

Helga Spindler

Sollte man die bestehende Sozialhilfe durch ein Grundsicherungssystem ändern oder ergänzen? 0)

1) Neue Konzepte für den Sozialstaat können die konkreten ökonomischen Probleme, die die Krise ausgelöst haben, vermutlich nicht lösen. Das gegliederte System sozialer Sicherheit sollte deshalb nicht voreilig aufgegeben werden.

In der gegenwärtigen Diskussion um die Sozialhilfereform ist der Ruf nach einer bedarfsorientierten Grundsicherung als langfristiger Alternative kaum mehr zu überhören. 1) Neue Konzepte für den Sozialstaat sind da nötig, wo die bestehenden Instrumente nicht ausreichen oder nicht finanzierbar sind. Ein Sozialsystem soll soziale Risiken auffangen, wenn sie bei den Bürgern eintreten, und nicht nur in guten Zeiten auf dem Papier stehen. Deshalb möchte ich auch angesichts der vielen Veränderungsvorschläge zur Grundsicherung ,zum Bürgergeld, zur negativen Einkommenssteuer die Frage zum Ausgangspunkt nehmen , warum denn überhaupt etwas verändert werden soll. Die Sozialhilfe bietet immerhin über 30 Jahre praktische Erfahrung mit einem sozialen Grundsicherungssystem und hat sich nach meiner Meinung bewährt, und da, wo sie nicht so überzeugend ist, läßt sie sich auch ohne grundlegende und in den Auswirkungen schwer zu kalkulierende Systemänderungen verbessern - wenn man das will..

Gleichzeitig ist es nicht verwunderlich, daß gegenwärtig über neue Modelle sozialer Sicherheit nachgedacht wird, denn wir befinden uns in einer Umbruchsituation, deren Ende wir vermutlich alle nicht absehen können. Es ist noch nicht einmal die Erwerbsarbeit, die ausgeht, es ist aber das Problem, daß gegenwärtig niemand genügend sozialversicherungspflichtige Vollzeitarbeitsplätze in Deutschland einrichten möchte.

Der Arbeitsplatzabbau und die Abwanderung von Firmen beherrschen zu Recht die Wirtschaftsseiten der Zeitungen. Der öffentliche Dienst reduziert im Gefolge; kein Wohlfahrtsverband und selbst keine Kirchengemeinde, die nicht schmerzliche Entlassungen hinter sich haben oder vorbereiten. Der Personalabbau bis hin zur Reduzierung von Ausbildungsstellen gilt heute als das erfolgreiche Managementkonzept in allen Bereichen. Der Einsatz von Subunternehmern, kleinen Selbständigen, Honorarkräften, sozialversicherungsfreien Aushilfskräften, Personen, deren Löhne durch Mittel der

Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung oder der EU gefördert werden, gelten als unternehmerische Großtat.

Gleichzeitig fand und findet eine Zuwanderung von Arbeitswilligen und Arbeitssuchenden statt, wie es sie früher nicht gegeben hat. Selbst eine geringe Zunahme von Erwerbsarbeitsplätzen in den letzten Jahren konnte das nicht auffangen.

Zur Verdeutlichung habe ich aus der Vergangenheit nur einmal die Zahlen von 1988-1992 genauer betrachtet. Alleine in diesen 5 Jahren sind 3,44 Millionen Ausländer und Aussiedler zugewandert. 2) Wenn davon nur einem Drittel hätte ermöglicht werden sollen, seine Existenz eigenständig abzusichern, ohne das bestehende Arbeitsmarktproblem zu vergrößern oder die soziale Sicherung zu belasten, hätten nur für diese Gruppe 1,15 Millionen neue, zusätzliche (und nicht all zu anspruchsvolle) Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden müssen. Zunehmend beliebt sind zusätzliche Arbeitskräfte aus Niedriglohnländern; alleine im Baugewerbe sollen es im letzten Sommer ca. 150 000 gewesen sein, bei gleichzeitig über 100 000 registrierten Arbeitslosen in diesem Bereich. Und ganz nebenbei hat noch die deutsche Wiedervereinigung mit wohl notwendigen aber schmerzhaften Arbeitsplatzverlusten stattgefunden.

Ohne sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz gibt es aber keinen Zugang zu den Sozialversicherungssystemen, ohne genügend eigenständige (und nicht subventionierte) Beitragszahler bricht deren Finanzierungsgrundlage zusammen; diejenigen, die bisher Beiträge gezahlt haben, müssen mit ansehen, daß bei steigenden Beiträgen die Lohnersatzleistungen, auf die sich verlassen haben, immer niedriger werden. Da ist es verführerisch, vom bisherigen gegliederten sozialen Sicherungssystem abzugehen und ein neues Sicherungssystem zu suchen, das Unabhängigkeit von der Erwerbsarbeit verspricht und möglichst die angenehmen Elemente der bisherigen Versicherungssysteme mit denen von Versorgungssystemen und der bisherigen Sozialhilfe kombiniert. Das ist aber auch mit gegenwärtig unkalkulierbaren Folgen verbunden 3) und insofern ist mein Vorschlag zur Beibehaltung der Sozialhilfe als Grundsicherungssystem, mit dem man Erfahrungen hat, nicht nur ein Eintreten für das bisherige gegliederte soziale Sicherungssystem, sondern auch die Anregung, die Lösung der skizzierten Probleme da zu suchen, wo sie entstanden sind und nicht in einer grundlegenden Änderung des Systems sozialer Sicherheit.

2) Auch die Sozialhilfe ist ein gleichberechtigter und kein marginaler Bestandteil des sozialen Sicherungssystems

Häufig wird argumentiert, die Sozialhilfe - und in diesem Zusammenhang ist hier zunächst einmal nur die Hilfe zum Lebensunterhalt gemeint - sei nur für eine kleine Zahl atypischer Einzelfälle gedacht gewesen und sei deshalb heute völlig überfordert. Dazu ist festzuhalten, daß die Sozialhilfe eine Weiterentwicklung des alten Fürsorgesystems darstellt, das in der Vergangenheit zeitweise, z.B. nach dem Krieg, sogar helfen mußte Massennotstände zu beheben. Die Weiterentwicklung sollte gerade auch in den Rechtsansprüchen auf festumrissene Geldleistungen liegen 4) , da hat man mit der Gesetzgebung auch einen möglicherweise steigenden finanziellen Aufwand in Kauf genommen. Zwar ging man damals davon aus, daß wegen der Vollbeschäftigung ein immer breiterer Teil der Bevölkerung durch Leistungen der Sozialversicherung existentiell abgesichert werden kann, und daß sich die Sozialhilfe mehr auf die persönlichen Hilfestellungen und die besonderen Lebenslagen konzentrieren wird, aber es steht nirgendwo, daß die Leistungen nur gewährt werden sollen, wenn diese optimistischen Prognosen zutreffen. Die unausgesprochene sozialpolitische Hoffnung, nur „marginalen Aufwand für marginale Notstände“ 5) übernehmen zu müssen, darf nicht zu dem Kurzschluß führen, es handele sich hier um ein marginales Sicherungssystem. Oder anders ausgedrückt: wenn es dem Schuldner schlecht geht, kann der Ausfallbürge sich nicht darauf berufen, er habe aber nicht damit gerechnet, dereinst herangezogen zu werden. Dann hätte er keine Bürgschaft übernehmen dürfen.

Es gibt zwar keinen Grundsatz dahingehend, daß die Sozialhilfe immer nur einige wenige versorgen muß, aber es ist berechtigt darauf zu achten, daß sie im Verhältnis zum Gesamtsystem nicht unverhältnismäßig stark belastet wird und damit ihre Funktion verändert.

Richtig ist, daß die Sozialhilfe heute die Existenzsicherung von mehr Personen als früher übernimmt; so ist beispielsweise die Zahl der Bezieher von 1980 bis 1993 von 0,85 Millionen auf 2,45 Millionen, also um 1,6 Millionen Personen gewachsen 6) , aber damit ist die Sozialhilfe noch nicht zur Massenverwaltung geworden. Die Zahl der Bezieher anderer Sozialleistungen ist auch gewachsen und keiner würde heute die Arbeitslosenversicherung oder Rentenversicherung in Frage stellen, nur weil man bei ihrer Einführung mit deutlich weniger Arbeitslosen oder mit einer niedrigeren Lebenserwartung gerechnet hat.

Zudem haben die seit 1980 gestiegenen Empfängerzahlen ihren Hauptgrund vermutlich nicht im Versagen der Sozialversicherungssysteme, sondern in der Zuwanderung und Wiedervereinigung . Es sind 288 000 Hilfebezieher aus den neuen Bundesländern dazugekommen und 640 000 ausländische Bezieher, von denen vermutlich ein großer Teil 1980 noch nicht in Deutschland gelebt hat. Wieviel von den 642 000 zusätzlichen deutschen Beziehern auf die Aus- und Übersiedlung zurückgehen, kann man leider auch nur vermuten,

weil die Statistik, abgesehen davon, daß sie erst nach ca. 2 Jahren zur Verfügung steht, zu solchen Fragen keine Daten enthält. 7) Der Sozialhilfeaufwand hat sich ebenfalls zwar erhöht, aber in der Relation zu existenzsichernden Leistungen anderer Träger nicht dramatisch verschoben. Zur Illustration möchte ich einige Aufwandsbeträge aus dem Jahr 1993 zusammenstellen.

Für die Hilfe zum Lebensunterhalt wurden 1993 insgesamt 18 Mrd. . DM aufgewandt, davon 16,1 Mrd. DM außerhalb von Einrichtungen. Diesen Bruttoausgaben stehen im gleichen Jahr 2,3 Mrd. DM Einnahmen außerhalb von Einrichtungen gegenüber 8) , so daß die für einen Vergleich wichtigen reinen (Netto-) Ausgaben bei ca. 13,8 Mrd. DM liegen. Wieviel davon wiederum für die Risiken Arbeitslosigkeit, Alter oder Erwerbsunfähigkeit ausgegeben werden, ist der Statistik nicht zu entnehmen. Es ist zwar bekannt, daß bei 30 Prozent der 1993 kumuliert erfaßten 1,81 Millionen Haushalte Arbeitslosigkeit als Hauptursache der Hilfgewährung angegeben wird und bei weiteren 9,6 Prozent unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche, aber der konkrete Aufwand, der auf sie entfällt, ist nicht zu ermitteln. 9) Man kann nun anhand der Verteilung der Haushalte den Aufwand der Sozialhilfe für bestimmte Ursachengruppen schätzen und kann danach vermuten, daß beispielsweise der Aufwand für die Hauptursache Arbeitslosigkeit auf 4 bis 5 Mrd. DM anzusetzen ist, der für die Hauptursache unzureichende Versicherungsansprüche auf 1,4 Mrd. DM, aber es könnte auch weniger oder mehr sein.. Und hier sind zum Vergleich die Aufwandszahlen für 1993 aus einigen anderen Sicherungssystemen:

Arbeitslosengeld : 42,5 Mrd. DM, Arbeitslosenhilfe 13,9 Mrd. DM, Renten aus der Rentenversicherung zusammen: 280 Mrd. DM, Altersübergangsgeld 18,5 Mrd.DM, Kindergeld 21,9 Mrd. DM, Wohngeld 6,8 Mrd. DM. 10)

Durch die Hilfe zum Lebensunterhalt wird nach wie vor der geringste Teil an Aufwand für die angesprochenen Risiken abgesichert .Die Versorgung durch die Sozialhilfe ist noch weit davon entfernt der Regelfall zu sein. Das Verhältnis von Sozialversicherung und Fürsorge als gleichberechtigte Säulen sozialer Sicherung mit unterschiedlichen Prinzipien hat sich damit bisher nicht verändert, der Aufwand ist nur überall stark gestiegen. Als Beispiel für diese Steigerung möchte ich nur einige Aufwandsbeträge aus 1980 (Altbundesgebiet) und 1993 (Gesamtdeutschland) gegenüberstellen:

	1980	-	1993
Hilfe zum Lebensunterhalt, Gesamtbrutto:	4,3 Mrd. DM	-	18 Mrd. DM
Arbeitslosengeld	8,1 Mrd. DM	-	42,5 Mrd. DM

Arbeitslosenhilfe 1,9 Mrd. DM - 13,9 Mrd. DM 11)

3.) Mit der Sozialhilfe existiert bereits ein Grundsicherungssystem, das nur ersetzt werden sollte, wenn es für das Gesamtsystem sozialer Sicherung sinnvoller ist.

Alles was heute unter den Stichworten Grundsicherung, Bürgergeld, negative Einkommensteuer diskutiert wird, muß in irgendeiner Weise auf die Sozialhilfe Bezug nehmen und sich von diesem System abgrenzen, sonst wäre ja keine Änderung nötig. Alle Modelle haben eines oder mehrere der folgenden Elemente im Auge:

a) Erweiterung der Leistungen der Sozialversicherungen sowohl auf weitere Personenkreise - auch solche, die bisher nicht beitragspflichtig sind - als auch Erhöhung dieser Leistungen auf ein bedarfsorientiertes Niveau.

Also(vereinfacht ausgedrückt): alle Alten und Erwerbsunfähigen in die Rentenversicherung, alle ,die aus welchen Gründen auch immer ohne Arbeit sind, in die Arbeitslosenversicherung, alle Kranken in die Krankenversicherung usw. . Es sei nicht Aufgabe der Sozialhilfe, solche Lebensrisiken abzusichern. Das verkennt aber etwas die Konstruktionsprinzipien der Sozialversicherung, die nicht nur dadurch gekennzeichnet sind, daß typisierte Risiken abgesichert werden, sondern daß hier zunächst einmal solidarische Vorleistungen in Form von Beiträgen erbracht werden müssen, daß man also erst einmal aktives Mitglied einer Solidargemeinschaft werden muß, daß eine gewisse Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen herrscht und daß eine Risikokalkulation möglich sein muß. Sozialversicherung war deshalb bisher so akzeptiert, weil sich Äquivalenzprinzip und sozialer Ausgleich die Waage gehalten haben. Wer hier beitragsfreie Leistungen einführen will , zusätzlich alle Leistungen auf bedarfssichernde Höhe aufstocken will, die in manchen Modell noch über der gegenwärtigen Sozialhilfe liegen sollen 12), verändert dieses System im Kern und wird einen Finanzierungsbedarf haben, der weit über dem liegt, was heute für Sozialversicherung und Sozialhilfe gemeinsam ausgegeben wird. Verschärft wird dieses Problem noch dadurch, daß bei Renten die Exportpflicht in die europäische Gemeinschaft und in Länder mit Sozialversicherungsabkommen bedacht werden muß 13) und daß bei der Arbeitslosigkeit das bloße Anknüpfen an das Fehlen einer Erwerbsarbeit das versicherte Risiko nicht mehr kalkulierbar macht. 14)

Diese in manchen Modellen nicht absehbaren Kosten sollen aus Bundesmitteln finanziert werden, was, abgesehen davon, daß nicht klar ist wo sie herkommen sollen, auch nichts mehr mit der Solidargemeinschaft einer Versicherung zu tun hat.

Zu den Finanzierungsproblemen kommt noch das Akzeptanzproblem. Wohin das führen kann, möchte ich an einem kleinen Beispiel illustrieren: wer 1995 in Rente geht, 40 Jahre Beiträge bezahlt hat und immer 30% unter dem Durchschnittsverdienst lag - zuletzt bei etwa 36.000 DM brutto im Jahr - , bekommt 1288.-DM Rente. 15) Von der Sozialhilfe hätte er unter Einbeziehung von Mehrbedarf, durchschnittlichen einmaligen Leistungen und ca. 400.-DM Warmmiete ca. 1100.- DM zu erwarten. Da kommen selbst angehende Sozialarbeitstudenten heute schon ins Grübeln, ob sich eigentlich die lebenslange Beitragszahlung zur Rentenversicherung noch lohnt.

Heute kann man da als Unterschied noch auf die Bedürftigkeitsprüfung bei der Sozialhilfe hinweisen, aber die soll ja in vielen Grundsicherungsmodellen wegfallen. Die wachsende Zahl derer, die durchaus nicht unfreiwillig in sozialversicherungsfreien oder in illegalen Arbeitsverhältnissen tätig sind oder als Selbständige keine Risikovorsorge mehr betreiben, hat sich in dieser Frage schon entschieden.

Auch auf die Gefahr hin, als „Versicherungsdogmatikerin“ bezeichnet zu werden 16), die Tatsache, daß heute nach wie vor eine Minderheit „der Alten“ oder „der Arbeitslosen“ noch ergänzend oder vollständig auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist, rechtfertigt für mich nicht derartige Experimente.

b) Teilweise soll die bisher so unbeliebte Bedürftigkeitsprüfung - ein typisches Merkmal einer Fürsorgeleistung - eingeschränkt werden oder ganz wegfallen. Sie hat bisher den Vorteil, daß sie die Sozialhilfeleistung dorthin lenkt, wo sie gebraucht wird, und damit den Aufwand in Grenzen hält. Exportprobleme in andere Länder stellen sich nicht. Arme Menschen hatten dabei noch nie viel zu fürchten, weil sie nichts haben. Um so lauter beschwerten sich die Mittelschichten.

Einkommen und Vermögen des Bedürftigen selber wollen die meisten noch anrechnen, obwohl auch hier großzügige Freistellungsregeln insbesondere beim Bürgergeld im Gespräch sind. Aber bei den Unterhaltspflichten zwischen volljährigen Kindern und Eltern und gegenüber eheähnlichen Partnern scheiden sich die Geister. 17) Unterhalts- und Unterstützungspflichten in Familiengemeinschaften leiten sich aus Solidargemeinschaften her, die schon lange vor unserem System der sozialen Sicherheit bestanden. Sie werden heute von vielen als unangenehm empfunden, man versucht sich ihnen auf allen möglichen Wegen

zu entziehen, aber heißt das auch, daß ein Grundsicherungssystem diese Entsolidarisierung noch fördern und honorieren muß ?.

Wer das Unterhaltsrecht lockern möchte, sollte das Problem im Familienrecht des BGB für alle regeln. Ob dafür gerade ein Zeitpunkt der richtige ist, in dem öffentliche Armut und immer noch wachsender privater Reichtum zusammentreffen, ist zu überlegen. 18) Und wer die wenig schöne Schnüffelei bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften abschaffen will, sollte registrierte Partnerschaften zulassen und sie vor allem steuerlich anerkennen. Dann löste sich das Beweisproblem von selbst.

Mit dem Wegfall der Bedürftigkeitsprüfung müßte die Allgemeinheit die Verpflichtungen wohlhabender Verwandter, Elternteile und Lebenspartner übernehmen und wer freiwillig Unterhaltsverpflichtungen eingeht, würde bestraft. Das Verschleiern von Vermögensteilen würde noch mehr begünstigt als heute.

c) Schließlich gibt es noch sozialpsychologische Argumente. Sozialhilfeleistungen seien diskriminierend und demütigend, Auszahlung durch Sozialversicherungsträger oder Finanzämter seien menschenwürdiger.

Wie menschenwürdig ein Amt seine Aufgaben durchführt, hängt nicht vom System ab, sondern vom Aufbau eines Amtes, von der Personalführung, von der Souveränität und Ausbildung und den Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter. Im BSHG gibt es mit dem § 102 sogar eine spezielle Vorschrift, die den Einsatz von Personen vorschreibt, „ die sich nach ihrer Persönlichkeit eignen und entweder eine den Aufgaben entsprechende Ausbildung erhalten haben oder besondere Erfahrungen im Sozialwesen besitzen“. Nicht nur die Auszahlung von Sozialhilfe sondern auch die Art, wie das geschieht, ist ein Teil kommunaler Armutspolitik. Daß die Kritik an der Verwaltungspraxis vieler Sozialämter sich über Jahrzehnte hält, ist nach meiner Auffassung auch ein deutliches Zeichen dafür, daß die gesetzlichen Aufgaben hier nicht ernst genommen werden. Was hier notwendig ist, ist aber kein Systemwechsel, sondern eine grundlegende Reform der Verwaltungspraxis, wie sie einige Ämtern schon angehen. 19)

4.) Grundsicherung im gegliederten staatlichen Aufbau - Sozialhilfe als Teil kommunaler Armutspolitik.

Bisher wird Sozialhilfe von örtlichen Trägern (Kreise, kreisfreie Städte) mit Unterstützung der Länder finanziert. Andere Leistungen, die oben unter 2.) genannt wurden, finanziert der Bund oder die Sozialversicherung. Die Finanzierung der Grundsicherungsleistungen soll nach den meisten Vorschlägen nun ebenfalls auf Bund oder Sozialversicherung übertragen werden, 20) weil Gemeinden und Kreise überfordert seien. Damit würde aber ein wichtiger Teil kommunaler Armutspolitik aus der Verantwortung der Kommune gelöst. Wer nicht mehr zahlt, fühlt sich auch nicht mehr verantwortlich, die Lebensbedingungen für arme Menschen zu ändern. Die Wirtschaftsförderung und die Gebührenerhebung wird ja auch nicht übertragen. Und eine sachliche Begründung, diese traditionelle Aufgabe kommunaler Einheiten auf zentrale Einrichtungen zu übertragen, gibt es nicht. Es ist nicht nur der Bund, es sind auch die Gebietskörperschaften, die dafür verantwortlich sind, daß preiswerter Wohnraum erhalten und zugänglich wird, daß Arbeitsplätze erhalten bleiben, und daß sich Zuwanderung in Grenzen hält. Selbst bei der Aufteilung etwa der Kosten der Arbeitslosigkeit auf Bund, Sozialversicherung und Gemeinden (wobei deren Anteil mangels statistischer Angaben noch nicht einmal feststeht), scheint mir das Verhältnis noch annähernd ausgewogen, wenn man sich die Zahlen von 1993 ansieht.

Für den Fall, daß nur die Arbeit fehlt und Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung gefragt sind, sollten Sozialämter nicht zu Ersatzarbeitsämtern werden, sondern sind zu Recht die Arbeitsämter gefordert, die ihre Eingliederungsmaßnahmen stärker mit der Sozialhilfe koordinieren müssen. Weil aber bei einem Großteil der in der Sozialhilfe erfaßten Arbeitslosen noch etwa mehr fehlt, sollte die Sozialhilfe in den Gemeinden nicht länger als ungeliebter Kostenfaktor begriffen werden, den man am liebsten nur mit einer mangelhaft ausgestatteten Behörde verwaltet, sondern eine neue aktivierende Funktion bekommen und gleichberechtigter Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung werden. So würde ich einen Teil des Sozialamts in die Abteilung für Wirtschaftsförderung verlagern. Da würde dann z.B. die Eingliederung von Sozialhilfebeziehern, die aus den unterschiedlichsten Gründen nicht Mitglieder der Arbeitslosenversicherung sind 21) in ortsansässige Unternehmen oder die Ansiedlung von Unternehmen in bestimmten Stadtteilen gefördert. Andere Mitarbeiter befaßten sich mit der Vermittlung von Kinderbetreuung und geeigneten Teilzeitarbeitsplätzen für diejenigen, denen wegen Wahrnehmung der Familienpflichten der soziale Abstieg droht. Andere kümmerten sich um den Umzug in eine preiswertere Wohnung oder darum, daß bei Überschuldeten die notwendigen Insolvenzverfahren durchgeführt werden. Selbstverständlich sollte auch ein bestimmtes Angebot an geschützten Arbeitsplätzen für bestimmte Behindertengruppen oder Leistungsgeminderte bestehen, aber das Sozialamt der Zukunft hat

für mich engen Kontakte zum 1.Arbeitsmarkt am Ort, und seine Effizienz bemißt sich nicht mehr daran, ob im Jahr für ein oder zwei Pullover 30.- oder 40.DM bewilligt werden.

Schließlich gehört für mich zur kommunalen Sozialpolitik ein qualitativ verbessertes Beratungsangebot etwa im Sinne des § 17 BSHG, das sowohl durch eigene Mitarbeiter als auch in Zusammenarbeit mit freien Trägern sichergestellt wird. Daß diese Beratung nicht mehrheitlich von ABM - oder befristet angestellten Kräften durchgeführt werden sollte, muß ich nicht extra betonen. Das wäre für mich kommunale Sozialpolitik, die ihren Namen verdient.

Etwas anderes ist es, daß Bürger nicht durch Leistungsabbau und unbegründete Zugangsbeschränkungen in vorrangigen Systemen mutwillig belastet werden dürfen. Soweit sich die Auswirkungen davon in der Sozialhilfe niederschlagen, setzen sich Sozialhilfeträger zu Recht zur Wehr. Die Rahmenbedingungen, unter denen Sozialhilfeleistungen finanziert und erbracht werden, müssen selbstverständlich für die Träger feststehen und planbar sein. Auch die Entwicklung, die Sozialhilfe zur umfangreichen Vorschußkasse für Sozialversicherungen hat werden lassen, ist abzubauen, und viele Durchbrechungen des Nachrangprinzips sind nicht gerechtfertigt. 22) Und auch die Forderung, durch Aufstockung bestimmter Sozialleistungen oder Wiederherstellung adäquater Leistungsniveaus (z.B. bei Arbeitslosengeld, vor allem für Arbeitslose mit Kindern, Kindergeld, Wohngeld für größere Haushalte) die Bürger abzusichern und damit indirekt auch Sozialhilfeträger zu entlasten, ist etwas ganz anderes als die bedarfsorientierte Sockelung aller dieser Leistungen.

5.) Bedarfsorientierung und Transparenz als Bestandteil der Grundsicherung.

Bis auf einige Grundrentenmodelle orientieren sich die meisten Vorschläge entweder mit konkreten Beträgen oder im Prinzip am Grundsatz der Bedarfsdeckung 23), wobei die Leistungen sogar höher ausfallen sollen als in der heutigen Sozialhilfe. Nun ist aber, wie die Sozialhilfegeschichte zeigt, nichts unklarer als der menschliche Bedarf. Diejenigen, die Ansprüche haben , setzen ihn naturgemäß höher an als diejenigen, die ihn finanzieren sollen; diejenigen, die sich ihren Lebensunterhalt mühsam erarbeiten müssen, sehen ihn niedriger, als diejenigen, die gut gestellt sind oder moralische Ansprüche auf diese Frage projizieren; diejenigen, die einen Mindestbedarf decken wollen, berechnen ihn niedriger als diejenigen,

die dauerhafte Teilhaberechte sichern wollen. Die Versuche, das Problem durch Warenkörbe und Statistikmodelle in den Griff zu bekommen, füllten in Deutschland Bibliotheken.

Auch das 1990 eingeführte Statistikmodell hat das Problem nicht gelöst, obwohl sowohl ein Bedarfsbezug als auch eine Verbindung zum Verbrauchsverhalten der unteren Einkommensgruppen hergestellt worden ist. Die mit Hilfe der Statistik ermittelten Leistungshöhen waren von Anfang an den einen viel zu niedrig (24), den anderen viel zu hoch. Zu letzteren zählten zunächst die Ministerpräsidenten der Länder, dann die Regierungskoalition, die durch unterschiedliche Eingriffe das gefundene Leistungsniveau durchgängig wieder eingeschränkt haben (25). Wenig überzeugend blieb die Ermittlung einiger Angehörigenregelsätze, gesetzlich vorgeschriebener Mehrbedarfe und die Abgrenzung zu den einmaligen Beihilfen. Dazu kam eine sich ausweitende Praxis der Sozialhilfeträger bei einmaligen Beihilfen, Diätmehrbedarf, Erwerbstätigenfreibetrag (ehemals Erwerbstätigenmehrbedarf) so zu tun, als habe man vom Grundsatz der Bedarfsdeckung noch nie etwas gehört (26). Von einer seit 1993 im Gesetz verankerten Ermächtigung zu einer Rechtsverordnung des Bundes, die diesen Mißstand bei den einmaligen Beihilfen und dem Erwerbstätigenfreibetrag beenden könnte, ist bis heute kein Gebrauch gemacht worden.

Nur bei den Unterkunftskosten für diejenigen, die eine Wohnung haben, scheint das Bedarfsdeckungsprinzip einigermaßen zu funktionieren, aber um welchen Preis? Da wird überteuerter, z.T. hochsubventionierter Wohnraum, da werden „Hotelkosten“ in unbegreiflicher Höhe finanziert und es geht schon das Gerücht, daß manche Vermieter die Sozialhilfe als Mietgaranten für Wohnungen schätzen, die sonst niemand bezahlen kann. Für die Beschaffung und den Erhalt wirklich preiswerten Wohnraums fühlt sich demgegenüber kaum jemand zuständig.

Daß man im Moment weiter nach einer seriösen Grundlage für die Bedarfsfestsetzung sucht, scheint mir verständlich. Das kann man natürlich im Rahmen einer Grundsicherung lösen, man kann es aber auch im bestehenden Sozialhilfesystem. Dabei ist die Illusion, daß der Bund die Höhe des Bedarfs großzügiger ansetzen würde als die bisherigen Träger, durch nichts gerechtfertigt, und die Versprechungen, ein neues Grundsicherungssystem würde mehr leisten, halte ich für nicht einlösbar.

In der aktuellen Sozialhilfediskussion wird nach wie vor ein Bezug zu Mindestlöhnen unter dem Stichwort: Lohnabstandsgebot diskutiert. Ausgangspunkt nach dem Regierungsentwurf soll das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt unterer Lohn- und Gehaltsgruppen plus

einmaliger Zahlungen plus Transferleistungen für einen 5-Personenhaushalt sein (wobei nicht erläutert wird, warum man den auch für vollständige Familien wenig typischen 5-Personenhaushalt zur Grundlage nimmt). Die Regelsätze sollen so bestimmt sein, daß sie bei durchschnittlichen Unterkunfts-, Heizkosten und einmaligen Beihilfen 15 % darunter liegen. 27) Umgekehrt ausgedrückt, der Lohnabstand muß bei 6-Personenhaushalten oder überdurchschnittlichen Unterkunfts- und Heizkosten nicht gewahrt bleiben.

Ob dieses Modell dem Bedarfsdeckungsprinzip genügen kann, hängt meineserachtens sehr davon ab, welche der unterschiedlichen in Frage kommenden Lohngruppen man zugrunde legen wird und wie sich die zu berücksichtigenden Durchschnittsausgaben und Transferleistungen entwickeln. Die Sozialhilfe muß sich ja, genau wie heute auch, nicht an der untersten feststellbaren Lohngruppe orientieren, aber um die sehr politische Frage, worin man einen existenzsichernden Vergleichsmindestlohn sieht, wird man sich kaum länger drücken können. Statt akademischer Lohnabstandsdebatten wäre es sinnvoller, Lohnbezug und Bedarfsdeckungsprinzip in Einklang zu bringen, und ich bin auf die entsprechenden Modellrechnungen sehr gespannt. Wer glaubt, in Zeiten sinkender Reallöhne diese Relation völlig ignorieren zu können, erweist der Akzeptanz eines Fürsorgesystems keinen besonderen Dienst.28)

Ein diskussionswürdiges Modell in diesem Zusammenhang ist möglicherweise das niederländische. Es setzt sowohl Mindestlohn fest als auch niedrigere Bedarfssätze für bestimmte Haushaltstypen, die einen pauschalen Bedarf- einschließlich der Unterkunfts-kosten - abdecken. Ergänzt werden kann das nur noch durch das für alle geltende Kinder- und Wohngeld. Das System ist sicher nicht schlicht übertragbar, aber transparenter, gerechter und leichter zu verwalten ist es allemal und Lohnabstandsprobleme stellen sich, soweit ersichtlich, nicht. 29)

Abschied nehmen sollte man außerdem von der Gleichsetzung von Bedarfsdeckungsprinzip mit einer Fülle von individuellen Einzelleistungen. Weitgehende Pauschalierung von regelmäßig anfallenden einmaligen Beihilfen bei objektivierbaren Ausnahmetatbeständen, möglichst auch von Heizkosten und in eingeschränkter Weise auch von Unterkunfts-kosten würde die Leistung vereinfachen und transparenter machen, und die Souveränität im Wirtschaften erhöhen.30) Einsparungen in diesen Bereichen kämen den Beziehern zugute, während umgekehrt, die zu großzügige Übernahme etwa von Unterkunfts- und Heizkosten, die Eigeninitiative zur Kostensenkung schwinden läßt. Und ein Teil der Dunkelziffer, die auf Unkenntnis der persönlichen Sozialhilfeschwelle beruht, würde sich von selbst abbauen.

Zu berücksichtigen ist auch, daß zwischen der Ausgestaltung einer Grundsicherungsleistung und dem Anreiz, sich von ihr unabhängig zu machen oder weitere Mittel zum Lebensunterhalt zu erschließen, immer viele Verbindungen bestehen. So zwingt etwa die Bedürftigkeitsprüfung, persönliche Ressourcen einzusetzen, auf die man sonst nicht zurückgreifen würde. Liegt der Sozialhilfesatz eines Haushalts in der Nähe dessen, was der konkrete Einzelverdiener verdienen kann, dann ist die Aufnahme einer Arbeit, besonders wenn sie nicht attraktiv ist, nicht lohnend.

Nun kann man angesichts fehlender Arbeitsplätze, preiswerter Wohnungen aus diesen Tatsachen nicht unbedingt Vorwürfe gegenüber einzelnen Sozialhilfebeziehern herleiten. Aber das System muß Anreize enthalten, damit Sozialhilfebezieher aus eigenem Interesse Auswege suchen, die die Behörde gar nicht finden kann.

Besonders das Bürgergeldmodell versucht an einem solchen Punkt anzusetzen und neben der Verpflichtung zur Selbsthilfe, die in Zeiten der Arbeitslosigkeit immer geduldig auf dem Papier steht, einen echten ökonomischen Anreiz zur Arbeitsaufnahme einzubauen. Die Tatsache, daß auch dieses Modell als nicht finanzierbar gilt, weil es zu viele erfassen würde, die sich heute mit niedrigen Einkommen über Wasser halten, beweist wie eng der Handlungsspielraum hier ist 31)

Im Regierungsentwurf ist ein begrenzter Zuschuß zur Arbeitsaufnahme eingebaut(§ 20 a Abs.4 des Reformentwurfs) , der allerdings zu unbestimmt ist, um populär werden zu können.

Es gibt zwar heute schon die Möglichkeit, Werbungskosten vom Einkommen abzusetzen, aber die Beträge nach § 3 DVO zu § 76 BSHG sind seit 1976 (!) nicht mehr angepaßt worden. Es existiert auch ein Erwerbstätigenfreibetrag nach § 76 Abs.2a BSHG, der für alle Niedrigverdiener nicht nur Anreiz sein soll, sondern nach wie vor einen Teil ihres Mehrbedarfs auffangen muß. Er wird bis heute kaum bekannt gemacht, ist bisher nicht durch Rechtsverordnung abgesichert und wird von einigen Sozialhilfeträgern so restriktiv gehandhabt, daß man mit der Arbeitsaufnahme schon fast ein Verlustgeschäft macht 32)

Man sieht, von den ausstehenden Rechtsverordnungen über eine brauchbare Statistik bis hin zur übergreifenden sozial- und wirtschaftspolitischen Vision hat unser Sozialhilfesystem, genauso wie die Sozialversicherung und die gesamte Wirtschaftsordnung im Moment Reformbedarf - aber in der bedarfsorientierten Grundsicherung dürfte die Lösung der anstehenden Probleme nicht zu finden sein.

Anmerkungen:

0) Der Beitrag stellt die überarbeitete Fassung eines Vortrags dar, der im September 1995 in Rolandseck beim 12. Symposium der Arbeiterwohlfahrt: „Neue Konzepte für den Sozialstaat von morgen“ gehalten wurde. Die Möglichkeit dort auch eine nicht verbandskonforme Auffassung vertreten und kritisch diskutieren zu können, hat zur weiteren Bearbeitung angeregt.

1) Vergl. BT-Drucksache 13/2437, Antrag Bündnis 90/ Die Grünen, S.1,2; BT-Drucksache 13/2438, Antrag PDS, S.2; BT-Drucksache 13/2442, Antrag SPD, S.4. Vorbereitet sind diese Forderungen durch eine Vielzahl von fachwissenschaftlichen Stellungnahmen seit Beginn der 80er Jahre. Einen guten Überblick dazu vermittelt das Gutachten von J.Münder und R.Kreikebohm, Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministeriums, 1992, das selbst wieder eine differenzierte Empfehlung zur Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung ausspricht. Siehe auch R.Kreikebohm, Die Idee der Staatsbürgerversorgung, ZSR 1989, S.129 f.

2) Die Zahl setzt sich folgendermaßen zusammen: der positive Wanderungssaldo (= Differenz zwischen Zuwanderungen und Fortzügen) von Ausländern von 1988 -1992 betrug 2,014 Millionen. Statistisches Bundesamt in : Daten und Fakten zur Ausländersituation, Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Oktober 1994, S.32. Dazu kamen im gleichen Zeitraum noch 1,429 Millionen Aussiedler. Info- Dienst Deutsche Aussiedler, Zahlen, Daten Fakten, Nr.45, September 1993, S.4

3) wobei die Risiken heute ungleich höher sind, als zu der Zeit als etwa Klanberg seine Bedenken gegen dieses Modell formuliert hat, die auch hier z.T. wieder aufgegriffen werden. Vergl. F.Klanberg, Die Sozialhilfe vor neuen Herausforderungen, NDV 1989, S.161; ders.: Eine neue soziale Grundsicherung ? NDV 1986, S.437; ders.: Anmerkungen zur Gestaltung kollektiver Mindestsicherungssysteme NDV 1982,S.95; ders. Sozialhilfe: Reform oder Umfunktionierung zum Volkshonorar ? NDV 1981, S.34

4) vergl. Begründung zum Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes, BT - Drucksache 1799,3.Wahlperiode, S.31 f.; abgedruckt in: J.Münder, Zukunft der Sozialhilfe, Münster 1988, Anhang

5) so etwa D. Giese und O.Fichtner in J.Münder, Zukunft der Sozialhilfe,a.a.O., S.9 f. und S.29 f.

6) J. Neuhäuser: Sozialhilfeempfänger 1993, in: Wirtschaft und Statistik, 1995, Heft 9, S.704 f.,Stichtagszahlen für laufende Hilfe außerhalb von Einrichtungen

7) Zu den Mängeln der bisherigen Sozialhilfestatistik und den Versuchen, sie zu verbessern: M.Beck, H.Seewald: Zur Reform der amtlichen Sozialhilfestatistik, NDV 1994, Heft 1, S.27 f.; U.Hoffmann, M.Beck: Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, Wirtschaft und Statistik 1994, Heft 2, S.116 f.; K.G Wolff, M.Beck: Defizite der amtlichen Sozialhilfestatistik. Armutsdiskussion und Statistikreform, Zeitschrift für Sozialreform 1993, Heft 7, S.417 f.

8) J.Neuhäuser, Sozialhilfeaufwand 1993 in: Wirtschaft und Statistik 1995, Heft 2 S.147 -149

9) Vergl. J.Neuhäuser, Sozialhilfeempfänger 1993, a.a.O. S.710. Diese Zahlen gelten nur für die alten Bundesländer In den neuen Bundesländern werden für das gleiche Jahr bei 0,24 Millionen kumuliert erfaßten Haushalten zu 54 Prozent Arbeitslosigkeit und zu 3 Prozent unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche angegeben. A.a.O. S.714

10) Sozialbericht 1993, Bonn 1994, S. 192, 198, 206,,208

11) Sozialbericht 1993, a.a.O. und Statistisches Taschenbuch 1994,Ziff. 8.14,8.16. Ähnliche Relationen ergeben sich aus andern Untersuchungen. Ausgehend von einer Zahlenbasis der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit von 116 Mrd. DM 1993 kommt das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung zu folgender Kostenverteilung zwischen unterschiedlichen Leistungsträgern: 45 Prozent Bundesanstalt für Arbeit, 24 Prozent Bund, 13 Prozent Rentenversicherung, 3,7 Prozent Krankenversicherung, 8,5 Prozent Länder und 5,7 Prozent Gemeinden. G.Bäcker, Der Sozialstaat - ein Auslaufmodell? in: WSI Mitteilungen, 1995,Heft 6, S.348

12) Letzteres soll nach den bisher vorliegenden Modellen durch das garantierte Grund- und Mindesteinkommen (Opielka, Vobruba) , durch die bedarfsorientierte, integrierte Grundsicherung (Arbeitsgruppe „ Armut und Unterversorgung“) , durch das Bürgergeldmodell (Mitschke) und durch die darauf aufbauenden Vorschläge geschehen.

13) Nach der EG- Verordnung 1408/71 und den Grundsätzen, die der Europäische Gerichtshof zu ihrer Anwendung entwickelt hat, würden auf alle Fälle Grundsicherungsrenten zum exportpflichtigen Bereich der sozialen Sicherheit zählen. Zwar sind marginale und seit längerem bestehende Leistungen sozialer Sicherheit aus einzelnen EG-Mitgliedstaaten wegen Schwierigkeiten der Zuordnung seit 1992 als „beitragsunabhängige Sonderleistungen“ aus der Geltung der Verordnung herausgenommen worden, das bedeutet jedoch noch lange nicht, daß die Mitgliedstaaten oder der Europäische Gerichtshof hinnehmen werden, daß durch ein völlig neu geschaffenes Leistungssystem in diesem Ausnahmehereich das Rechtschaos im europäischen Sozialrecht bewußt vergrößert wird. Das würde auch für bedarfsorientiertes Kindergeld gelten. Es bleibt deshalb, nicht nur

europapolitisch, fraglich, ob ein einseitiger Ausschluß der Exportpflicht Bestand haben kann.
a.A. B.Schulte, Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zur Abgrenzung des sachlichen Anwendungsbereichs der Verordnung EWG Nr. 1408/71, Gutachten, BMFuS, 1994

14) Das Risiko Arbeitslosigkeit ist immerhin so schwer kalkulierbar, daß es von keiner privaten Versicherung übernommen wird. Auch in der gesetzlichen Versicherung ist das Risiko eng begrenzt auf Gründe, die nicht in der Person des Arbeitslosen liegen, die er nicht zu vertreten hat. Die zeitlich nah am Versicherungsfall liegenden Anwartschaftszeiten erfordern nicht nur Vorleistung, sondern auch „arbeitsmarktnahe“ Arbeitslosigkeit. Vergl. Hennig/ Kühl/ Heuer/ Henke, AFG Kommentar, § 103 Nr.1, § 104 Nr.2, § 119, Nr.1, § 134 Nr.44

15) Berechnung aus der Broschüre: mobilzeit, Ein Leitfaden für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Bonn 1995, S.218 -220

16) so R.Kreikebohm, a.a.O., Anm.1, S.20. Der Hinweis auf die tatsächlichen oder vermeintlichen Durchbrechungen des Versicherungsprinzips in der gegenwärtigen Rentenversicherung, liefert keine zwingende Begründung, das Versicherungsprinzip vollends aufzugeben, sondern kann auch gegenläufige Maßnahmen begründen. Im übrigen ist unbestreitbar, daß jede „Sozial“-versicherung reine Versicherungsprinzipien durchbricht, das unterscheidet sie ja gerade von Privatversicherungen.

17) Der Rückgriff auf die Verpflichteten soll hier sowohl nach den Modellen, die unter Anm.12) aufgeführt sind, als auch nach verschiedenen Grundrentenmodellen (Miegel, Wahl, Fink) und Mindestsicherungsvorschlägen bei Arbeitslosigkeit (Hanesch, Hofemann) wegfallen.

Grundlegend zu einer Neuausgestaltung der Sozialhilfe, die bereits diese Überlegungen mit einbeziehen würde: J.Münder in: Vorschläge zur Fortentwicklung des Sozialhilferechts, Baden - Baden 1991, S.91 f. und zur eheähnlichen Gemeinschaft D.Schoch a.a.O., S.39

18) Über Sozialhilfeträger oder Unterhaltsstreitigkeiten kann man heute zwar erfassen, wieviel Personen ihren Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommen können oder wollen, es gibt aber keinen Überblick, wieviel diese Verpflichtungen erfüllen. Der tatsächlich übergeleitete Unterhalt ist zwar niedrig: er belief sich 1993 bei Hilfe außerhalb von Einrichtungen auf 273 Millionen DM ; J. Neuhäuser, a.a.O. Heft 2, S.148. Diese Zahl gibt aber keine Aufschlüsse darüber, wieviel neue Anspruchsberechtigte etwa beim Wegfall der Unterhaltsüberleitung von nicht gesteigert Unterhaltspflichtigen auf die Sozialhilfe zukämen. Damit relativiert sich auch das Argument, die Geltendmachung von Unterhalt erfordere einen zu hohen Verwaltungsaufwand.

19) Vergl. etwa U.Krahmer/ R.Rohstock, Der Auftrag zur berufsbegleitenden Fortbildung der Mitarbeiter der Sozialverwaltung nach § 102 BSHG, ZfSH/ SGB 1991, Heft 4, S.169 f.

20) Dabei wird bisher immer übersehen, daß es nach der ursprünglichen Vorstellung eigentlich Aufgabe der Länder sein sollte, Bestimmungen darüber zu treffen, wie die Mittel aufgebracht werden sollten. BT- Drucksache 1799, 3. Wahlperiode, a.a.O. ,S.36

21) zum ganzen vergl. U.Krahmer, H. Spindler, Konsolidierung der Qualifikationsanforderungen an die „Hilfe zur Arbeit“ durch das FKPG von 1993 , ZfSH/SGB 1994, Heft 1, S 18 f.

22) Ich denke da an das Erziehungsgeld, teilweise auch an Kriegsopferversorgung und Lastenausgleich. Grundsätzlich dazu G.Bäumerich, Das Nachrangprinzip der Sozialhilfe in seiner Ausgestaltung beim Einsatz des Einkommens, NDV 1988, Heft 4, S.97 f. Er sieht auch zu Recht, daß die Aushöhlung des Nachrangprinzips die kommunale Selbstverwaltung berührt und gefährden kann, a.a.O. S. 104

23) interessant dabei ist nur, daß der Begriff „Bedarfsdeckung“ heute fast durchgängig durch den der „Bedarfsorientierung“ ersetzt ist. Das kann aber auch Ergebnis der Erfahrungen mit der bestehenden Sozialhilfe sein, die in vielen Teilbereichen tatsächlich nur eine Bedarfsorientierung erkennen läßt.

24)

25) Vergl. dazu: Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 25. - 27. Oktober 1989 in Düsseldorf und R.Bunzenthal: Bericht und Kommentar zur Ministerpräsidentenkonferenz, in: info also 1989, Heft 4, S.220,221. Außerdem: Gesetzentwurf zur Reform der Sozialhilfe, BT- Drucksache 13/2440, S.6,17,23-25. Vorher schon: 2.SKWPG Art.1, § 22, BGBl I 1993, S.2374 und FKPG Art.7, § 22, BGBl I 1993, S.....

26) Diese Positionen gelten heute vielen als „freiwillige Leistungen“. Vergl. etwa zu den einmaligen Leistungen für Bekleidung: H. Spindler, Zur aktuellen Entwicklung der Bekleidungshilfen und Bekleidungspauschalen - Anforderungen an eine neue Rechtsverordnung. ZfSH/SGB 1995, Heft 3, S.121 f.

27) BT- Drucksache 13/2440 S.6, 16 f., 23 f.

28) Wenig Überzeugungskraft dürfte wohl auch das Argument von R.Hauser, Wirtschaftsdienst 1995, Heft VIII, S.429 f., haben, der ökonomisch wahre Abstand zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen müsse unter Berücksichtigung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge (!) zur gesetzlichen Renten-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung zu ermittelt werden, weil der Arbeitnehmer wegen der dadurch erworbenen Ansprüche bessergestellt sei. Es wird dabei verkannt, daß der Sozialhilfebezieher nicht nur Einkommen

ohne Gegenleistung bezieht, sondern auch bezüglich der versicherten Risiken ohne vorherige Beitragszahlung in der Sozialhilfe abgesichert ist.

29) Dazu W. van de Griendt, Armutsbekämpfung in den Niederlanden in : AWO Bundesverband, Sozialleistungen in Europa - Schwerpunkt Vergleich zwischen Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1993, S.18 ff.; Niederländisches Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten, SZW -info, Kurze Übersicht über die Soziale Sicherheit in den Niederlanden, Den Haag,1995; dass.: Faltblatt Minimumloon, Den Haag 1995

30) Bedenken äußert hier D.Giese in seinem Bericht: Ist die Sozialhilfe eine Grundsicherung?, Archiv 1990, S.155. Er sieht generalisierende Leistungshöhe und Pauschalierung typischer Lebensbedarfe als unvereinbar mit der Sozialhilfe an .

31) Dazu ausführlich: A. Spermann, Das Bürgergeld - ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel ? TUP 1994, Heft 10, S. 377 f. . Skeptisch was die Finanzierbarkeit betrifft auch I. Matthäus- Maier, Handelsblatt vom 7.6.1994, S.8 und H.Siebert, FAZ vom 14.1.1995, S.11

32) Seit Herbst 1993 besteht dieser Freibetrag in Köln beispielsweise bei Erwerbstätigen aus 65.- DM Grundbetrag und kann sich um 10% vom Resteinkommen bis maximal 176.- DM steigern. Bei denen mit beschränktem Leistungsvermögen bewegt er sich zwischen 87.- DM und 263.- DM bei einem Steigerungssatz von 15 %. Es soll Träger geben, die noch darunter liegen. Selbst diejenigen, die sich bei der Bestimmung des Freibetrags noch an den Empfehlungen des Deutschen Vereins, Kleinere Schriften Nr. 55 ,von 1976 orientieren, verstehen es im Regelfall nicht , ihn einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen.