

# Armut – Sozialhilfe – Sozialhilfepraxis

## *Handlungsbedarf für die Caritas – eine Skizze*

Das Thema Armut ist in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts unter anderem von Seiten der katholischen und evangelischen Kirche<sup>1</sup>, von Seiten der Caritas<sup>2</sup> und Diakonie<sup>3</sup>, der Arbeiterwohlfahrt<sup>4</sup> und nicht zuletzt durch den ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung<sup>5</sup> Gegenstand intensiver Untersuchungen und Standortbestimmungen gewesen.

Zuletzt erschien unter dem Titel „Reichtum und Armut – eine Herausforderung für kirchliches Handeln“ eine Untersuchung der Werkstatt Ökonomie.<sup>6</sup>

Alle Untersuchungen, die sich mit Armut befassen, stehen vor der Notwendigkeit, den Begriff der Armut erst einmal zu definieren. Dabei besteht im Hinblick auf das Definitionsproblem allseits Einigkeit darüber, dass die krassen existenziellen Notlagen von Menschen in der Dritten Welt, die offensichtlich ungenügend mit Nahrung, medizinischer Betreuung und Bildungsmöglichkeiten versorgt sind, als Armut zu bezeichnen sind.

Armut als Lebenssituation in der dritt-reichsten Wohlstandsgesellschaft der Welt ist jedoch nicht nur im Hinblick auf nach-

vollziehbare wissenschaftliche Ergebnisse viel schwerer zu definieren, sondern auch deshalb, weil mit der Definition von Armut hierzulande auch eindeutig politische Interessen verfolgt werden. Soll heißen: Erkennt man an, dass es in unserer Gesellschaft Arme gibt, dann muss man sich um sie kümmern. Gibt es keine Armen, dann wird auch kein Handlungsbedarf gesehen beziehungsweise Geldmittel für den Sozialbereich können anderweitig ausgegeben werden.

Richtig kann nur sein, Armut als „kompliziertes Geflecht mehrerer Dimensionen von Unterversorgung“<sup>47</sup> (mit finanziellen Ressourcen, Wohnraum, Gebrauchsgütern, Ernährung und Bildungszugang) vor dem Hintergrund der jeweils gegebenen sozio-ökonomisch-kulturellen Situation eines Gemeinwesens zu betrachten. Der Begriff der Armut ist daher zu Recht relativ zu bestimmen.

In der oben und auch der nachfolgend zitierten Forschung wird daher als arm bezeichnet, wer weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Netto-Äquivalentseinkommens zur Verfügung hat. Wie ist vor diesem Hintergrund die Frage nach der Armut von Sozialhilfeempfängern zu beantworten? Sind diese per se arm oder nur arm dran?

Hier muss man zunächst weiterfragen: Wer ist denn in Deutschland eigentlich Sozialhilfeempfänger? Und wie viele Hilfeempfänger gibt es in Deutschland überhaupt?

In „Lebenslagen in Deutschland“ spricht die Bundesregierung aufgrund von Schätzungen für 1999 von drei Prozent, das sind 2,4 Millionen Sozialhilfeempfänger; im Jahr 2000 habe sich diese Zahl „wegen der guten Entwicklung auf

dem Arbeitsmarkt“ auf 2,8 Prozent verringert.<sup>8</sup> Der seitdem schlechteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zufolge lag die Zahl für das Jahr 2001 bei 2,7 Millionen Sozialhilfeempfängern.<sup>9</sup> Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Bundesregierung einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug sieht. Dieser hat sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker ausgeprägt.<sup>10</sup>

**Sozialhilfe trotz Arbeit**

Betrachtet man die Statistiken hinsichtlich der Schichtung der Hilfeempfänger, so fällt der sehr hohe Anteil von Kindern, Jugendlichen und allein Erziehenden auf. Zugenommen hat in den letzten Jahren auch signifikant die Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfeemp-

**Malte Crome**  
 Ressortleiter Personal/Recht  
 im Caritasverband für die  
 Diözese Fulda.  
 E-Mail: malte.crome@caritas-fulda.de

fänger, also Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit immer noch so wenig verdienen, dass sie anspruchsberechtigt im Sinne des BSHG sind (siehe Anmerkung 10). Nach einer weiteren Untersuchung zur Thematik von Hanesch, Krause und Bäcker<sup>11</sup> liegt das Niveau der 50 Prozent-Armutsgrenze im Schnitt höher als die jeweiligen Niveaus des Sozialhilfebedarfs für unterschiedliche Bedarfsgemeinschaften.<sup>12</sup>

**Sozialhilfeempfänger sind arm**

Es stimmt also, wenn man feststellt, Sozialhilfeempfänger sind arm – oder anders ausgedrückt, die Absicherung des soziokulturellen, die Menschenwürde wahren den Existenzminimums durch die Sozialhilfe bedeutet nicht die Verhinderung von Armut.

Welches ist nun die Haltung unserer Gesellschaft gegenüber Sozialhilfeempfängern beziehungsweise gegenüber der Sozialhilfe? →

Die Frage ist rhetorischer Natur, denn alle wissen aus den Medien und auch direkt von Volkes Stimme, dass die Sozialhilfe zu teuer ist, dass viele Sozialhilfe zu Unrecht in Anspruch nehmen und dass, wer Sozialhilfe in Anspruch nehmen will, gefälligst auch Arbeit dafür zu erbringen habe. Das Niveau auch hoch offizieller Stellungnahmen zur Thematik überragt dabei keineswegs die Oberkante der Stammtische der Nation.

Insbesondere der so genannte Sozialhilfemissbrauch und die Verquickung von Arbeit und Sozialhilfe stehen im Vordergrund der populistisch geführten Debatten.

Sozialhilfemissbrauch kommt vor. Wer sich Sozialhilfe erschleicht, ist ein Betrüger. Bei einem Gesamtvolumen der Sozialhilfeausgaben im Jahr 1998 von 45 Milliarden D-Mark<sup>13</sup> und einem Schaden durch Sozialhilfemissbrauch in Höhe von zwei Milliarden jährlich<sup>14</sup>, macht dies eine Missbrauchsquote von 4,44 Prozent aus.

.....  
**Milliardenschaden durch  
Wirtschaftskriminalität**

Demgegenüber steht eine Schadenssumme von mindestens 200 Milliarden D-Mark – das ist fast das gesamte Umsatzsteueraufkommen für das Jahr 2000 – aus Wirtschaftskriminalität.<sup>15</sup>

Es ist erstaunlich, dass dieser viel größere gesamtwirtschaftliche Schaden überhaupt kein Thema in der öffentlichen Diskussion ist, obwohl offensichtlich ist, dass der Staat bei einer effektiven Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität überhaupt keine wirtschaftlichen Probleme mehr haben dürfte.

Jedenfalls wären die Steuerausfälle aufgrund der gegenwärtigen schwachen Konjunktur „Peanuts“ gegenüber dem Reservoir, das die von Wirtschaftskriminellen erzielten betrügerischen Gewinne darstellen.

**Einsparvolumen minimal**

Hinsichtlich der absoluten Belastung des Staates durch Sozialhilfe ist anzunehmen, dass die Quote der Nichtinanspruchnahme bei 63,1 Prozent liegt.<sup>16</sup> Das heißt, eigentlich müssten wir uns mit einer mehr als doppelt so hohen Zahl von Sozialhilfeberechtigten beschäftigen. Mithin wird der Staat noch nicht einmal auf die Hälfte der Rechtsansprüche in die Verpflichtung genommen, für die er geradezustehen hätte.

Es gibt somit keinen nachvollziehbaren Grund, die Sanierung des Sozialsystems ausgerechnet an einem Kürzen der Sozialhilfe festzumachen, die zum einen gar nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen wird, zum anderen (sieht man auf die absoluten Zahlen) auch nur ein geringes Einsparvolumen anbietet – abgesehen davon, dass man Sozialhilfe ganz streichen will, was aus verfassungsrechtlichen Gründen gar nicht möglich wäre.

Schließlich geht auch die insbesondere von konservativer Seite in die Debatte gebrachte Forderung eines verstärkt „In-Arbeit-Bringens“ von Hilfebedürftigen an der Realität vorbei.

Oben wurde schon ausgeführt, dass der Anteil der erwerbstätigen Hilfeempfänger, also solcher, die unabhängig vom Empfang von Sozialhilfe bereits ein Arbeitsverhältnis haben, zunimmt; diese stehen dem Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ nicht zur Verfügung.

Das gleiche dürfte für Kinder und in schulischer oder beruflicher Ausbildung stehende Jugendliche gelten. Ebenso wenig kommen allein Erziehende, Rentner und kranke Sozialhilfebezieher für die Heranziehung zu Arbeitsleistungen in Betracht. Diese genannten Gruppen machen zirka 67,08 Prozent aller Sozialhilfebezieher aus.<sup>17</sup>

Für die übrigen arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher gibt es bereits ein gesetzlich

geregeltes System der Heranziehung zur Arbeit<sup>18</sup>, welches auch in Anspruch genommen wird.

Man kann die oben genannte Initiative daher nur als auf Stimmenfang ausgerichteten Populismus bewerten.

Das System der Sozialhilfe krankt nicht daran, dass zu wenige Sozialhilfebezieher arbeiten. Wenn man so will, kann man allenfalls sagen, dass es wegen der Inanspruchnahme durch 2,7 Millionen Menschen wesentlich mehr kostet, als mancher dafür ausgeben will. Die starke Inanspruchnahme wird jedoch durch die gesamtwirtschaftliche Situation mit ihrer hohen Arbeitslosenquote verursacht. Dass dies so ist, liegt nicht am System der Sozialhilfe und an den Leistungsempfängern schon gar nicht.

Zurückgehende Staatseinnahmen bei einem gleichzeitigen Anstieg der Zahl der Hilfeberechtigten und der für diese zu erbringenden Leistungen bei chronischer Verschuldung, insbesondere der Kommunen, bilden einen düsteren Akkord, der auch die Praxis der Sozialhilfeangebote nachhaltig und flächendeckend beeinflusst. Vielleicht mussten sich Hilfeberechtigte schon immer eine herablassende Form des Umgangs durch Sachbearbeiter in Sozialämtern und hochanständig staatstragende Mitbürger in den Stammtischgesprächen gefallen lassen.

Man kann jedoch feststellen, dass sich das Klima zwischen Hilfeempfänger einerseits und Sachbearbeiter und öffentlicher Meinung andererseits nicht zuletzt aufgrund der oben skizzierten politischen Debatte verschlechtert hat.

Dies ist umso bedauerlicher, als gerade in den neunziger Jahren, angestoßen von Überlegungen zur Verwaltungsreform und zu Qualitätsmanagement, ein Trend zu einem Dienstleistungsverständnis auch im Bereich der Gewährung von Sozialhilfe zu bemerken war. Das bedeutet, dass Sozi-

älämter eine durchaus auch im BSHG vorgesehene, aktivere Rolle bei Beratung und Gewährung von Leistungen einnahmen. Es bestand die Absicht, dadurch, dass man den Berechtigten auf entsprechenden Antrag hin ohne Geschacher die zustehenden Leistungen gewährte, Vertrauen und Freiräume zu schaffen, die für die Beratung im Hinblick auf einen Ausstieg aus der Hilfestellung genutzt werden sollten. Darüber hinaus wollte man Reibungsverluste durch unnötige Rechtsstreitigkeiten vermeiden.

Solche Ansätze sind mittlerweile völlig über Bord geworfen worden.

### **Verzögern und verschleppen**

Aus einem internen Papier des Rhein-Lahn-Kreises vom 7. Februar 2002 etwa ist Folgendes zu entnehmen:

„Dies alles zeigt, dass vor allem wir Sozialämter in der Verantwortung stehen und bereits im Kleinen versuchen müssen, die Ausgaben (des Landkreises) zu minimieren und die Einnahmehemmnisse zu forcieren. Natürlich werden seit Jahren vom hiesigen Sozialamt keine freiwilligen Leistungen mehr erbracht. Allerdings gibt es Antragssituationen, in denen es je nach Begründung des Einzelfalles im pflichtgemäßen Ermessen des Sozialamtes steht, eine Leistung zu gewähren oder auch nicht.

Der Uz. hat daher aufgrund der aktuellen Situation für die Gewährung von Sozialleistungen durch das Sozialhilfeferrat der Kreisverwaltung folgendes angeordnet: In allen Verfahren mit Ermessensentscheidungen, in denen nicht eine Ermessensreduzierung auf Null besteht, und in Verfahren, bei denen nicht von Anfang an der Erfolg der Maßnahme feststeht (z. B. in Fällen nach § 30 BSHG), ist das Ermessen eng auszulegen und die Leistung im Zweifel zunächst abzulehnen.

In der ablehnenden Entscheidung ist gleichzeitig darzustellen, dass Ermessen

ausgeübt wurde und aus welchem sachlichen Grund eine negative Entscheidung ergehen musste. Hierzu muss also etwas geschrieben werden, damit der Bescheid nicht nachträglich in einem Streitverfahren allein aus formellen Gründen kassiert wird. Natürlich stellt die angespannte Haushaltssituation keinen ausreichenden sachlichen Grund für eine Ablehnung dar.

Gleichzeitig wird nochmals auf die weiterhin bestehende Notwendigkeit hingewiesen, alle vorhandenen Einnahmelmöglichkeiten auszuschöpfen.

Auch hier muss es heißen, Ansprüche in weitestgehendem Umfang geltend zu machen und auch durchzusetzen. Gegebenenfalls muss die Widerspruchsbehörde oder gar das Verwaltungsgericht darlegen, dass im Einzelfall nur geringere Forderungen des Sozialhilfeträgers bestehen.

Möglicherweise ist insgesamt mit einem Anstieg von Widerspruchs- und Klageverfahren gegen unsere Entscheidungen zu rechnen. Dies müssen wir dann aber durchstehen.“

Eine Umfrage zum Jahreswechsel 2002/2003 unter Sozialjuristen und Sozialarbeitern im Bereich der Caritas ergab, dass vielerorts Anträge von Hilfebedürftigen nur mündlich (und dann ablehnend) beschieden werden.

Vonseiten der evangelischen Obdachlosenhilfe oder aus Bereichen der Caritas wurde berichtet, dass Darlehen für Wohnungskautionen mit dem Regelsatz für die nachfolgenden Monate verrechnet würden.

In Kassel haben Leistungsberechtigte, die gegen die Pauschalierung von Sozialhilfe Widerspruch einlegten, häufig über drei Monate warten müssen, um einen abschließenden Widerspruchsbescheid zu erhalten. In einer ersten Antwort auf den Widerspruch fügte das Sozialamt Formblätter bei, mit denen die Widerspruchsführer innerhalb einer 14-tägigen Frist

aufgefordert wurden zu erklären, dass sie den Widerspruch aufrecht erhielten. Wer dieses Formblatt nicht zurücksandte, hatte nach Auffassung des Sozialamtes den Widerspruch zurückgenommen.

Aus Hessen wird weiter berichtet, dass Anhörungsverfahren vor dem Anhörungsausschuss in Sozialhilfesachen praktisch nicht mehr durchgeführt werden. Stattdessen kommt es zur Behandlung der Widersprüche durch in Klausur tagende Ausschüsse sozialerfahrener Personen (beispielsweise ebenfalls aus Kassel: 38 Fälle in 90 Minuten, das bedeutet eine Verfahrensdauer von 2,3 Minuten pro Fall!).

In einem schon länger zurückliegenden Fall aus der Kanzlei des Verfassers verweigerte ein Sozialamtsleiter einer Rentnerin, die Hilfe zur Pflege nach § 68 BSHG beantragt hatte, die Erteilung eines rechtsmittelfähigen Bescheides. Als die Betroffene insistierte, wurde geäußert, ihr stünde sowieso nichts zu, aber kulanzhalber solle sie 10.000 D-Mark zur Regelung der Angelegenheit erhalten. Die eingelegte Dienstaufsichtsbeschwerde führte immerhin zur Erteilung eines rechtsmittelfähigen Bescheides über 15.000 D-Mark. Mit dem Hinweis auf diesen dann ergangenen Bescheid meinte die Aufsichtsbehörde, hätte sich die Angelegenheit erledigt gehabt.

### **Einzelfälle oder Taktik?**

Das rechtsstaatlich und strafrechtlich äußerst bedenkliche Verhalten des Amtsleiters erregte ansonsten kein weiteres Interesse.

Alles Einzelfälle? – Mitnichten. Zwar gibt es mit großer Wahrscheinlichkeit kein großes konzertiertes Komplott der Sozialämter gegen hilfebedürftige und anspruchsberechtigte Menschen in Deutschland. Die finanzielle Notlage der Kommunen ist jedoch flächendeckend die gleiche, und überall wird versucht zu sparen. Sozialhilfeempfänger sind für solche dezidier-

ten oder auch nur indirekt formulierten Sparabsichten der Kommunen eine leichte Beute. Es fehlt häufig der Mut und die Ausdauer, sich gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln zu wehren. Wenn dann noch, wie in Kassel, Verfahrenstricks angewendet werden, erledigen sich sogar die eingelegten Widersprüche durch Zeitablauf von selbst. Dies alles zeigt, Sozialhilfeempfänger sind nicht nur arm, sie sind auch arm dran.

**Rechtswidrige Praktiken anprangern**

In dem hier skizzierten unseligen Umfeld, aus gezielt gefördertem sozialen Unverständnis und Sparzwängen, ist die Caritas und freie Wohlfahrtspflege in Deutschland mehr denn je aufgerufen, sich ihrer Anwaltsfunktion für Schwache und Benachteiligte neu bewusst zu werden und nach effektiven Wegen zu suchen, konsequent, fachlich qualifiziert und wirksam gegen rechtswidrige Praktiken im Rah-

men der Sozialhilfegewährung vorzugehen. Hier wäre insbesondere auch an eine Zusammenführung des sozialhilferechtlichen Know-how aller Ebenen der Caritas zu denken.

Zudem muss zu diesem Thema eine öffentliche Debatte geführt werden, die nicht wieder irreführend bei der Minderzahl von Missbrauchsfällen oder der vermeintlich zu geringen Heranziehung von Sozialhilfeempfängern zur Arbeit stehen bleibt, die vielmehr auch die rechtswidrige Sozialhilfepraxis und konkret die Ursache von Sozialhilfebedürftigkeit benennt und nach Abhilfe sucht. Dies wird um so notwendiger sein vor dem Hintergrund der sich zum Jahreswechsel 2003/2004 abzeichnenden Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Betroffenen sollten unbedingt von Anfang an kritisch begleitet werden, mit der Bereitschaft, erkannte Missstände sofort öffentlich anzuzeigen.

**Anmerkungen**

1 KIRCHENAMT DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND; SEKRETARIAT DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ (HRSG.): *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit : Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland.* Hannover und Bonn, 1997.

2 HAUSER, Richard; HÜBINGER, Werner: *Arme unter uns.* Freiburg, 1993.

3 *Lebenslagen in den neuen Bundesländern,* 1998.

4 *Gute Kindheit, schlechte Kindheit : AWO-Studie zu Lebenslagen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen,* 2000.

5 *Lebenslagen in Deutschland : Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Stand 2001.*

6 WERKSTATT ÖKONOMIE E.V.: *Reichtum*

*und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln.* Heidelberg, 2002..

7 *Reichtum und Armut,* S. 71.

8 *Lebenslagen,* S. 233.

9 *Statistisches Taschenbuch.* BMGS, 2002.

10 *Reichtum und Armut,* S. 73.

11 HANESCH, KRAUSE, BÄCKER: *Armut und Ungleichheit in Deutschland.* Reinbek bei Hamburg, 2000.

12 A. a. O., S. 148.

13 *Lebenslagen in Deutschland/Daten und Fakten,* S. 131.

14 *Reichtum und Armut,* S. 108.

15 a. a. O.

16 HANESCH und andere, S. 144.

17 *Berechnung anhand der Daten in: Lebenslagen in Deutschland / Daten und Fakten,* S. 142 und 143.

18 *Siehe Lebenslagen, Daten und Fakten,* S. 117 ff.