausfällt, kann es allerdings für die einzelnen Sozialhilfeträger zu erheblichen Belastungen kommen.

Die Stadtstaaten weisen 1984 die höchsten Ausgaben (Sozialhilfe insgesamt) je Einwohner und Jahr aus (Berlin: 680,— DM, Bremen: 603,— DM, Hamburg 585,— DM). Der Bundesdurchschnitt liegt bei 306,— DM, für Bayern werden 195,— DM, für Nordrhein-Westfalen 352,— DM je Einwohner und Jahr ausgewiesen.

⁴ Die oben zitierte Sonderuntersuchung weist für die „Arbeitslosenhaushalte“ einen unterdurchschnittlichen Monatsbetrag aus.

⁵ Die Autoren der Sonderuntersuchung schätzen für 1985 den Ausgabenanteil auf 2,2 Mrd. DM.

Die Durchschnittsbeträge (brutto) je Einwohner und Jahr für die Hilfe zum Lebensunterhalt lauten:

Bundesgebiet:	110,— DM
Bremen:	308,— DM
Berlin:	271,— DM
Hamburg:	204,— DM
Nordrhein-Westfalen:	137,— DM
Bayern:	59,— DM

Obwohl in den Flächenländern niedrigere Ausgaben je Einwohner und Jahr anfallen als in den Stadtstaaten, dürften für einzelne Ballungsräume der Flächenstaaten erhebliche Belastungen auftreten⁶. Von daher ist das Klagen der einzelnen Kommunen verständlich, da die Sozialhilfeausgaben — wie jede andere außerordentliche Ausgabensteigerung — ihre finanziellen Spielräume einengt bzw. übersteigt.

Dieses berechnete Klagen einiger Kommunen und ihrer Verbände darf jedoch nicht dazu führen, daß versucht wird, die Höhe der Sozialhilfeausgaben durch Reduzierung der Leistungen zu senken. Unser soziales System ist so aufgebaut, daß die Sozialhilfe als letztes Netz alle diejenigen auffangen soll, die von den anderen Sozialleistungsträgern nicht ausreichend abgesichert werden. Dieses letzte Netz sollte nicht allein unter dem Aspekt der Verminderung der Kosten gelockert werden. Vielmehr sollte eine Entlastung der Sozialhilfeträger über eine gerechtere Verteilung der Ausgaben über Finanzausgleichsverfahren erreicht werden, bzw. es sollten einige Risiken wie Pflegekosten in den Versicherungsbereich übernommen werden.

Individuelle Leistungshöhe der Sozialhilfe

Die Höhe der individuell bezogenen Sozialhilfe wird bei den laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem durch den Regelsatz bestimmt. Ferner wird die Miete von der Sozialhilfe übernommen.

Der Regelsatz für Haushaltsvorstände und Alleinstehende beträgt je nach Bundesland 379 DM bis 400 DM je Monat. Für das Bundesgebiet ergibt sich ein rechnerischer Durchschnitt von 385 DM/Monat. Die Beträge für weitere Haushaltsangehörige werden — abgestuft nach dem Alter — anteilig vom Regelsatz für Alleinstehende berechnet. Für Kinder bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres werden 45 vH, für Kinder vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 11. Lebensjahres 65 vH, und für Kinder von 12 Jahren bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres werden 75 vH des Regelsatzes für Alleinstehende gezahlt. Für Haushaltsangehörige im Alter von 15 bis 20 Jahren beträgt der Regelsatz 90 vH, und für Haushaltsangehörige, die 21 Jahre und älter sind, sind es 80 vH des Regelsatzes für Alleinstehende.

Nach § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) muß die Höhe des Regelsatzes im Rahmen von Rechtsverordnungen festgelegt werden. Dabei sind die tatsächlichen

Lebenshaltungskosten und örtliche Unterschiede zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf zu achten, daß „sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zusätzlich Kindergeld und Wohngeld bleiben“⁷.

Legt man den rechnerischen Durchschnitt der Regelsätze von DM 385,— pro Monat zugrunde und rechnet eine Miete von 400 DM hinzu, so erhält ein Alleinstehender eine laufende Hilfe in Höhe von 785 DM pro Monat. Ein Arbeitnehmer, der Nettoeinkünfte dieser Höhe beziehen will, müßte ca. 1 065 DM pro Monat brutto verdienen⁸. Dies entspricht einem Stundenlohn von 6,20 DM.

Eine Übersicht über die Bruttostundenverdienste für Arbeiter in der Industrie⁹ — gegliedert nach Branchen und Lohnleistungsgruppen — zeigt für Oktober 1985 eine Spanne der Bruttostundenverdienste für männliche Arbeiter von DM 11,49 bis DM 23,00, für weibliche Arbeiter von DM 10,15 bis DM 16,16.

Ein männlicher Arbeiter verfügt bei einem Bruttostundenverdienst von 11,49 DM über 570 DM netto mehr als ein Sozialhilfeempfänger mit oben angenommener Miete. Nach Abzug der Miete bedeutet dies, daß ein Arbeitnehmer gegenüber einem Sozialhilfeempfänger über ein zweieinhalbfach so hohes Einkommen frei disponieren kann. Eine Arbeiterin mit dem Bruttostundenverdienst von 10,15 DM verfügt über 425 DM mehr pro Monat als eine Sozialhilfeempfängerin. Diese Zahlen dürften deutlich machen, daß die Vermutung, für Sozialhilfeempfänger bestünden nicht genügend Leistungsanreize, so nicht zutrifft¹⁰.

⁶ Ausgaben für Sozialhilfe
in ausgewählten kreisfreien Städten 1983

	Ausgaben insgesamt DM/Einwohner und Jahr	Hilfe zum Lebensunter- halt ¹
Berlin	650	254
Hamburg	540	177
München	100	72
Essen	234	192
Dortmund	243	197
Bremen	316	265
Duisburg	216	177
Kiel	276	225
Augsburg	76	62

¹) Laufende und einmalige, in und außerhalb von Einrichtungen.

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 71. Jahrgang.

⁷ Vgl. § 22 Abs. 3 BSHG.

⁸ Rechtsstand Oktober 1985.

⁹ Statistisches Bundesamt, Löhne und Gehälter, Fachserie 16, Reihe 2.1, Arbeiterverdienste in der Industrie, Oktober 1985.

¹⁰ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1986. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/86, S. 232.

Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Sozialhilfeempfänger über höhere Einkünfte verfügt als ein Arbeitnehmer, wird lediglich dann größer, wenn zu dem Haushalt mehrere Kinder oder sonstige Personen gehören. Anzunehmen ist, daß es Fälle dieser Art gibt, allerdings wohl nur selten, denn die Zahl der Haushalte mit 5 und mehr Personen, die laufende Hilfe erhalten, beschränkt sich auf ca. 6 vH aller Haushalte mit laufender Hilfe¹¹. Selbst diese Fälle sprechen jedoch nicht für eine Reduzierung der Leistungssätze, sondern weisen auf Unstimmigkeiten im allgemeinen System des Familienlastenausgleichs hin.

Fazit

Für das Jahr 1985 zeigen die bisher vorliegenden Zahlen eine weitere Steigerung der Sozialhilfeausgaben. Die Ausgaben insgesamt haben um 11 vH, die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt um 19 vH zugenommen.

Der hohe Zuwachs im Jahre 1985 bei den Ausgaben zur Hilfe zum Lebensunterhalt gründet sich vor allem auf die Anhebung der Regelsätze zum 1. 7. 85 um durchschnittlich 8 vH. Sofern andere Einkünfte angerechnet werden, kann der Anstieg der Sozialhilfeleistungen größer sein als der Anhebungssatz der Regelsätze. Beispiel:

- Anspruch auf Sozialhilfe in Höhe von 800 DM/mtl.
- anrechenbares Einkommen 600 DM/mtl.
- Anhebung der Sozialhilfe auf (plus 8 vH) 864 DM/mtl.

Die Ausgaben des Sozialhilfeträgers steigen somit von 200 DM/mtl. auf 264 DM/mtl., d.h. um 32 vH.

Die Analyse der Sozialhilfeausgaben und Empfänger der Sozialhilfe zeigt, daß die Aufwendungen für die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die im Zusammenhang mit der zunehmenden Arbeitslosigkeit stehen, zwar überproportional expandierten, daß aber weiterhin das Schwergewicht der Ausgaben bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, hier besonders bei der Hilfe zur Pflege und den Eingliederungsbeihilfen für Behinderte liegt. Das Augenmerk, das die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit auf sich gezogen hat, läßt sich durch die Zahlen nicht rechtfertigen. Etwa 10 vH der gesamten Sozialhilfe-

ausgaben dürften jeweils in den beiden letzten Jahren für die laufende Hilfe im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit aufgewendet worden sein. Die seit 1980 durch die Arbeitslosigkeit ausgelösten zusätzlichen Sozialhilfeausgaben liegen in der Größenordnung von 5 vH der gesamten Sozialhilfearaufwendungen, dies sind ca. 1 Mrd. DM.

Zu werten sind diese Mehraufwendungen vor dem Hintergrund der gestiegenen Arbeitslosenzahlen und der durch Leistungseinschränkungen verursachten Einsparungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe.

	Arbeits- lose in 1 000	Alo-Geld	Alo-Hilfe in Mrd. DM	Summe
1980	889	8,1	1,9	10,0
1981	1 272	13,3	2,9	16,1
1982	1 833	18,0	5,0	23,0
1983	2 258	17,1	7,1	24,2
1984	2 266	14,1	8,7	22,9
1985	2 305	14,1	9,1	23,2

1985 bzw. 1984 wurden für Arbeitslosengeldempfänger und Arbeitslosenhilfeempfänger 23 Mrd. DM ausgegeben — genauso viel wie 1982. Allerdings waren 1982 im Jahresdurchschnitt 430 000 Personen weniger arbeitslos gemeldet. Wird das Ausgabenniveau im Jahre 1982 auf das Jahr 1984 übertragen, so müßten die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe 28,5 Mrd. DM — d.h. etwa 5,5 Mrd. DM mehr als tatsächlich — betragen.

Sollen die Sozialhilfeträger entscheidend entlastet werden, so muß diese Entlastung im Bereich der Pflegekosten ansetzen. Zu überlegen ist auch, Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe mindestens in Höhe der Sozialhilfe zu zahlen. Zwar ist der Entlastungseffekt für die Sozialhilfeträger nicht sehr groß, aber für den einzelnen Versicherten bedeutet dies ein sichereres Gefühl, zumal das Beziehen der Sozialhilfe immer noch als Diskriminierung empfunden wird.

¹¹ Vgl. Sonderuntersuchung. Anzunehmen ist, daß diese Quote noch zu hoch ist, weil in dieser Sonderuntersuchung Einzelpersonen mit 65 Jahren und mehr sowie Bedarfsgemeinschaften, in denen alle Personen 65 Jahre und älter sind, nicht erfaßt wurden.

VR China: Große Pläne für den Auslandstourismus

Bis zum Ende des 7. Fünfjahrplans (1986 bis 1990) will die Volksrepublik China die Zahl der ausländischen Touristen auf 5 Millionen erhöhen, „um die Deviseneinnahmen zu steigern und den freundschaftlichen Verkehr unter den Völkern verschiedener Länder zu fördern“¹. Mit den erwarteten Deviseneinnahmen ist das wichtigste ökonomische Motiv für dieses — wahrscheinlich zu hochgesteckte — Ziel genannt: Die Einnahmen aus dem Auslandstourismus sollen von 1,2 Mrd. US-\$ im Jahr 1985 auf 2,7 bis 3 Mrd. US-\$ (1990) gesteigert werden.

Zwar wurde von 1980 bis 1985 die Zahl der ausländischen Ankünfte² auf knapp 18 Millionen etwa verdreifacht. Von diesen Besuchern gehörte jedoch nach chinesischer Klassifikation nur knapp jeder Zwölfte zur Gruppe der — relativ viel mehr Devisen ausgebenden — Ausländer; die überwiegende Mehrheit waren hingegen Auslandschinesen³ und Landsleute⁴. Zudem sind die Deviseneinnahmen weniger angestiegen als die Besucherzahlen.

Reisen nach China waren seit Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 kontingentiert, Geschäftsleuten und „Freunden des Volkes“ vorbehalten. Für diese wurden Freundschaftsreisen zu den „heiligen Orten der Revolution“ und zur Besichtigung der „sozialen Errungenschaften“ arrangiert, der Besucher als Teilnehmer an einer „Delegationsreise“ wie ein Staatsgast im Lande gefeiert. Zu Beginn der siebziger Jahre kamen wenig mehr als einhunderttausend Ausländer in die Volksrepublik.

Mit der allmählichen Öffnung von 1978 an nahm der Reiseverkehr rapide zu: Die Zahl der Besuche von Ausländern stieg von rund 230 000 (1978) auf knapp 1,4 Millionen im Jahre 1985; an die Stelle des Delegationstourismus trat die kommerzielle Veranstaltung. Noch schneller wuchs allerdings die Zahl der einreisenden Landsleute, von 1,5 Mill. auf 16,4 Mill.; der Anteil der Chinesen aus Hongkong, Macau und Taiwan an den gesamten Einreisen stieg auf 92 vH. Die Zahl der Besuche der Auslandschinesen hingegen erhöhte sich — mit Ausnahme des vergangenen Jahres — unterdurchschnittlich; der Anteil an allen Einreisen ging von 1 vH (1978) auf 0,4 vH (1985) zurück.

Amtliche Angaben über die Zwecke der Reisen gibt es nicht. Aus der chinesischen Presse ist jedoch bekannt, daß bei mehr als der Hälfte der eingereisten Landsleute und Auslandschinesen der Verwandtenbesuch im Vordergrund steht. Bei den Ausländern liegt nach Angaben der Reiseveranstalter der Anteil der organisiert reisenden Touristen⁵ je nach Herkunftsland zwischen 30 und 55 vH, touristische Einzelreisen — seit 1982 möglich — fallen mit weniger als einem halben Prozent nicht ins Gewicht. Immer größer wird unter den Touristen aber der Anteil der „ad hoc-Gruppen“ aus Volkshochschulen, musischen oder literarischen Zirkeln, kirchlichen Kreisen und Sportverbänden, die ihre besondere Besuchsreise mit Hilfe der entsprechenden chinesischen Partner selbst organisieren und nur noch wenig Service der Reisebüros in Anspruch nehmen. Größeres Gewicht gewinnen ebenfalls die Kontaktreisen von Vertretern aus Behörden und aus der Wissenschaft, mit Anteilen von 3 bis 5 vH der Besucher insgesamt. Die übrigen Reisenden — mit Anteilen von 30 bis 60 vH — halten sich aus beruflichen Gründen in der VR

China auf, z.B. als Acquisiteure, Messebesucher und Montagearbeiter.

Betreuung verändert sich

Von 1978 bis 1985 ist in China der Anteil der Einreisenden, die als reine Touristen betreut werden, an den gesamten Einreisen ständig zurückgegangen, und zwar von rund 38 vH auf nur gut 8 vH. Betreuungsorganisationen sind vor allem das Reisebüro von China (Zhongguo Lǔxingshe, oder englisch abgekürzt CTS) und das Internationale Reisebüro von China (Zhongguo Guoji Lǔxingshe, CITS)⁶. Die Zahl der einreisenden Ausländer hat sich im betrachteten Zeitraum etwa versechsfacht, die Zahl der Besuche dieser Gruppe erhöhte sich infolge vermehrten Wissenschaftstourismus und stark gestiegenem Ge-

¹ Vgl. Kapitel 37 in: 7. Fünfjahrplan für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China (1986-1990); verabschiedet vom 6. Volkskongreß am 12.4.1986. In: Renmin Ribao (Volkszeitung) vom 15.4.1986.

² Darunter Einreisen aus Hongkong in die Provinz Guangdong mit einer Verweildauer, die 24 Stunden nicht überschreitet, was international nicht als Einreise gezählt wird.

³ Auslandschinesen müßten eigentlich den Ausländern zugeordnet werden. Sie sind Ausländer (bzw. Reisende hauptsächlich aus Indonesien und Thailand ohne Staatsbürgerschaft dieser Länder) mit chinesischer Abstammung ersten Grades, die sich bei der Einreise oder Visaerteilung entsprechend registrieren lassen. Sie unterliegen damit anderen Meldepflichten und zahlen in Hotels, den Verkehrsmitteln usw. die einfachen Preise und Tarife, die für Inländer gelten. Von Ausländern hingegen werden Zuschläge bis zu 100 vH verlangt.

⁴ Zu den Landsleuten zählen die (chinesischen) Einwohner aus Hongkong, Macau und Taiwan. Offiziell ist Bürgern aus Taiwan die Reise in die Volksrepublik untersagt.

⁵ Gemeint sind organisierte Reisen nach Ausschreibung in Reiseprospekten. Aus der Bundesrepublik Deutschland sind im Jahr 1985 rund 13 000 Touristen über organisierte Gruppen der großen Reisebüros und China-Spezialveranstalter in die Volksrepublik gereist.

⁶ Zhongguo Lǔxingshe, China Travel Service (CTS), und Zhongguo Guoji Lǔxingshe, China International Travel Service (CITS). Beide Reisebüros werden vom Staatlichen Amt für Touristik kontrolliert, das direkt dem Staatsrat unterstellt ist. CITS ist mit einem Büro in Frankfurt in der Bundesrepublik vertreten.

Reisestatistik der VR China
Zahl der Besucher in 1 000; Einnahmen in Mill. US-\$; Anteile und Veränderung in vH

Jahr	Besucher insgesamt		Landsleute*		Auslandschinesen		Ausländer			Touristik-Einnahmen insgesamt	
	Zahl	Veränderung gegen Vorjahr in vH	Zahl	Anteil in vH	Zahl	Anteil in vH	Zahl	Anteil in vH	Veränderung gegen Vorjahr in vH	in Mill. US-\$	Veränderung gegen Vorjahr in vH
1978	1 809	—	1 562	86,3	18	1,0	230	12,7	—	263	—
1979	4 204	132,4	3 821	90,9	21	0,5	362	8,6	57,8	465	76,8
1980	5 703	35,7	5 139	90,1	34	0,6	529	9,3	46,0	617	32,7
1981	7 767	36,2	7 053	90,8	39	0,5	675	8,7	27,6	785	27,2
1982	7 924	2,0	7 117	89,8	43	0,5	765	9,7	13,2	843	7,6
1983	9 477	19,6	8 564	90,4	40	0,4	873	9,2	14,1	941	11,6
1984	12 852	35,6	11 670	90,8	48	0,4	1 134	8,8	30,0	1 131	20,2
1985	17 833	38,8	16 397**	91,9	65**	0,4	1 371	7,7	20,8	1 250	10,5

* = Einwohner aus Hongkong, Macau und Taiwan. — ** = Aufteilung der Zahlen geschätzt.

Quellen: Zhongguo Tongji Nianjian 1985 (Statistisches Jahrbuch Chinas 1985), Beijing 1985, S. 520; Bericht über die Erfüllung des Volkswirtschaftsplans 1985, Staatliches Statistisches Büro (SSB), Bericht vom 28.2.1986; Zhongguo Tongji Yuebao, (Statistisches Monatsheft Chinas), SSB, Heft 3/1986, S. 71.

Touristische Betreuung in der VR China
Zahl der Besucher in 1 000; Anteile in vH

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Besucher insgesamt	1 809	4 204	5 703	7 767	7 924	9 477	12 852	17 833
Ausländer	230	362	529	675	765	873	1 134	1 371
Betreuung durch Guoji Lùxingshe ¹	125	164	219	268	316	320	381	437*
Anteil GL ¹ in vH	54,3	45,2	41,3	39,7	41,4	36,7	33,6	31,9
Sonstige Reisende ²	1 580	3 842	5 173	7 092	7 160	8 605	11 718	16 463
Betreuung durch Lùxingshe ³	562	806	695	886	865	908	826	925*
Anteil L ³ in vH	35,6	21,0	13,4	12,5	12,1	10,5	7,0	5,6
Anteil der touristischen Betreuung gesamt in vH	37,9	23,1	16,0	14,9	14,9	12,9	9,4	7,6

¹) Internationales Reisebüro von China — China International Travel Service. — ²) Auslandschinesen sowie Reisende aus Hongkong, Macau und Taiwan. — ³) Reisebüro von China — China Travel Service, zuständig für Nicht-Ausländer. — * = Schätzung.

Quellen: Zhongguo Tongji Nianjian 1983 bzw. 1985 (Statistisches Jahrbuch von China), Beijing, Jg. 1983 und 1985. — Schätzung DIW.

schäftsreiseverkehr. Die Einreisen der vom Internationalen Reisebüro von China betreuten Ausländer haben sich jedoch nur verdreifacht, der Anteil der von dieser Organisation betreuten Ausländer ging von 54 vH (1978) bis 1985 auf weniger als ein Drittel zurück.

Die Zahl der vom Reisebüro von China vermittelten Einreisen von Landsleuten und Auslandschinesen hat sich von 1978 bis 1985 um 65 vH auf etwa 925 000 erhöht; der

Anteil der von diesem Büro betreuten Reisenden ging jedoch von über 35 vH auf weniger als 6 vH zurück. Daneben wird ein kleiner Teil der Touristen von einem speziellen Jugendreisebüro sowie von anderen „Einheiten“ — Korrespondenzpartnern des betreffenden Reisenden (z.B. der Außenhandels-gesellschaft, des Industriebetriebs, der Universität, des Forschungsinstituts oder einer Dienststelle der Partei oder der Regierung) — betreut. Während eine zunehmende Zahl von Geschäftsreisenden

Einreisende Ausländer nach Herkunftsländern
Zahl der Besucher in 1 000; Anteile in vH

	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
Ausländer gesamt	529	100,0	675	100,0	765	100,0	873	100,0	1 134	100,0	1 371	100,0
dar. Japaner	169	32,0	224	33,1	245	32,1	265	30,4	368	32,5	470	34,3
US-Amerikaner	102	19,2	130	19,3	145	19,0	168	19,3	212	18,7	239	17,5
Kanadier	10	2,0	14	2,1	16	2,1	22	2,5	30	2,7	—	—
Australier	28	5,4	40	6,0	53	7,0	54	6,2	73	6,4	78	5,7
Engländer	29	5,4	42	6,2	42	5,5	50	5,8	62	5,5	71	5,2
Franzosen	16	2,9	21	3,2	22	2,9	23	2,7	27	2,4	39	2,8
Deutsche*	15	2,8	18	2,7	21	2,8	27	3,0	34	3,0	43	3,1
Holländer	—	—	—	—	—	—	5	0,6	15	1,3	—	—
Italiener	7	1,3	9	1,4	11	1,4	12	1,4	16	1,4	19	1,4
Schweizer	5	0,9	6	0,9	7	0,9	8	0,9	16	1,4	—	—
nachrichtlich:												
Besucher insgesamt	5 703	—	7 767	—	7 924	—	9 477	—	12 852	—	17 833	—

* = Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West).

Quellen: Zhongguo Tongji Nianjian 1981 (Statistisches Jahrbuch Chinas 1981), Staatliches Statistisches Büro (SSB), Beijing 1982 und Folgejahre; Zhongguo Tongji Yuebao (Statistisches Monatsheft Chinas), SSB Beijing, Heft 3/1986.

(vor allem die Messebesucher) ohne Betreuung nach China kommt, dürfte sich der Anteil der durch die verschiedensten Einheiten betreuten Touristen stark erhöht haben.

Japaner dominieren unter den Ausländern

Mehr als die Hälfte aller nach China gereisten ausländischen Touristen kam in den achtziger Jahren aus Japan und den USA; die Japaner stellten 1985 über ein Drittel, die Amerikaner knapp ein Sechstel aller Besucher (Tabelle 3). Ein großer Anteil entfiel in diesem Jahr auch auf die Australier, die die Engländer vom dritten Platz verdrängten. Die meisten Reisenden aus Europa waren im vergangenen Jahr mit deutlichem Abstand zu den Engländern die Deutschen aus der Bundesrepublik. Mit 43 000 Reisenden erreichten sie einen Anteil von 3 vH aller ausländischen Besucher Chinas; im Rang folgten ihnen Franzosen, Italiener, Schweizer, Holländer und Skandinavier. Die meisten Reisenden aus Asien waren nach den Japanern in den letzten Jahren Besucher aus den Philippinen, Nordkorea, Singapur, Thailand sowie Malaysia; der offizielle Reiseverkehr mit Indonesien wird vorbereitet.

Nur sehr wenige Touristen kamen in den vergangenen Jahren aus Osteuropa, hauptsächlich aus Jugoslawien und Rumänien. Auch mit der DDR, Ungarn und der Sowjetunion wurde der touristische Verkehr wieder aufgenommen, doch sind einer stärkeren Ausweitung wegen des Devisenmangels dieser Länder enge Grenzen gesetzt. Der Reiseverkehr bleibt für diese Region weitgehend auf den geschäftlichen und kulturellen Delegations-Tourismus beschränkt.

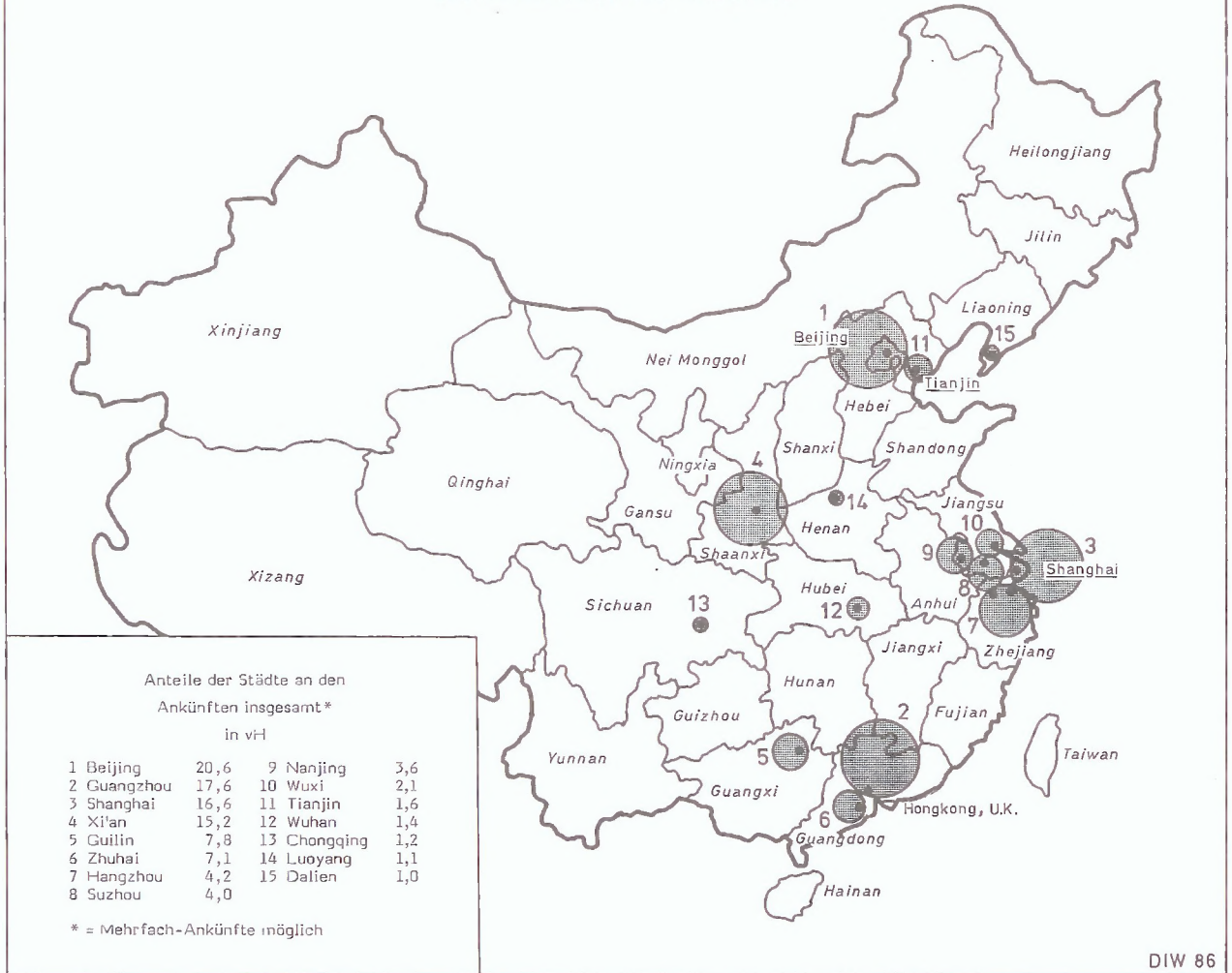
Starke zeitliche und räumliche Konzentration

Die Zahl der einreisenden Touristen schwankt im Jahresverlauf zwischen 1,3 und 1,7 Millionen Ankünften pro Monat, mit einem deutlichen Höhepunkt Ende Januar/Anfang Februar, zur Zeit des Frühlingsfestes (des chinesischen Neujahrs) — mit Engpässen an bestimmten Verkehrsschwerpunkten —, sowie im April und Oktober. In dieser Zeit überlagern sich Besuche in Guangzhou (zur Kanton-Messe) und zum Teil anschließende Besuche bei den zentralen Ministerien in Beijing mit der touristischen Saison.

Für den Auslandstourismus hat die Saison zwei Höhepunkte mit den Monaten März bis Mai (1985 durchschnittlich je 126 000 ausländische Besucher) und August bis Oktober (durchschnittlich je 143 000 ausländische Besucher). In dieser Zeit treten die größten Engpässe bei den Hotelunterkünften auf, die die chinesischen Reiseveranstalter hauptsächlich durch Verkürzung der Verweildauer in den am stärksten belasteten Städten zu mildern versuchen.

Probleme wirft auch die regional starke Konzentration der Touristen auf: Allein 43 vH aller Übernachtungen entfielen im Jahr 1984 auf die Stadt Guangzhou (Kanton), nur 12 vH auf Beijing, knapp 10 vH auf Shanghai und knapp 9 vH auf Zhuhai. Werden allerdings nur die Übernachtungen von Ausländern gezählt, so zeigt sich, daß Beijing mit 21 vH an der Spitze liegt, gefolgt von Guangzhou (18 vH), Shanghai (17 vH), Xi'an (15 vH), Guilin (8 vH), Zhuhai (7 vH) und Hangzhou (4 vH). Es gibt auch besondere Schwerpunkte für Ausländer; so wird Zhuhai speziell von Auslandschinesen, Dalien bevorzugt von japanischen Reisegruppen besucht. Bisher sind schon 274 Städte und Sehenswürdigkeiten für ausländische Besucher geöffnet,

TOURISMUS IN DER VR CHINA **Konzentration der Besuche**



DIW 86

244 davon gehören zur Kategorie „A“, die mit dem normalen Einreisevisum bzw. der Aufenthaltsgenehmigung (und in der Regel der Hotelbuchung) besucht werden können. Für 30 weitere Orte der Kategorie „B“ (darunter Lhasa in Tibet) ist wegen besonderer Engpässe bei der Unterbringung, den Verkehrsverhältnissen oder der zu geringen Zahl von Reisebegleitern eine zusätzliche Reiseerlaubnis erforderlich⁷.

Weil die meisten ausländischen Touristen bei einer Reise nach China nicht auf den Besuch in Beijing, Xi'an, Guilin und ähnlich attraktiven Orten verzichten wollen, sollen die Städte Beijing (einschließlich Chengde und Shanhaiguan, des Endpunkts der Großen Mauer), Shanghai, Xi'an, Guilin und Yangzhou, Hangzhou, Suzhou und Wuxi, Nanjing, Guangzhou und die touristischen Zentren der Insel Hainan bevorzugt ausgebaut werden. Diese Liste ist weitgehend identisch mit der Liste von Orten mit der höchsten Übernachtungsfrequenz.

Sinkende Erträge...

Die Mittel für den beschleunigten Ausbau der touristischen Infrastruktur sollen zu einem guten Teil aus den Erlösen des Tourismus — und speziell des Auslandstourismus — erwirtschaftet werden. Die Erträge aus dem Tourismus sind von 263 Mill. US-\$ im Jahr 1978 unter beträchtlichen Schwankungen auf über 1,2 Mrd. US-\$ im Jahr 1985 gestiegen. Dieser Zuwachs blieb seit Beginn der achtziger Jahre aber deutlich hinter dem Wachstum der Besucherzahlen zurück: Waren 1978 immerhin 145 US-\$ je Besucher insgesamt eingenommen worden, waren es 1985 nur noch 70 US-\$ je Besucher. Sehr viel höher waren die Deviseneinnahmen je „Ausländer“, auch nahmen sie von 1978 bis 1985 weniger ab, von 1 145 US-\$ auf 912 US-\$. Hieraus wird die Bedeutung des „Auslands-

⁷ Vgl. Renmin Ribao (Volkszeitung) vom 31.1.1986.

tourismus" ersichtlich, der — pro Kopf gerechnet — der größte Devisenbringer unter den verschiedenen Besuchergruppen ist⁸. Der Importanteil zur Befriedigung bestimmter Lebensgewohnheiten dieser Gruppe (z.B. teure Spirituosen), der in anderen Entwicklungsländern die Erlöse aus dem Tourismus z.T. erheblich mindert, dürfte in China wesentlich niedriger sein.

Den Bruttobeträgen dieser Touristik-Einnahmen stehen auch steigende Aufwendungen für die ins Ausland reisenden Chinesen gegenüber: Chinesische Ingenieure, die bei westlichen Firmen geschult werden, Austausch-Wissenschaftler an ausländischen Universitäten und Forschungsinstituten sowie Sportler, die mehr und mehr an internationalen Wettkämpfen teilnehmen. Über die Nettoerträge aus dem Tourismus ist bisher keine amtliche Angabe erschienen. Auf der Grundlage einer Schätzung der Zunahme dieses Teils des chinesischen Auslandstourismus und unter Verwendung einer Rechnung der Bank of China und der Weltbank⁹ aus dem Jahr 1983 läßt sich der Nettoertrag aus dem chinesischen Auslandstourismus für das Jahr 1985 auf 900 Mill. bis 950 Mill. US-\$ schätzen. Das wäre immerhin ein Drittel bis die Hälfte der geschätzten Erträge aus der Dienstleistungsbilanz für jenes Jahr.

Vom vierten Quartal 1983 an wurde die chinesische Währung zunächst in kleinen Schritten, von Mitte 1984 an in großen Sprüngen abgewertet¹⁰. Die chinesischen Touristik-Planer haben im Jahr 1985 versucht, dem Rückgang der Erträge im Verhältnis zur Besucherzahl durch drastische Preiserhöhungen entgegenzuwirken. Die Preise (einschließlich der Verkehrstarife) stiegen vor allem besonders dort, wo die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage — etwa bei Hotelraum und qualifizierten Dienstleistungen — besonders groß war und ein Wettbewerb unter Anbietern nur schwach entwickelt oder nicht vorhanden ist, wie in Beijing, Xi'an oder Wuhan. Eine internationale Wirtschaftszeitschrift nannte deshalb Beijing eine der teuersten Städte der Welt¹¹. Weit verbreitet ist die Klage, daß diesen Preiserhöhungen nur teilweise ein Mehr an Qualität der Einrichtungen und des Service gegenübersteht, sich gelegentlich das Leistungsangebot sogar verschlechtert hat; dies führte häufig zu Reklamationen.

Bei den ausländischen Reiseveranstaltern schlugen die Preiserhöhungen nicht voll zu Buche, weil sich die chinesische Währung verbilligt hat. Es bleibt jedoch fraglich, wie lange bei weiter steigenden Preisen und einer nicht entsprechenden Abwertung der RMB Yuan die Masse der Touristen die ständige Verschlechterung des Preis/Leistungsverhältnisses tolerieren wird und ob das Ziel — Steigerung der Touristik-Einnahmen von 1,2 Mrd. US-\$ auf 2,7 bis 3 Mrd. US-\$ im Jahr 1990 — tatsächlich erreicht werden kann¹².

... und steigender Aufwand

China macht große Anstrengungen zur Verbesserung der touristischen Infrastruktur; bis 1990 sollen insgesamt

12,3 Mrd. Yuan (mehr als 4 Mrd. US-\$)¹³ in diesen Bereich investiert werden. Viele Hotels, in den fünfziger Jahren für russische Experten gebaut, sind seit langem veraltet, haben nur geringen Komfort und sind im Unterhalt trotzdem aufwendig. In den letzten Jahren wurden 700 Hotels mit 242 000 Betten (bei einem derzeitigen Gesamtbestand von 350 000 Betten) neu gebaut oder modernisiert. In den kommenden Jahren sollen weitere 200 Hotels mit insgesamt 60 000 Betten neu gebaut und andere Häuser umgebaut werden. 45 Objekte wurden in Kooperation mit ausländischen Hotelgesellschaften (als Joint Ventures) errichtet; einige Häuser werden ausschließlich mit ausländischem Management aus Hongkong, der Schweiz, Österreich, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland betrieben. In einer zentralen Hochschule und in 13 weiteren Instituten werden Hotel- und Touristikfachleute ausgebildet. Schon qualifiziertes Personal wird zur Weiterbildung auf Fachschulen in das Ausland entsandt. Im laufenden Fünfjahrplan soll die Ausbildungskapazität für Hotelfachkräfte, Dolmetscher und Reiseführer auf 2 200 Absolventen jährlich erhöht werden. In letzter Zeit sind jedoch häufig qualifizierte Dolmetscher von Industrieverwaltungen und Behörden abgeworben, die Lücken mit wenig erfahrenen Aushilfskräften gefüllt worden. Der Fachkräftemangel dürfte deshalb in den kommenden Jahren mit den bisher geplanten Zuwachsraten kaum behoben werden können.

Viel wurde zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur getan. Der Bestand an Bussen, sonstigen Kraftfahrzeugen und Ausflugsschiffen wurde stark vergrößert. Das Internationale Reisebüro war an der Beschaffung von 41 Flugzeugen für den Passagierverkehr im Jahr 1985 beteiligt und von 20 weiteren Maschinen im Jahre 1986; CITS regte außerdem den Ausbau der Flughäfen von Xi'an und Guilin zu Allwetterlandeplätzen, auch den Neubau und Umbau von weiteren Flughäfen an. Bahnhöfe wurden modernisiert, zusätzliches rollendes Material beschafft. Schrittweise sollen die wichtigsten Flughäfen, Bahnhöfe und Hotels an das Buchungssystem des Rechenzentrums

⁸ Schwer zu schätzen sind jene Unterstützungen, die Auslandschinesen und Landsleute ihren Verwandten gewähren. Sie bewegten sich in der Vergangenheit in einer Größenordnung von 150 bis 250 Mill. US-\$, zählen aber nicht zu den Touristik-Einnahmen.

⁹ Vgl. China: Recent Economic Trends and Policy Developments, Document of the World Bank, March 1983. Annex 2, Tabelle 11, S. 100.

¹⁰ Der Abwertungssatz der chinesischen Währung gegenüber dem US-\$ beträgt über den gesamten Zeitraum gerechnet knapp 40 vH. Vgl. IMF, International Financial Statistics, Januar 1986.

¹¹ Vgl. Andrew Ness, Price Hikes and the Foreign Business Community. In: US-China Business Review, March/April 1986, S. 92.

¹² Vgl. Tan Manni, Neue Probleme und Entwicklungen im chinesischen Tourismus. In: China im Aufbau, Juni 1986, S. 8.

¹³ Da bei den Investitionen in den Auslands-Touristik-Bereich ein relativ hoher Import-Anteil notwendig ist, wird der Zeitpunkt bis zur Erreichung eines Überschusses mit Sicherheit in die neunziger Jahre verschoben.

der CITS angeschlossen werden. Zur Erleichterung der Einreise wurden zusätzliche Häfen, Flughäfen und Grenzübergangsstellen freigegeben.

Auch an die Erholung der Touristen ist gedacht; erste Maßnahmen wurden eingeleitet. In der Umgebung von Beijing und Guangzhou wurden die ersten Golfplätze eröffnet. Eine japanische Firma errichtet in der Nähe von Beijing einen großen Disney-Vergnügungspark, weitere Freizeitparks sollen — auch mit westdeutscher Hilfe — entstehen. Der Club Méditerranée eröffnet im Herbst in der Provinz Guangdong sein erstes Feriendorf in China. Camping-, Fahrrad-, Bergwander- und Winterreisen sollen vermehrt angeboten werden; neben den Fahrten durch die Schluchten des Changjiang auch Bootsfahrten auf dem Kaiserkanal.

Im Rahmen der Dezentralisierung haben Provinzen und einzelne Städte vor einiger Zeit das Recht erhalten, eigene touristische Reiseveranstaltungen anzubieten und mit der Zentrale zu konkurrieren. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Form von Wettbewerb waren im Hinblick auf die Erfüllung der versprochenen Leistungen nicht sehr positiv. Zur Abstimmung aller dieser unterschiedlichen Aktivitäten wurde unter Leitung des Staatsrats (der Regierung) und der Aufsicht des Staatskommissars Gu Mu im Januar 1986 eine Koordinierungsgruppe für den Tourismus gegründet¹⁴. Die Abgrenzung der Aufgaben gegenüber dem ebenfalls dem Staatsrat direkt unterstehenden Amt für Tourismus, das bisher als Koordinierungsorgan der verschiedenen, mit touristischen Aufgaben betrauten Gesellschaften diente, ist nicht klar. So besteht die Gefahr, daß eine zusätzliche Bürokratie im Kompetenzstreit die Entwicklung des Tourismus eher hemmt denn fördert. Was China mehr benötigt, sind durchsichtige Verwaltungsstrukturen, mehr Information an der Basis und klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.

Ausblick

Die für den Reiseverkehr zuständigen Behörden in China haben sich für den laufenden Fünfjahrplan hohe Ziele gesetzt. Sie haben ihre Vorstellungen über die Ausweitung des touristischen Verkehrs mit dem Ausland auf Touristik-Messen in Paris, London, Madrid, Sidney und zuletzt (erstmalig im Jahr 1986) auf der Internationalen Tourismus-Börse in Berlin (West) vertreten. Es bleiben jedoch Zweifel, ob die Ziele für den Auslandstourismus nicht zu hoch angesetzt sind. Denn bei allen Planungen und Investitionsentscheidungen muß die chinesische Wirtschaftsführung im Auge behalten, daß es demnächst auch einen Binnentourismus mit gewaltigen Dimensionen geben wird. Zur Zeit ist z.B. der Personenverkehr (gerechnet in Personenkilometer pro Jahr) in China wesentlich geringer als in ebenfalls großen, aber ärmeren Ländern wie Indien. Die politischen Hemmnisse für eine größere Mobilität wurden gelockert, haben mit dem Ende der Zwangsbewirtschaftung bei Lebensmitteln auch an Wirkung verloren. Die hohen Einkommenssteigerungen in den letzten Jahren haben in Stadt und Land die Konsumgewohnheiten verändert und die Voraussetzung zum Reisen geschaffen: Der lange aufgestaute Wunsch zum Besuch der Verwandten, ein Besuch der Großen Mauer oder die Teilnahme an einer Sport- oder Kulturveranstaltung in einer entfernteren Stadt werden mehr und mehr verwirklicht¹⁵. So wird der Auslandstourismus zunehmend Stimulanz- und Konkurrenzfunktion zur entsprechenden binnenwirtschaftlichen Entwicklung bekommen.

¹⁴ Xinhua vom 30.1.1986.

¹⁵ Nach Schätzungen der Weltbank ist die Nachfrageelastizität nach Reisen mit 2,0 bei dem Einkommensniveau Chinas sehr hoch. Auch für die kommenden Jahre wird angenommen, daß die Nachfrage nach Reisen weitaus schneller zunehmen wird als das Sozialprodukt. Vgl. China, The Transport Sector. Annex 6 to China: Long-Term Development Issues and Options. A World Bank Country Study. Washington, D.C. 1985, S. 49.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Reinhard Pohl, Peter Ring (kommissarisch), Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Sozialhilfeausgaben aufgrund von Arbeitslosigkeit. Bearbeitet von Volker Meinhardt. —

VR China: Große Pläne für den Auslandstourismus. Bearbeitet von Ernst Hagemann und Rüdiger von Torklus.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.