

statistischen Auswertungen. Der von physiologischer Seite stets erhobene Vorwurf der Unexaktheit der Ethologen war damit endlich bereinigt, das Kind aus der Taufe des analytischen Wissenschaftsverständnisses gehoben, und Lorenz konnte mit seinen Graugänsen wohl gelitten in den Austrag nach Altenberg und Grünau ziehen, wenn er es nicht vorzog, in seinem ökologischen Altersengagement gegen die Vernichtung der Donauauen zu wettern.

Dieser Wandel in der Forschungsrichtung gibt zu denken. Sicher ist er einerseits notwendig oder unvermeidlich. Andererseits aber läuft er Gefahr, zu unterschätzen, was Lorenz' ureigenste Leistung war und hier in Erinnerung gebracht werden sollte: die Beobachtung am lebendigen Tier – und nicht die Messung. Lorenz hat sich als Eidetiker selbst ein Denkmal gesetzt mit seiner 1959 erschienenen Schrift „Gestaltwahrnehmung als Quelle wissenschaftlicher Erkenntnis“. Hier scheint sein genuiner wissenschaftstheoretischer Beitrag vorzuliegen – trotz seiner persönlichen Vorliebe für die „Rückseite des Spiegels“. Indem er die sinnesphysiologischen Voraussetzungen aufdeckt für das, was wir gewöhnlich „Intuition“ nennen, rehabilitiert er nicht nur Goethes morphologischen Grundansatz; er eröffnet darüber hinaus dem naturwissenschaftlich Denkenden einen Zugang zum Konzept der platonischen Idee und macht es

solcherart möglich, in der Naturbetrachtung einen tieferliegenden geistigen Sinngehalt zu erfassen. Das alles geschieht bei Lorenz beileibe nicht ausdrücklich. Aber es ist auffallend, wie sehr er als überzeugter Darwinist von Wunder und Schönheit der Natur zu schwärmen vermag und wie sehr er die Freude an der lebenden Schöpfung ausdrücklich als Erziehungsziel proklamiert, um die Jugend aus ihrer zivilisationsbedingten Sinnkrise herauszuführen.

Lorenz hielt sich selbst für einen Agnostiker; er wollte Gott nicht beim Namen nennen und verdrängte die Frage nach Jenseits und Weiterleben wohl bis zuletzt. Gleichzeitig spricht er in allem Ernst von Höherentwicklung in der Evolution, von der Realität des Seelischen und ästhetischem Wertempfinden. Damit haben die staunenden Augen des Forschers weit mehr Sinnhaftigkeit der Welt wahrgenommen, als sie der wissenschaftliche Intellekt zugeben durfte. Für dieses so verblühte, aber gerade darin aufrichtige Vermächtnis ist ihm der Theologe ebenso Dank schuldig wie der Philosoph. Gewiß liegt dem letzteren die Versuchung nahe, mit dem Messer der Logik den zahlreichen theoretischen Ungereimtheiten in Lorenz' Werk zu Leibe zu rücken. Das aber wäre zu billig und widerspräche unserer Hauptaufgabe, Wahrheit zu hüten, statt zu zertrümmern.

Christian Kummer SJ

Soziale Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

Wer mit den Fragen der sozialen Wohlfahrt zu tun hat, erlebt es bisweilen als eine bittere Tatsache, daß der Weg zur sozialen und finanziellen Sicherung im Wohlfahrtsstaat oder die Entwicklung eines Landes ganz allgemein nicht geradlinige Verbesserung der Lebensbedingungen, oft nicht einmal die Erhaltung zufriedenstellender Lebensbedingungen der Bürger bedeuten. Das aber sind doch die Ziele von Wohlfahrt und Entwicklung.

Die Ursachen, die eine Erklärung für diesen Befund geben können, sind zahlreich. Eine davon ist im Recht und in der Gesetzgebung der einzelnen Länder zu suchen, und diese soll hier

betrachtet werden. Das Recht ist eines der ältesten und wirksamsten Instrumente, durch die das menschliche Zusammenleben geordnet und geformt wird. Es ist darum auch als das wichtigste Mittel anzusehen, mit dem die Lebensbedingungen einer menschlichen Gesellschaft beeinflusst werden können.

Das Gesetz kann Ungleichheiten schaffen, es kann Ungleichheiten übergehen, es kann sogar soziale Verbesserungen blockieren. Andererseits kann das Gesetz auch für eine gerechtere Verteilung der Güter eintreten, es kann Ungleichheiten verringern, es kann die Gleichheit in den Möglichkeiten der Bürger vermehren und es

kann Schutz und Hilfe bieten. Mit anderen Worten, das Gesetz kann Feind und Hoffnung sein in bezug auf soziale Wohlfahrt und soziale Entwicklung.

Die offiziellen Stellungnahmen der Bundesregierung lauten heute wie schon vor 30 Jahren, daß man angesichts der bestehenden sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland von Armut nicht sprechen könne. Praktiker der Sozialarbeit und der Wohlfahrtsverbände weisen dagegen darauf hin, daß die gesetzlich vorgesehenen Hilfen oft nicht in die Hand der Betroffenen kommen.

Das katholische Büro in Mainz schreibt: „Es gibt kaum ein Rechtsgebiet, in dem in der Praxis so oft zum Teil unbewußt, zum Teil fahrlässig, zum Teil vorsätzlich rechtswidrig verfahren wird, wie im Sozialhilferecht.“ Und das Diakonische Werk der evangelischen Kirche faßte das Ergebnis einer Umfrage so zusammen: „Jeder dritte Ratsuchende berichtet von gekürzten Leistungen; selbst dort, wo das Gesetz die Ämter zur Zahlung verpflichtet, gab es Fälle von Leistungsverweigerungen“ (Theorie und Praxis d. soz. Arbeit 9, 1988, 322).

Wenn sogar die großen Wohlfahrtsverbände auf diese Praxis hinweisen, kann das wohl zeigen, daß es nicht um Einzelfälle geht. Der Mangel an Geld in den Gemeinden, die ja die Sozialhilfen auszuzahlen haben, wird hier zweifellos spürbar, aber die Tatsache, daß der Geldmangel und auch andere Mängel zu Lasten derer gehen, denen durch das Recht ein Minimaleinkommen zugesichert wird, darf uns dabei nicht einfach entgehen. Sie ruft in diesem Zusammenhang erneut den bekannten Ausspruch in Erinnerung: „Die Armen zahlen mehr“.

Noch bis zum Jahr 1962 galt die Fürsorge in Deutschland als „gnädig gewährte“ Unterstützung für „anständige Arme“, wie es in den Rechtsvorschriften der Weimarer Zeit hieß. Der Arme hatte kein einklagbares Recht auf Hilfe. 1962 wurde der Rechtsanspruch auf „Hilfe zum Lebensunterhalt“ im Gesetz verankert, wohl auch, weil man in der Hochkonjunktur der Wirtschaft damit rechnete, daß nicht viele von diesem Recht Gebrauch machen würden. Das ganze Sicherungssystem baute auf fortgesetztes Wirtschaftswachstum und auf Vollbeschäfti-

gung, und man glaubte, die Sozialpolitik könne beides durch wirksame Maßnahmen erhalten. Im Bundesgebiet sind heute aber 35 Prozent derer, die Sozialhilfe empfangen, durch Arbeitslosigkeit in die finanzielle Notlage geraten; in einigen Großstädten sind es sogar 50 Prozent.

Die Sozialhilfe war als eine materielle Grundversicherung gedacht für solche, die durch die Sozialversicherung nicht genügend geschützt würden. Ihre Zahl bliebe, so vermutete man, sehr klein, weil das System der Sozialversicherung als das System galt, das nahezu lückenlos dem finanziellen Schutz der Bürger dienen würde. Deshalb ist die Sozialhilfe auch nicht wirklich in der Lage, die große Zahl derer, die heute Anspruch anmelden, abzusichern. Denn neben den vielen, die im arbeitsfähigen Alter stehen, aber keine Arbeit finden und darum Hilfe brauchen, hat auch eine große Zahl von Rentnerinnen, die nur eine sehr niedrige Rente beziehen, das Recht, sich Hilfe vom Sozialamt zu holen.

Wegen der schwierigen Bedarfsprüfung, die für den Empfang der Sozialhilfe nötig ist, und auch weil die Gemeinden die Kosten tragen sollen, das Geld aber nicht zur Verfügung haben, sind die laufenden Unterstützungen heute in vielen Fällen nicht mehr bedarfsdeckend. Und so entstand in der Bundesrepublik eine hitzige Debatte darüber, ob es wirklich möglich sei, den Bürgern die materielle Mindestsicherung zu kommen zu lassen, die ja eigentlich vom Gesetz garantiert ist.

Es liegen viele Berichte vor, daß immer wieder Hilfesuchenden am Sozialamt versagt wird, was ihnen gesetzlich zustünde. Die Antragsformulare sind oft nur schwer verständlich; selbst Sozialarbeiter haben es nicht leicht, sie ihren Klienten zu erklären. Informationen über das Hilfesystem werden in vielen Gemeinden gar nicht gegeben. Das Sozialgesetzbuch verpflichtet die Gemeinden, die Bevölkerung über ihre Rechte aufzuklären, aber es geschieht häufig nicht. So gibt Hamburg als größte Gemeinde der Bundesrepublik Deutschland trotz der 110 000 Hilfeempfänger keine schriftliche Information heraus.

Der Hilfesuchende hat nach dem Sozialgesetzbuch auch Rechtsanspruch auf umfassende individuelle Beratung. Aber diese Beratung wird

in den meisten Fällen wegen der knappen Besetzung der Sozialdienststellen und wegen der daraus folgenden allzu großen Zahl der zu bearbeitenden Fälle unmöglich. Das bedeutet dann aber oft, daß der Spielraum, den die örtliche Behörde in der Zumessung der Hilfe hat, bei weitem nicht ausgeschöpft wird.

Bei einmaligen Hilfen sind die Besonderheiten des Ortes oft von großer Bedeutung, wenn es zum Beispiel darum geht, ob ein Wintermantel, Babykleidung, ein Teppich oder Gardinen nötig sind. Das Gesetz bleibt in diesen Fällen unbestimmt; die Hilfe ist aufgrund persönlicher Besprechungen festzulegen. Manche Gemeinden haben ziemlich weitgehende Richtlinien, aber die Sparmaßnahmen führen zu leicht zu abschlägigem Bescheid oder sogar zu Belehrungen dem Hilfesuchenden gegenüber, der sich nicht selten bis ins private Leben überwacht und zum Spießrutenlaufen verurteilt sieht, vor allem dann, wenn die Gemeinden, um die Ausgaben niedrig zu halten, keine Geldleistungen gewähren, sondern ausschließlich Sachen, die vorher en gros eingekauft wurden. Das ist eine Praxis, die oft zu langen Wartezeiten führt, so daß zum Beispiel Winterkleidung selbst bei Einbruch des Winters noch nicht zur Verfügung steht.

Auch bei Wohnung und Heizung schreibt das Gesetz vor, die Kosten seien in „tatsächlicher Höhe“ zu übernehmen, wenn sie nur einen „angemessenen“ Rahmen nicht überschritten. Das Wort „angemessen“ wird je nach Ort, oft sogar je nach Sachbearbeiter verschieden ausgelegt. So sind die Heizkosten nach einer Pauschale zu berechnen und auch auszuführen.

Wenn der Winter länger dauert als gewöhnlich oder wenn die Wohnung schlecht isoliert ist, wird ein zweiter Antrag nötig. Der wird aber oft abgelehnt, obwohl auch hier das „Notwendige“ vom Gesetz zugesichert ist.

Das geltende Recht sieht vor, daß nach Berücksichtigung der Freibeträge die gezahlte Hilfe bei Verwandten ersten Grades (Eltern oder Kinder) zurückgeholt wird, wenn es möglich ist. Dabei setzt das Gesetz einen Familienbegriff voraus, der oft nicht mehr besteht: Eltern und Kinder haben vielleicht schon lange keinen Kontakt mehr, oder der Kontakt wird deutlich schlechter, wenn ein Teil zum Zahlen aufgefor-

dert wird. Die Furcht vor neuen Konflikten hält darum manchen vom Gang zum Sozialamt ab. Die undurchsichtigen Berechnungsmaßstäbe machen es den meisten unmöglich vorauszusehen, ob der Rückgriff auf Familienmitglieder droht oder nicht.

Die Konflikte bei der Zahlung der Sozialhilfe entstehen vor allem dadurch, daß das Gesetz dem Hilfesuchenden zwar einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Hilfe zusichert, die Bemessung der Leistungshöhe aber den Behörden überläßt. Die Hilfe sollte sich auf den Einzelfall beziehen, so wollte es das Gesetz. Dies war im Jahr 1962 durchaus als etwas Gutes für den Sozialhilfeempfänger anzusehen, weil die Sachbearbeiter am Sozialamt kein starres Anspruchskonzept vor sich hatten, sondern auf Einzelbedürfnisse eingehen konnten. Da die Gemeinden jetzt aber mehr und mehr auf Sparen aus sind, wird der Spielraum in der Entscheidung weitgehend in die Richtung der Sparmaßnahmen eingegrenzt.

Einige Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes sind heute sicher unpraktisch, zum Beispiel die Möglichkeit der Ämter, Verwandte an den Kosten zu beteiligen, bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften die Leistungen zu versagen oder Hilfe zur Arbeit zu geben, die leicht das Gefühl von Zwangsarbeit vermittelt. Da die Sozialhilfe Nachrang hat, ist es auch oft sehr schwierig, die Voraussetzungen der Leistungen klarzulegen. Alle anderen Möglichkeiten von Einkommen müssen zunächst geprüft werden. Der Hilfeempfänger steht dabei immer im Verdacht, Hilfe zu mißbrauchen.

Die Verwaltung hat ständig Kontrollen durchzuführen und den Antragsteller auch zur Mitwirkung zu verpflichten. So kann sie dann aus sehr verschiedenen Gründen den Sozialhilfeantrag ablehnen. Bis in die persönliche Lebensführung hinein darf und soll das Sozialamt prüfen, und das nicht nur einmal, denn die Hilfe soll ja immer den aktuellen Bedarf decken. Der Hilfesuchende hat dabei zahlreiche Verpflichtungen, deren Nichteinhaltung meistens die Leistungen verzögert oder auch verkürzt.

Die Kommunen begründen die Einschränkungen in der Gewährung der Sozialhilfe mit den begrenzten Mitteln, die ihnen dafür zur

Verfügung stehen. Ihre Ausgaben für Sozialhilfe sind zwischen 1980 und 1986 netto um 78 Prozent gestiegen. 60 Prozent der Kosten gelten nach wie vor der Hilfe in besonderen Lebenslagen. In diesem Bereich ist die Zahl der Hilfeempfänger um sechs Prozent gestiegen, aber die Kosten pro Person haben etwa um 50 Prozent zugenommen. Die Hilfe zum Lebensunterhalt hat sich noch stärker verändert. Die Zahl der Hilfeempfänger stieg um fast 70 Prozent, die Ausgaben um 116 Prozent.

Eine Untersuchung von 1985 zeigte, daß bei etwa einem Drittel der Bürger, die Hilfe zum Lebensunterhalt brauchten, Arbeitslosigkeit die Hauptursache für die Hilfsbedürftigkeit war. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind so zum großen Teil von der Bundesanstalt für Arbeit, die sie nach dem Gesetz eigentlich zu tragen hätte, auf die Kommunen und auf die Haushalte abgewälzt worden. Darüber hinaus hat sich der Anteil des Bundes an der Finanzierung der sozialen Sicherung zwischen 1980 und 1986 sogar noch etwas gesenkt, von 22,5 auf 20,7 Prozent, und der Anteil der Kommunen stieg in derselben Zeit von 7,1 auf 7,6 Prozent.

Die Belastung trifft Kommunen, in denen die Wirtschaft in einer Krise steckt, natürlich am härtesten, da dort die Steuereinnahmen verhältnismäßig niedrig, die Sozialausgaben aber verhältnismäßig hoch sind. Die Kommunen versuchen, an den Personalausgaben zu sparen und auch die Sozialleistungen zu kürzen, wo immer es möglich ist. So nahm die Zahl der Sachbearbeiter in der Sozialverwaltung im oben angegebenen Zeitraum zwar um vier Prozent zu, sie hatten aber 32 Prozent mehr Fälle zu bearbeiten. Das bringt einmal eine höhere Belastung der Sachbearbeiter mit sich, bedeutet zugleich aber auch eine Verkürzung der Beratungsmöglichkeiten.

Die Steuerreform von 1988 wird voraussichtlich 1990 und 1991 jeweils etwa acht Milliarden Mark weniger Steuern an die Kommunen fließen lassen. Wenn der Bund keinen Ausgleich schafft, ist zu erwarten, daß die sozialen Leistungen weiter gekürzt werden. Dabei ist aber nicht zu übersehen, daß die Kommunen meist doch größere Spielräume haben, als sie zugeben, denn die bekannte „Bürgermeisterkonkurrenz“

ist immer wieder geneigt, durch großzügige Steuererleichterungen Industrien anzulocken und für pompöse Kultur- und Freizeitbauten Ausgaben zu bewilligen, auch wenn die soziale Infrastruktur dabei zu kurz kommt.

Die Sachbearbeiter, die die soziale Hilfe bemessen und erteilen müssen, haben eine Aufgabe, die einmal hohe Anforderungen stellt in bezug auf die Kenntnis der Gesetze, die, wie oft betont wird, an vielen Stellen unklar und sogar widersprüchlich sind. Sie müssen sich auch immer mit Menschen abgeben, die oft persönliche Schwierigkeiten mitbringen. Darum fordert die sachgerechte Gesetzesausführung neben breiter Gesetzeskenntnis auch persönliche Sicherheit und Fähigkeiten im Umgang mit Menschen.

Die Zunahme der Zahl derer, die Sozialhilfe beantragen, erhöht den Arbeitsdruck der Sachbearbeiter, aber weder die Verwaltung noch die Gewerkschaften bieten ihnen genügend Rückendeckung. Notwendige neue Einstellungen werden oft Jahre hinausgeschoben. So werden die Klagen häufiger, daß Bedürftige „abgewimmelt“, vertröstet oder sogar mit einer bloßen Belehrung weggeschickt, ja bisweilen auch beschimpft werden. Das Vorurteil, daß Sozialhilfeempfänger nur „nutzlose Esser“ seien, macht sich auch leicht unter Sachbearbeitern breit.

Die Sozialhilfe hat, selbst nachdem das Bundessozialhilfegesetz schon über 25 Jahre in Kraft ist, aus der Sicht des Hilfesuchenden auch heute noch den Charakter der Degradierung an sich. Wo sich die Sachbearbeiter zu sehr um die Wohnung und das Privatleben der Hilfesuchenden kümmern, sind die Grundrechte der Betroffenen in Gefahr: Das Recht auf die freie Wahl der Wohnung und das Recht auf die Privatsphäre. Das lange Warten und die vielen Unannehmlichkeiten, die mit den Anträgen verbunden sind, verärgern die Antragsteller. Und es ist nicht selten, daß die Polizei gerufen wird, wenn im Sozialamt die Auseinandersetzungen heftig werden. Viele Ämter sichern sich sogar durch Zugangssperren.

Mehrere Untersuchungen weisen darauf hin, daß nur etwa jeder zweite von denen, die Anspruch auf Hilfe hätten – etwa 2,5 Prozent der Bevölkerung –, diesen Anspruch auch geltend macht. Als Gründe werden vor allem angege-

ben: Unkenntnis der Gesetze, Angst vor der Nachbarschaft, Angst vor den Behörden, Furcht, Kinder oder Eltern könnten zum Zahlen aufgefordert werden, Undurchschaubarkeit der Ansprüche, Angst vor Ausweisung (bei Ausländern) und das Gefühl der Beschämung, Hilfe annehmen zu müssen. Nicht alle diese Gründe können durch Veränderung oder bessere Beachtung bestehender Gesetze ausgeräumt werden, aber bei den meisten wäre eine genauere Beachtung der Gesetze schon eine große Erleichterung.

Die Sozialhilfeempfänger werden zwar als eine Gruppe betrachtet, aber sie sind in durchaus unterschiedlichen Lebenslagen. Der langzeitig Obdachlose ist ganz anders gestellt als ein Student, der vielleicht nur Hilfe in einer kurzfristigen Geldlücke braucht. Die ausländischen Mitbürger haben es allein wegen der geringeren Sprachkenntnisse oft schwerer, die notwendigen Informationen einzuholen und damit an die Hilfe zu kommen.

Die Nichtseßhaften konnten bis zum Jahr 1974 noch zwangsweise in ein Arbeitshaus geschickt werden. Das ist heute nicht mehr mög-

lich. Aber die Auszahlung der Regelsätze, die Gewährung der Verpflegungs- und Übernachtungsscheine usw. werden gewöhnlich zurückhaltend, fast immer mit einem gewissen Maß an Mißtrauen vorgenommen. So wird es bisweilen schwer, oft sogar unmöglich, als Hilfsbedürftiger das vom Gesetz zugesicherte Minimum an Hilfe zu erhalten. Nicht selten entsteht der Eindruck, daß gerade solche, die Hilfe am nötigsten haben, sich bei den Sozialämtern am schwersten tun.

Um den Bedürftigen Hilfe zu geben, die wirklich das Lebensnotwendige deckt, müßte die Lage der Betroffenen mehr in das Bewußtsein der Bürger und auch der Sozialämter gerufen werden. Die Durchführung der Hilfe müßte vereinfacht werden, und die Lasten der Kommunen wären gleichmäßiger zu verteilen. Auf die vielen Möglichkeiten der Verbesserung soll hier nicht näher eingegangen werden. Wichtig war an dieser Stelle nur aufzuzeigen, wie sehr das Gesetz und die Wohlfahrt zusammenhängen und daß das Gesetz allein wenig Bedeutung hat, wenn nicht vom Standpunkt der Betroffenen aus für Hilfe gesorgt wird. *Burghard Weghaus SJ*