

## BEDÜRFNISSE UND BEDÜRFTIGKEIT

### Überlegungen zur Reform des Sozialhilferechts \*)

*Professor Dr. Dieter Schäfer, Trier*

Grundprinzip fürsorglicher Leistungsgewährung ist es — auch nach der Fürsorgerechtsreform durch das Bundessozialhilfegesetz von 1961 und nach den weiteren Reformen an diesem Gesetz —, einen anderweitig nicht gedeckten Bedarf <sup>1)</sup> durch solidarische, das heißt ohne Gegenleistung gewährte Hilfe zu befriedigen, wenn ohne solche Hilfe ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist <sup>2)</sup>.

Dieses Grundprinzip führt die Fürsorge in ein Dilemma, das zunächst eine Aporie zu sein scheint. Einerseits ist Menschenwürde ein Begriff, der auf das Individuum, auf die Individualität der einzelnen Person und ihrer Lebenssituation bezogen ist und der sich in keinem Falle auf die Definition eines Mindest-Lebensstandards und schon gar nicht auf bestimmte Einkommensniveaus reduzieren läßt. Vielmehr erfordert die Achtung vor der Würde des Menschen, daß nicht nur auf Besonderheiten individueller Lebenslagen, sondern auch auf die individuell höchst unterschiedliche Fähigkeit, gleichartige Lebenslagen zu bewältigen, Bedacht genommen wird. Dem entspricht das — wie es *Dieter Giese* genannt hat — „Anti-Schematisierungs-Postulat“ des § 3 Abs. 1 BSHG, das die „Besonderheit des Einzelfalles“ nach „der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen“ zu berücksichtigen gebietet.

Andererseits kann der Respekt vor der „Besonderheit des Einzelfalles“ nicht so weit getrieben werden, daß die subjektive Befindlichkeit darüber entscheidet, was ein der Würde des Menschen entsprechendes Leben ist. Vielmehr muß ein — wie er im Eingangssatz genannt wurde — „anderweitig nicht gedeckter Bedarf“ durch gesellschaftlich akzeptierte Mindeststandards definiert werden, weil das subjektive Gefühl des Einzelnen, keinen Mangel zu leiden, sondern in seiner würdigen Bedingungen zu leben, wahrscheinlich nie voll zu befriedigen ist. Dieser Notwendigkeit, dem Anspruch auf solidarische Hilfe der Gemeinschaft Grenzen zu setzen, entsprechen die zahlreichen Vorschriften des Sozialhilfegesetzes über Einkommensgrenzen und über die zumutbare Verwertung vorhandenen Vermögens.

Betrachtet man den Widerspruch zwischen subjektiv empfundenen Leidens- und Entbehrungszuständen einerseits, durch solidarische gesellschaftliche Hilfe abwend-

\*) Entwickelt aus dem Referat „Ergeben sich aus gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen Konsequenzen für die Fortentwicklung der Sozialhilfe in bezug auf die Abgrenzung des Bedürftigkeitsbegriffs?“ vor dem Fachausschuß I — Allgemeine Fragen des Fürsorgewesens — des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge am 5. Februar 1975.

<sup>1)</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 BSHG.

<sup>2)</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 BSHG.

baren Mängel andererseits genauer, so zeigt sich jedoch, daß die Aporie nur eine scheinbare ist. Was unzumutbar und der Menschenwürde abträglich ist, kann nämlich nicht absolut, sondern nur im — jeweils zeitlich, geschichtlich gegebenen — gesellschaftlichen Kontext bestimmt werden. Der Anspruch auf solidarische Hilfe durch andere muß sich nach dem Standard richten, den die anderen erreicht haben und den sie eben deshalb, weil sie ihn für sich selbst als unverzichtbar ansehen, auch jedem anderen zubilligen, der ohne ihre Hilfe benachteiligt wäre. Deshalb gibt es keine objektiven, zeitlosen, sondern nur gesellschaftlich und historisch bedingte Kriterien für einen notwendigen<sup>3)</sup> oder unerläßlichen<sup>4)</sup> Lebensbedarf. Das „Anti-Schematisierungs-Postulat“ der Sozialhilfe bedeutet, würdigt man es richtig, nicht eine Durchbrechung gesellschaftlicher Normvorstellungen, sondern lediglich die angemessene Berücksichtigung abnormer individueller Lebenslagen.

Insofern hat der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge bei seinen im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit angestellten Überlegungen zur Reform des Sozialhilferechts völlig zu Recht gefragt, inwiefern sich „aus gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen“ Konsequenzen für den Bedürftigkeitsbegriff des Sozialhilferechts ergeben. Denn Bedürftigkeit kann gar nicht anders definiert werden als aus gesellschaftlich akzeptierten Anschauungen, aus gesellschaftlichen Standards. Die Festlegung von Abgrenzungen zwischen Bedürftigkeit und Nicht-Bedürftigkeit ist immer eine gesellschaftlich bedingte Aussage. Sie ist daher nicht eigentlich ein kognitives, ein wissenschaftliches, sondern ein dezisionistisches, ein Wertungs- und Entscheidungsproblem.

Das gilt schon deshalb, weil jeweils nicht nur die betroffenen sind, denen Hilfe gewährt und — bei der Verrechtlichung unserer sozialen Beziehungen — ein Anspruch auf Hilfe eingeräumt werden soll, sondern auch diejenigen, die als Hilfsverpflichtete angesehen werden. Dabei ist gemäß dem Nachrang-Prinzip der Fürsorge, das eingangs mit der Formulierung umschrieben wurde, daß „ein anderweitig nicht gedeckter Bedarf“ durch Sozialhilfeleistungen zu befriedigen sei, zwischen „anderweitig“ verpflichteten einzelnen oder Kollektiven und letztlich solidarisch helfenden Gesamtheit zu unterscheiden. Die Frage nach den Grenzen der (sozialhilferechtlichen) Bedürftigkeit setzt also nicht nur gesellschaftlich akzeptierte Standards über den Abfall in ein menschenunwürdiges Leben, sondern auch die Beantwortung der Vorfrage voraus, wer dafür verantwortlich gemacht werden soll, solchen Abfall zu verhindern, ob also einzelne, insbesondere durch familiäre Beziehungen dem Hilfebedürftigen Verbundene oder ob die sich in öffentlichen Instanzen repräsentierende Gesamtheit aller Gesellschaftsmitglieder die Menschenwürde der „underprivileged“ zu garantieren verpflichtet sein sollen. Daher hat der Deutsche Verein in diesem Zusammenhang zu Recht nicht nur die Frage aufgeworfen, wie Hilfebedürftigkeit definiert, wie sie durch Verwaltungen geprüft und inwieweit sie überhaupt noch individualisierend behoben werden soll, sondern auch die familienrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen in Frage gestellt:

---

<sup>3)</sup> Vgl. §§ 11 und 12 BSHG.

<sup>4)</sup> Vgl. § 25 Abs. 2 BSHG.

## 1. Bedürftigkeit und Bedürfnisse

### 1.1. Bedürftigkeitsbegriff im BSHG

Will man bei dieser Fülle widersprüchlicher Fragen über eine Konfrontation unterschiedlicher Meinungen hinauskommen, wird es nützlich sein, zunächst über mögliche Inhalte des Begriffs Bedürftigkeit — und das heißt vor allem über Möglichkeiten der Abgrenzung zwischen Bedürftigkeit und Nicht-Bedürftigkeit — sowie über Möglichkeiten sowohl der Standardisierung als auch der Differenzierung von Bedürftigkeitsbegriffen, die — wie dargelegt — beide in gleicher Weise notwendig sind, zu reflektieren. Das soll im folgenden versucht werden.

Dabei ist es sicher unzweckmäßig, von dem Bedürftigkeitsbegriff auszugehen, wie er im BSHG vorliegt, weil es — wenn man über Reformen und Weiterentwicklungen reden will — immer gefährlich ist, von gesetzlichen Fixierungen auszugehen, die unter Umständen ja den Blick sehr einschränken, wenn sie unzulänglich sind. Das BSHG als Ausgangspunkt zu nehmen, hätte auch deshalb seine besonderen Schwierigkeiten, weil dieses Gesetz ja eigentlich gar keinen Bedürftigkeitsbegriff mehr hat — jedenfalls dann nicht, wenn man den Begriff „Begriff“ eng faßt, nämlich als eine Vokabel zur Beschreibung eines bestimmten Tatbestandes. Die Vokabel Bedürftigkeit kommt im BSHG nicht mehr vor, im Gegensatz zu dem Fürsorgerecht der zwanziger Jahre, wo von dem — wie *Achinger* immer gesagt hat — genial unbestimmten Begriff der Hilfsbedürftigkeit die Rede war. Das BSHG hat demgegenüber ja einen ganz eigentümlichen Aufbau. Es wird als Ziel bezeichnet, eine Lebensführung zu ermöglichen, die der Würde des Menschen entspricht. Es wird weiter gesagt, daß diesem Ziel die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe in besonderen Lebenslagen dienen, und es werden dann Ausnahmen definiert („Sozialhilfe erhält nicht, wer . . .“<sup>5)</sup>), und diese Ausnahmen werden durch Einkommensgrenzen festgelegt. Man kann daher sagen, daß hier eine Art Legaldefinition der Menschenwürde vorliegt: Die Führung eines menschenwürdigen Lebens ist gewährleistet, wenn bestimmte Einkommensgrenzen nicht unterschritten sind.

### 1.2. Generalklausel für Bedürftigkeit

Wenn man einmal umgekehrt, sozusagen von der Negation des Begriffs Menschenwürde ausgeht, bekommt man wohl eher ein Gespür dafür, was hier gemeint ist. Das Reden von der „Würde“ hat immer etwas Hehres, Erhabenes, Feierliches. Wenn man sagt: Es geht bei der Sozialhilfe darum, daß niemand in unwürdigen Verhältnissen leben müssen soll, stellt sich wohl eher die Nüchternheit ein, auf die es hier ankommt. Man kann wahrscheinlich einen allgemeinen Bedürftigkeitsbegriff kaum sehr viel präziser formulieren, als daß dem geholfen werden soll, der ohne Hilfe in unwürdigen Verhältnissen leben müßte. Alles, was über diese Aussage hinausgeht, ist (um eine Definition der Fürsorge zu zitieren, die *Fichtner* auf dem Fürsorgetag 1969 in Essen gegeben hat) immer nur Kommentar<sup>6)</sup>. Solche

<sup>5)</sup> § 2 Abs. 1 BSHG.

<sup>6)</sup> „Viele von Ihnen werden die Antwort eines berühmten Rebben auf die Frage nach seinem Glauben kennen: liebe deinen Nächsten — alles andere ist Kommentar. Ebenso ist es mit der Fürsorge: jedem das Seine — alles andere ist Kommentar.“ (Otto Fichtner,

Kommentare sind zweifellos ebenso schwierig wie notwendig. Aber jedem möglichen Kommentar ist als unabdingbares Monitum voranzustellen: Ein Sozialhilfegesetz braucht eine Generalklausel. Ein Gesetz ohne Generalklausel ist kein echtes Fürsorgegesetz mehr, wenn die Formel von *Fichtner* stimmt, wenn also Fürsorge als Form sozialer Hilfe durch Individualisierung von anderen Formen unterschieden ist. Dann ist ein Gesetz ohne Generalklausel, auch wenn es sich als Fürsorgegesetz deklariert, ein entscheidender Schritt von der Fürsorge weg auf Versorgungssysteme hin. Deshalb ist diese einleitende Voraussetzung unerlässlich für alle weiteren Überlegungen. Dann müssen nämlich alle Kommentare, die den Bedürftigkeitsbegriff ausdifferenzieren, unter dem Vorbehalt stehen, daß jede adäquate Definition von Bedürftigkeit ohne eine Generalklausel schlechthin unmöglich ist.

### 1.3. Definition von Bedürfnissen

Versucht man zu überlegen, welche Probleme unter dieser Voraussetzung in den Kommentaren zu behandeln wären, so kann man von dem ganz einfachen sprachlichen Zusammenhang ausgehen, daß Bedürftigkeit sicher etwas mit Bedürfnissen zu tun hat. Daher seien zunächst drei — ziemlich wahllos herausgegriffene — Definitionen von Bedürfnissen zitiert. Die erste stammt aus einem Wörterbuch der Psychologie, wo es heißt: Bedürfnis sei „ein elementares Antriebserlebnis: das Streben, einen Mangelzustand zu beseitigen, meist mit konkreten Zielvorstellungen, die auf den erstrebten Zustand gerichtet sind“<sup>7)</sup>.

Ein großer Teil der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur fängt ebenfalls damit an, in einem Einleitungskapitel etwas über Bedürfnisse zu sagen. Das klingt ganz ähnlich. In einem der Standardlehrbücher, die heute für die allgemeine Volkswirtschaftslehre benutzt werden, heißt es: „Jeder Mensch hat Wünsche, die mit dem Streben einhergehen, sie zu befriedigen. Solche Empfindungen der Menschen nennt man Bedürfnisse. Sie sind — das ist der praktisch wichtigste Fall — Empfindungen des Mangels.“<sup>8)</sup>

In dem dritten Beispiel steckt jedoch etwas, von dem aus man vielleicht weiterkommt. Die zitierte Definition von *Woll* ist nämlich im Grunde sehr alt und geht zurück auf den Nationalökonom *von Hermann*, der 1832 diese Formulierung, daß es sich bei Bedürfnissen um das Gefühl eines Mangels mit dem Streben, diesen zu beseitigen, handele, benutzt hat. Im Wörterbuch der Wirtschaft von *Bilow*, in dem sie wörtlich wiedergegeben ist, wird dann jedoch hinzugefügt: „Während Bedürfnis an sich etwas Subjektives ist, erfährt es seine erste Verobjektivierung im Bedarf. Die Bedürfnisse der Menschen sind unbegrenzt, die Mittel, die zu ihrer Befriedigung dienen, begrenzt bzw. knapp. Daraus ergibt sich jene Spannung, die das kennzeichnet, was wir Wirtschaft nennen. Der Fortschritt der Menschheit ist

---

Forderungen an Staat und Gesellschaft zur Erfüllung der sozialen Aufgaben, in: Die Fürsorge im sozialen Rechtsstaat — Standort, Forderungen und Möglichkeiten. Gesamtbericht über den 66. Deutschen Fürsorgetag in Essen. Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 245, Frankfurt/Main 1970, S. 35).

7) Wilhelm Hehlmann, Wörterbuch der Psychologie. Kröners Taschenausgabe, Bd. 269, Stuttgart 1959, S. 42.

8) Artur Woll, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl., München 1974, S. 29.

weitgehend durch Ausdehnung, Verfeinerung und sozialen Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung gekennzeichnet.“<sup>9)</sup>

#### 1.4. Die Bedürfnishierarchie *Maslows*

Wenngleich solche Bedürfnis-Definitionen als Selbstverständlichkeit, als Trivialität erscheinen mögen, lassen sie Deduktionen zu, die sich nicht mehr von selbst verstehen. Die in ihnen enthaltene Aussage, die vielleicht weiterzuführen vermag, ist: Bedürfnisse sind prinzipiell unbegrenzt. Für den hier zu erörternden Zusammenhang mit dem Fürsorgerecht heißt das: Man kann Bedürftigkeit nicht definieren als Bedürfnisse, die nicht befriedigt werden. Man muß vielmehr weiterfragen, um welche Bedürfnisse und um welches Maß der Bedürfnisbefriedigung es geht. Um einer Antwort auf diese Fragen näherzukommen, sei als eine mögliche kategoriale Ordnung, eine mögliche Systematik — auf die „Bedürfnishierarchie“ zurückgegriffen, die der amerikanische Psychologe *Abraham H. Maslow* entwickelt hat. Er unterscheidet: physiologische Bedürfnisse, Sicherheitsbedürfnisse, Zuwendungsbedürfnisse (im Englischen: *Belongingness and Love Needs*), Anerkennungsbedürfnisse und das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung<sup>10)</sup>. Überlegungen zu einem fürsorgerechtlichen Hilfsbedürftigkeitsbegriff werden sich — wie aus der folgenden Darstellung hoffentlich deutlich werden wird — hauptsächlich mit den erstgenannten, mit den physiologischen Bedürfnissen beschäftigen müssen. Es soll jedoch am Schluß dieses Essays kurz darauf eingegangen werden, welche Beziehungen zwischen den anderen vier Grundbedürfnissen im Sinne von *Maslow* und der Sozialhilfe bestehen.

## 2. Das Bedürfnis nach Konsumgütern

Unter physiologischen Bedürfnissen — vielleicht ist das Gemeinte etwas mißverständlich unter diesem Terminus gefaßt — versteht *Maslow* alles, was man zur Lebenserhaltung braucht. Es geht also nicht nur um Nahrung, sondern vielmehr auch um Kleidung, um Obdach, um alle Mittel, diesen physiologischen Grundbedarf zu decken. Darüber hinaus geht es selbstverständlich auch um körperliche Schädigungen, um die Bedürfnisse, solche Schädigungen zu beheben usw. Bei diesen physiologischen Grundbedürfnissen, wie sie bei *Maslow* genannt sind, sei deshalb zunächst das Bedürfnis nach Konsumgütern oder das Bedürfnis nach Deckung eines Sonderbedarfs, wie es etwa in den besonderen Lebenslagen des BSHG beschrieben ist und das man das Bedürfnis nach sozialen Diensten nennen kann, andererseits, unterschieden.

### 2.1. Bedürftigkeit und Menschenwürde

Das Bedürfnis zur Deckung des normalen laufenden Lebensunterhalts wird üblicherweise durch Beteiligung am Wirtschaftsprozeß gedeckt, durch Verkauf

<sup>9)</sup> Friedrich Bülow, Wörterbuch der Wirtschaft. Kröners Taschenausgabe, Bd. 114, 3. Aufl., Stuttgart 1958, S. 77.

<sup>10)</sup> Vgl. Abraham Maslow, *Motivation and Personality*, 2nd ed., New York-Evanston-London 1970.

produktiver Leistungen, die zur Einkommenserzielung führen. Die zweite Möglichkeit, es zu decken — für diejenigen, die nicht am Wirtschaftsprozess beteiligt sind —, ist, diese Gruppe am Einkommen der anderen, derjenigen, die am Wirtschaftsprozess teilnehmen, zu beteiligen, also das, was man Umverteilung zu nennen pflegt. Andere Möglichkeiten sind nicht vorhanden. Einkommen entstehen nur durch Produktion, und das Bedürfnis nach Konsumgütern kann nur aus der Produktion befriedigt werden. Also muß die Deckung des Lebensunterhalts für die „Unproduktiven“ abgezweigt werden von dem, was die am Wirtschaftsprozess Beteiligten erhalten. Unter der Voraussetzung, daß die gesamtwirtschaftliche Produktion ausreicht, um den Lebensunterhalt aller zu decken, kann man demnach für diesen Bereich — den Bereich des Bedürfnisses nach Konsumgütern — sagen, daß Bedürftigkeit dann besteht, wenn das Einkommen nicht ausreicht, um in menschenwürdigen Verhältnissen leben zu können. Es wäre also zu fragen, was menschenwürdige Verhältnisse sind, ob sich von da aus eine Beschreibung, eine Definition finden läßt, von welcher Grenze ab menschenwürdige Verhältnisse nicht mehr gewährleistet sind.

Zu dieser Frage sei auf die Gedanken zurückgegriffen, die *Nell-Breuning* 1970 bei einer Tagung des Vereins für Socialpolitik vorgetragen hat. In diesem Vortrag hat er versucht, soziale Ziele aus dem Begriff der Menschenwürde abzuleiten. Es heißt bei ihm: „Für unseren Bedarf ausreichend läßt diese Frage“ — die Frage, was der Menschenwürde entspricht — „sich beantworten, ohne daß es erforderlich wäre, den Begriff der Menschenwürde philosophisch auszuloten. Dessen bedürfte es dann, wenn es darum ginge, ein absolutes Maß dessen zu bestimmen, was die Menschenwürde beanspruchen kann. . . . Das, was wir in unserem Zusammenhang unter menschenwürdig und menschenunwürdig verstehen, bestimmt sich jedoch nicht nach einem absoluten, sondern nach einem ganz und gar relativen Maß; es ist heute ein anderes als gestern, liegt in einem hochentwickelten Land weit über dem Maß eines zurückgebliebenen, unterentwickelten Landes. Für unseren Zweck läßt sich mit hinreichender Bestimmtheit sagen, was die Menschenwürde verbietet, was ein Verstoß gegen die Menschenwürde, was menschenunwürdig ist: Menschenunwürdig ist eine Lage oder Behandlung, bei der ein einzelner oder eine Gruppe von Menschen von den Gütern ausgeschlossen ist, an denen alle Glieder der Gesellschaft teilhaben könnten. Davon ausgeschlossen zu sein, bedeutet eine verletzende Diskriminierung oder Disqualifikation: Du zählst nicht als unseresgleichen, du bist nicht wert, du verdienst nicht, an den Gütern unserer Gesellschaft teilzuhaben, wir schließen Dich davon aus oder tun jedenfalls nichts, um dir die Teilhabe daran zu erschließen . . . In dem Maße, wie unsere Gesellschaft in der Lage ist, allen ihren Gliedern zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu verhelfen, kann sie, ohne die Menschenwürde zu verletzen, kein einzelnes und keine Gruppe davon ausschließen; ihr obliegt es daher, alles, was im Rahmen des Möglichen liegt, zu tun, um die Hindernisse, die der Entfaltung der Persönlichkeit entgegenstehen, auszuräumen und Hilfsmittel zu dieser Entfaltung . . . bereitzustellen und allen zugänglich zu machen . . . Dazu gehört vorab die Behebung der basic needs: Kraft seiner Menschenwürde hat jeder Anspruch auf das, was er nötig hat, um nicht nur physisch zu existieren, sondern in einer Weise leben zu können, die ihn nicht als Ausgestoßenen der Gesellschaft abstempelt und herabwürdigt. . . . In einer Gesellschaft, in der die Existenz anderer

gesichert ist und die Existenz aller gesichert werden kann, in der Daseinsunsicherheit leben zu müssen, ist eine Diskriminierung, die der Menschenwürde zu nahe tritt.“<sup>11)</sup>

Dieses Zitat von *Nell-Breuning* enthält einige Formulierungen, die zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen Anlaß geben. Insbesondere die beiden letzten Sätze scheinen zunächst darauf hinzudeuten, daß es nur um ein Mindestmaß des Lebensbedarfs gehe, welches etwa dem entspricht, was man physisches Existenzminimum zu nennen pflegt. Auf der anderen Seite ist in dem Zitat davon die Rede, daß es um ein — wie *Nell-Breuning* sagt — „ganz und gar relatives Maß“ geht und daß — das hat er an anderer Stelle gesagt — auch dann, wenn „Diskriminierung der Schlüsselbegriff“ ist, um festzulegen, was menschenunwürdiges Leben ist, es doch „keine scharf zu ziehende Grenze zwischen unbedenklicher Ungleichheit und verwerflicher Diskriminierung“ gäbe<sup>12)</sup>. Das heißt: Der Grad der Deckung der Grundbedürfnisse ist weder im zeitlichen Ablauf konstant noch interpersonell einheitlich. Es gibt für die Höhe, für die Dynamik und für Differenzierungen von Bedürftigkeitsgrenzen nur gesellschaftlich bedingte und damit auch historisch bedingte Maßstäbe.

## 2.2. Maßstäbe für Bedürftigkeitsgrenzen

Dennoch soll hier keine eingehende Erörterung geschichtlicher Entwicklungen oder bestimmter Gesellschaftstheorien, aus denen sich solche Standards herleiten ließen, anschließen; vielmehr wird im folgenden zunächst einfach ein Katalog von Möglichkeiten aufgestellt, wie in diesem Bereich, das heißt für die Deckung eines Mindestbedarfs an Konsumgütern für den normalen laufenden Lebensunterhalt, eine Grenze der Bedürftigkeit festgelegt werden könnte. Diese Systematik möglicher Bedürftigkeitsbegriffe soll das Entscheidungsproblem so strukturieren, daß klar wird, zu welchen Fragen ein gesellschaftlicher Konsens hergestellt werden muß, wenn Bedürftigkeit konkret festgelegt werden soll, und welche Wertungen solche Festlegung impliziert.

### 2.2.1. Einheitliche Bedürftigkeitsgrenzen

Es gibt für diesen Bereich zunächst die Möglichkeit, einen einheitlichen Bedürftigkeitsbegriff, das heißt einen zwar historisch bedingten und variierenden, aber doch für alle gleichen Begriff von Bedürftigkeit festzulegen. Daran sind wir gewöhnt, daran denken wir unwillkürlich, wenn von Bedürftigkeitsgrenzen die Rede ist. Ein solcher einheitlicher Bedürftigkeitsbegriff kann zwei unterschiedliche inhaltliche Bestimmungen erfahren: entweder durch den sogenannten unerläßlichen Bedarf, das physische Existenzminimum, oder durch einen bestimmten gesellschaftlichen Standard, der über dieses physische Minimum hinausgeht, also durch das, was wir üblicherweise ein konventionelles Existenzminimum nennen. Geht man von einem physischen Existenzminimum aus, müßte eine Weiterentwicklung dieser Bedürftig-

<sup>11)</sup> Oswald von Nell-Breuning, Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen, in: Zur Problematik der Sozialinvestitionen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 40, hrsg. von Horst Sanmann, Berlin 1970, S. 61 f.

<sup>12)</sup> Oswald von Nell-Breuning, a.a.O., S. 65 und 62.

keitsgrenze, eine Dynamisierung mit einem Lebenshaltungskostenindex vorgenommen werden, während bei einem konventionellen Minimum die allgemeine Einkommensentwicklung zur Dynamisierung zu dienen hätte.

Über die Schwierigkeiten, diese Existenzminima inhaltlich zu bestimmen, braucht hier nicht ausführlich gehandelt zu werden. Giese hat bei den Beratungen des Deutschen Vereins zur Reform des Sozialhilferechts dargestellt, daß sich bei den — vor über 20 Jahren in der Schrift „Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik“<sup>13)</sup> dokumentierten — Bemühungen, objektive invariable Kriterien eines Mindestlebensbedarfs zu finden, erwiesen hat, daß wissenschaftlich nicht einmal ein „Warenkorb“, der aus ernährungsphysiologischen Gründen unabdingbar wäre, ermittelt werden kann, geschweige denn einer für die anderen unabweisbaren Grundbedürfnisse — und daß dennoch von der Fiktion ausgegangen wurde, die Fürsorgetarife seien auf einem absoluten, (insbesondere ernährungs-) wissenschaftlich nachgewiesenen Existenzminimum aufgebaut<sup>14)</sup>. Wie zweifelhaft solche Unterstellung ist, zeigt schon die Vorbemerkung von Muthesius zu der genannten Schrift, daß von denen, die von Fürsorgetarifen leben müssen, „eine besonders verständige und planmäßige Verwendung des Einkommens vorausgesetzt, erhofft oder gefordert (werde). Es bedarf wohl einer eigenen Betrachtung, welche Aufgaben etwa Erziehung und Unterricht, Beratung und persönliche Hilfe, Schulung, Vorbild und Hinweis hier noch vor sich haben“<sup>15)</sup>.

Wenn demnach auch ein „physisches“ Minimum stets ebenso eine Konvention ist wie ein konventionelles, so gibt es dennoch sicher bestimmte objektive Anhaltspunkte dafür, wo ein solches Minimum liegen könnte. Ein möglicher Bezugspunkt ist — wie es auch das Gesetz und die Regelsatz-Verordnung vorsehen<sup>16)</sup> — ein Vergleich mit Arbeitseinkommen. Zwar kann — worauf eben auch bereits hingewiesen worden ist — die „Auffanggrenze“ nicht unbedingt Maßstab für den notwendigen Lebensunterhalt sein. Aber andererseits liegt doch in den sonstigen Einkommen ein objektiver Anhaltspunkt für gesellschaftliche Standards. Es ist klar, daß man nicht davon ausgehen kann, diejenigen, die am Wirtschaftsprozeß beteiligt sind, könnten von sehr viel weniger leben als diejenigen, die nicht daran beteiligt sind und die am Arbeitsergebnis der anderen partizipieren müssen. Insofern ist ein normales Arbeitseinkommen — auch wenn mit einem relativ niedrigen, dem Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen, gerechnet wird — eine sinnvolle objektivierbare Bezugsgröße für die Festlegung von Mindeststandards.

Als einen noch größeren objektiven Anhaltspunkt kann man auch den gesamten Konsumstandard einer Gesellschaft nehmen. Setzt man die gesamte Konsumsumme aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Beziehung zur gesamten Bevölkerungszahl, so ergibt sich für 1973 ein durchschnittlicher privater Verbrauch von 666,— DM im Monat pro Kopf der Bevölkerung. Das ist selbstverständlich eine

<sup>13)</sup> Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Köln, Berlin 1955.

<sup>14)</sup> Dieter Giese, Das Bedarfsprinzip der Sozialhilfe im Zusammenhang mit ihrem Auftrag zur sozialen Integration. Anlage zum Protokoll der Sitzung des Fachausschusses I des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge vom 6. 2. 1975 (unveröffentlicht).

<sup>15)</sup> Hans Muthesius, in: Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik, a.a.O., S. 3.

<sup>16)</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 BSHG u. § 4 DVO zu § 22 BSHG.

außerdertentlich grobe Zahl. Aber wenn man sie statistisch etwas bereinigt, insbesondere den Konsum aus sehr hohen Einkommen mit großer Abweichung vom Durchschnitt abzieht, kann man sagen, daß sie zumindest einen ersten Anhaltspunkt für die Obergrenze des Durchschnittsverbrauchs liefert. Er läge nach solcher Bereinigung also bei 500,— bis 600,— DM im Monat, über die gesamte Bevölkerung der Bundesrepublik gerechnet.

Es ist sicher mehr als eine bloße Vermutung über gesellschaftliche Anschauungen, daß in diesem Bereich die allgemeine Tendenz dahin geht, einen konventionellen Standard, dynamisiert nach der allgemeinen Einkommensentwicklung, als den besseren, den „richtigeren“ Begriff anzusehen. Dem entspricht zum Beispiel auch die Vorschrift, daß Regelsatzerhöhungen mit den Rentenerhöhungen zu synchronisieren sind<sup>17)</sup>.

Dieses System wird dann problematisch, wenn andere vorhandene Einkommen in größerer Zahl nicht ausreichen, sondern von der Sozialhilfe aufgestockt werden müssen, wenn also entweder Arbeitseinkommen oder andere Sozialeinkommen (Renteneinkommen) nach den Maßstäben der Sozialhilfe in größerer Zahl ergänzungsbedürftig sind. Das würde zeigen, daß in dem Gesamtsystem irgend etwas inkonsistent ist, daß im Sicherungssystem Insuffizienzen vorliegen, daß das Rentenniveau zu niedrig oder die Sozialhilfe zu hoch angesetzt ist, daß eine Auffanggrenze nicht eingehalten ist, die nach den gesamtwirtschaftlichen Einkommensdaten hätte eingehalten werden müssen. In einem früheren Beitrag in dieser Zeitschrift<sup>18)</sup> ist in diesem Zusammenhang schon auf zwei Gruppen besonders hingewiesen worden. Ein Beispiel dafür, daß Arbeitseinkommen nicht ausreichen, wäre Sozialhilfe für kinderreiche Familien. Auch dazu nur ganz grobe Zahlen: Aus dem Aufsatz von Galperin ergibt sich, daß es 1972 etwa 36 000 Hilfeempfänger in kinderreichen Familien gab. Dem steht die Gesamtzahl von 2,25 Millionen Familien mit drei und mehr Kindern zum gleichen Zeitpunkt gegenüber.

Der zweite Fall, von dem viel häufiger die Rede ist, ist die Aufstockung von Ersatzeinkommen, Sozialeinkommen, Renteneinkommen, insbesondere von Witwenrenten durch Sozialhilfe. Hier ist dem Aufsatz Galperins die Zahl von 209 000 Hilfeempfängern, die Alleinstehende oder Ehepaare über 65 Jahre ohne Kinder waren, zu entnehmen. Dem stehen im gleichen Zeitraum allein aus der Angestellten- und Arbeiterrentenversicherung 9,84 Millionen laufende Renten und 3,23 Millionen Witwen- und Witwerrenten gegenüber.

Das heißt, daß zwar von der Sozialhilfe aus gesehen diese Aufgabe der Zahlung von Zubeußen zu anderen Einkommen als artfremd erscheint, daß aber im Gesamtsystem der Sozialleistungen der Prozentsatz der Einkommen, auch der Renteneinkommen, die von der Sozialhilfe aufgestockt werden müssen, nicht groß ist. Daß es solche Fälle überhaupt nicht gäbe, wäre nur dann möglich, wenn eine lückenlose Versicherungspflicht für die Gesamtbevölkerung bestünde. Eine zweite Voraussetzung wäre wahrscheinlich, daß man das sogenannte gegliederte Sozial-

<sup>17)</sup> Vgl. § 22 Abs. 3 BSHG.

<sup>18)</sup> Peter Galperin, Bemerkungen zur Verlagerung von Sozialhilfeleistungen auf andere Sozialleistungsträger, in: Nr. 3/1975 dieser Zeitschrift, S. 159—171, hier insbes. S. 163 f.

leistungssystem aufgabe, so daß keinerlei Anspruchskonkurrenzen und -kumulatio-  
nen mehr auftreten könnten. Letzteres bedeutet dann aber auch, daß die  
Wahlmöglichkeiten (zum Beispiel freiwillige Weiterversicherung), die wir heute  
haben, ausgeschlossen werden müßten. Die Forderung, daß alle Renten mindestens  
den notwendigen Lebensunterhalt decken müßten, ist mit unserem heutigen sozialen  
Sicherungssystem nicht kompatibel; denn dieses System ist nun einmal nicht darauf  
angelegt, nur Leistungen zu gewähren, die den notwendigen Lebensunterhalt decken,  
weil es Mehrfach-Leistungen und Kombinationen von Leistungen, freiwillige  
Weiterversicherungen auf eine ganz bescheidene Rente hin und ähnliches zuläßt.  
Diese Möglichkeiten müßten ausgeschlossen werden, wenn man die Forderung  
stellen wollte, daß alle Renten mindestens die Höhe der Sozialhilferegelsätze haben  
sollten.

### 2.2.2 Zeitlich variierende Bedürftigkeitsgrenzen

Die zweite Möglichkeit für die Konzeption eines Bdürftigkeitsbegriffes wäre die  
zeitliche Variation der Einkommensgrenze, die ihn definiert. Dabei ist zwar an sich  
ein für alle Betroffenen einheitlicher Maßstab vorgestellt, der aber mit der Dauer  
der Bedürftigkeit variiert. Diese Abhängigkeit von der Zeit kann durchaus in zwei  
entgegengesetzten Richtungen angesetzt werden, dahingehend, daß die Bedürf-  
tigkeitsgrenze im Zeitverlauf fällt, zum anderen, daß sie im Zeitverlauf steigt. Für die  
Möglichkeit, zunächst eine höhere Grenze der Bedürftigkeit anzusetzen, die bei  
länger andauernder Leistung fällt, gibt es einige bedenkenwerte Argumente. Die  
wichtigsten sind vielleicht, daß bei einem vorübergehenden kurzfristigen Bedarf eine  
Umstellung der gesamten gewohnten Lebensweise nicht ohne weiteres zugemutet  
werden soll, daß dagegen langfristig eine Anpassung an ein niedrigeres Einkommen  
und ein niedrigeres Lebenshaltungsniveau eher erwartet werden kann. Es kommt  
hinzu, daß bei einer vorübergehenden, zeitlich begrenzten Bedürftigkeit vielleicht  
nicht darauf insistiert werden sollte, bestimmte Vermögenswerte aufzulösen, einen  
Umzug vorzunehmen und ähnliche Dispositionen zu treffen, die einen Haushalt  
vielleicht irreparabel schädigen würden, wo es nur um einen Überbrückungsbedarf  
für relativ kurze Zeiträume geht. Schließlich wird geltend gemacht, daß die  
Wiedereingliederung, insbesondere in den Arbeitsprozeß, erschwert wird, wenn man  
einen Haushalt sehr schnell auf ein niedriges Versorgungsniveau drückt, so daß die  
Wiedereingliederung zusätzlich mit der Aufgabe belastet wird, sich wieder auf den  
alten Standard emporzuarbeiten. Insofern könnte das Prinzip „Hilfe zur Selbst-  
hilfe“ durchaus für eine anfänglich höhere Bedürftigkeitsgrenze sprechen, die  
allmählich gesenkt wird.

Für die umgekehrte Lösung, eine im Zeitverlauf steigende Bedürftigkeitsgrenze,  
gibt es ebenfalls einleuchtende Argumente. Es ist oft — zum Beispiel bei den  
„Karenztagen“ in der Krankenversicherung — gesagt worden, daß man bei einem  
kurzfristigen Bedarf eher einen Rückgriff auf eigene Reserven erwarten und  
zumuten kann, daß deshalb die volle Entlastung, die volle Hilfe erst einsetzen muß,  
wenn die Bedürftigkeit länger anhält. Ein zweites Argument hat wieder mit der  
Vorstellung „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu tun: daß gerade das Selbsthilfestreben, die  
Arbeitsbereitschaft und ähnliches gemindert werden können, wenn zu schnell zu  
hohe Leistungen einsetzen. Schließlich wäre anzuführen, daß ein vorübergehender

Verzicht auf gewohnte Lebenshaltung mit der Aussicht auf Besserung leichter zu ertragen ist als ein Verzicht auf Dauer.

### 2.2.3 Differenzierte Bedürftigkeitsgrenzen

Die dritte Möglichkeit, wie Bedürftigkeit begrifflich und gesetzlich zu fassen wäre, bestünde darin, Differenzierungen in den Bedürftigkeitsbegriff einzuführen. Beginnt man damit, so kann man sicher eine Fülle von Merkmalen nennen, nach denen solche Differenzierungen vorstellbar sind. Hier seien nur vier Möglichkeiten kurz erörtert, die nicht nur als Reformvorschläge zum Sozialhilferecht diskutiert werden, sondern die zumindest in Ansätzen bereits im Gesetz enthalten sind.

Die erste ist die Differenzierung nach bestimmten Personengruppen. Damit zusammenhängende Probleme stellen sich überall dort, wo für einzelne Gruppen ein Bedarf sichergestellt werden soll, der über den im allgemeinen Regelsatz hinausgeht, zum Beispiel beim Mehrbedarf von Arbeitstätigen. Im BSHG gibt es eine ganze Reihe solcher Mehrbedarfsregelungen<sup>19)</sup>, bei denen man durchaus Zweifel haben kann, ob sie als Hilfe bei einem bestimmten Sonderbedarf, wie er durch die „besonderen Lebenslagen“ erfaßt werden soll, oder einfach als Differenzierung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gemeint sind. Wenn solche Differenzierung nach Personengruppen eingeführt und immer weitergetrieben wird, führt das zu einer Art von gehobener Sonderfürsorge für die bevorzugten Gruppen, die dem Individualisierungsprinzip im Grunde widerspricht, weil nicht mehr nach den Besonderheiten des Einzelfalles zu entscheiden ist, sondern gruppenspezifische Besonderheiten gesetzlich fixiert werden. Die zweite Möglichkeit einer Differenzierung von Bedürftigkeitsgrenzen ist die nach bestimmten Einkommensarten. Im Sozialhilfegesetz gibt es die Bestimmung, daß Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz nicht als Einkommen zählt<sup>20)</sup>. Solche Anrechnungs-Ausnahmen haben zweifellos eine expansive Tendenz, weil sie Ansprüche anderer Gruppen, ihre Einkommensart anrechnungsfrei zu lassen, geradezu provozieren.

Eine Unterfrage zu den Differenzierungen der Bedürftigkeit nach Einkommensarten ist das Problem, inwieweit familienrechtliche Unterhaltsansprüche Einkommen sind und inwieweit sie anrechnungsfrei und damit auch vor dem Rückgriff der Sozialhilfe bewahrt bleiben sollen<sup>21)</sup>. Hier kann man wieder eine Vermutung über gesellschaftliche Anschauungen zu äußern wagen, die eigentlich bereits eine Aussage über gesellschaftliche Verhältnisse ist: daß es eine Tendenz zur Auflösung familienrechtlicher Verpflichtungen gibt, daß die Ansprüche auf Deckung notwendigen Bedarfs immer mehr auf die Einzelperson bezogen werden. In den Universitäten

---

<sup>19)</sup> Für Personen über 65 Jahre, Erwerbsunfähige, werdende Mütter, Alleinstehende mit 2 oder 3 Kindern, Alleinstehende mit 4 und mehr Kindern und Erwerbstätige (§ 23 BSHG), für erwerbstätige Blinde und Behinderte (§ 24 BSHG), für Behinderte unabhängig von einer Erwerbstätigkeit (§ 41 Abs. 2 BSHG), für Angehörige von Behinderten (§ 42 BSHG), für Tuberkulosekranke (§ 53 Abs. 2 BSHG) und für Auszubildende (§ 33 Abs. 2 BSHG) bestehen Mehrbedarfsregelungen nach unterschiedlichen Kriterien, wobei sich mehrere Mehrbedarfszuschläge kumulieren können (vgl. §§ 23 Abs. 4 und 41 Abs. 2 Satz 3 BSHG).

<sup>20)</sup> Vgl. § 76 Abs. 1 BSHG.

<sup>21)</sup> Vgl. dazu § 91 BSHG.

wird einem das fast täglich in Resolutionen und Flugblättern, die eine familien-unabhängige Ausbildungsförderung fordern, vor Augen geführt. Die Studenten erheben ja den Anspruch, unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern gefördert zu werden, damit sie nicht länger gezwungen sind, sich Repressionen durch das Elternhaus zu unterwerfen. Auch die Forderung nach dem selbständigen Alters-versorgungsanspruch der Frau ist solche Individualisierung, solche Lösung aus dem Familienverband. Auch die etwas mühsame Konstruktion im § 11 BSHG ist ein Beleg für diese Tendenz. Hier wird ja nicht mehr auf Haushaltseinkommen abgestellt, nicht vom Haushaltsbedarf ausgegangen, sondern von der Einzelperson. Erst bei der Ermittlung des Individualbedarfs wird gefragt, ob sich die Situation nicht dadurch verändert, daß die bedürftige Einzelperson ein Minderjähriger ist, ob dann nicht auch noch Einzeleinkommen anderer Individuen — in diesem Fall seiner Eltern — in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Es wird also nicht die Familie, der Haushalt mit Ansprüchen ausgestattet, sondern der einzelne. Hier scheinen sich sehr tiefgreifende Wandlungen der sozialen Verhältnisse, der gesellschaftlichen Anschauungen über Verpflichtungen innerhalb der primären Sorgeverbände zu vollziehen, die man bei der Frage nach der Beanspruchung von familienrechtlich Unterhaltsverpflichteten bedenken muß.

Die dritte Möglichkeit der Differenzierung von Bedürftigkeitsbegriffen ist die nach sozialem Status, das heißt nach dem Einkommen vor der Bedürftigkeit. Ein Unbefangener, der das BSHG und das Individualisierungsprinzip der Fürsorge nicht kennt, würde sich wahrscheinlich unter Individualisierung eben diese Art der Differenzierung vorstellen. Es gibt im BSHG — zum Beispiel in den Bestimmungen, daß die Lebenshaltung von Behinderten und ihren Angehörigen nicht unzumutbar beeinträchtigt werden dürfe<sup>22)</sup> — gewisse Ansätze dieser Richtung. Dem Wortlaut nach schreiben diese Bestimmungen einen Anschluß an das Vorhandene vor. Sie schließen also an den Status quo ante der Behinderung, der Bedürftigkeit an und führen damit effektiv eine Differenzierung nach sozialem Status ein. Damit wird das Prinzip aufgegriffen, nach dem unser sonstiges soziales Sicherungssystem grundsätzlich ausgerichtet ist. Die Renten haben ausdrücklich das Ziel, sowohl bei vorübergehender Unterbrechung des Arbeitsverdienstes wie auch bei dauerndem Verdienstaustausfall ein unzumutbares Absinken der einmal erreichten Lebenshaltung zu vermeiden. Die Argumente, die es dafür gibt, brauchen hier nicht im einzelnen dargestellt zu werden. Bei dem sozialen Sicherungssystem, bei den Renteneinkommen sind sie ziemlich einsichtig<sup>23)</sup>. Vereinfacht formuliert könnte man sagen: Wenn man schon nicht vorher, während des Erwerbslebens, dafür sorgt, daß die Einkommen gleichmäßiger werden, ist auch nicht einzusehen, warum auf einmal im Alter, wenn sowieso die Schwierigkeiten der Umstellung auf die neue Form der Altersexistenz

<sup>22)</sup> Vgl. dazu § 42 BSHG: Die Leistungen „sollen so bemessen werden, daß . . . eine nicht zumutbare Beeinträchtigung der Lebenshaltung des Behinderten und der von ihm bisher auf Grund rechtlicher oder sittlicher Pflicht überwiegend unterhaltenen Personen vermieden wird“.

<sup>23)</sup> Im Sozialplan der SPD (Walter Auerbach u. a., Sozialplan für Deutschland, Berlin, Hannover 1957) heißt es dazu auf S. 26: „Bei vorübergehender Verdienstunterbrechung müssen soziale Geldleistungen einem unzumutbaren Absinken der Lebenshaltung vorbeugen und bei dauerndem Verdienstaustausfall einen Absturz der Lebenshaltung verhindern.“

zu bewältigen sind, solche — um es mit dem Schimpfwort zu sagen — Nivellierung erzwungen werden sollte. Die Lebenslagen, die Leistungen des sozialen Sicherungssystems auslösen, tendieren ohnehin auf eine soziale Isolierung der Betroffenen hin. Solche desintegrativen Tendenzen würden nur verstärkt, wenn ein Zwang entstände, sich schon wegen materiellen Mangels von dem gewohnten Lebenskreis zu distanzieren oder sich gar ganz aus ihm herauszulösen. Das allgemeine soziale Sicherungssystem hat sich daher immer mehr auf einkommensabhängige Leistungen hin orientiert.

Im Bereich der Sozialhilfe scheinen jedoch demgegenüber die gesellschaftlichen Anschauungen nicht unbedingt in Richtung einer solchen Differenzierung nach sozialem Status zu gehen. Das kann ein vorübergehender Eindruck sein. Doch scheint derzeit die These, daß die Sozialpolitik insgesamt — und erst recht die Sozialhilfe — eher für sozialen Ausgleich als für Fortsetzung der Differenzierungen durch Sozialleistungen eintreten solle, zunehmend Anhänger und Verbreitung zu finden. Differenzierungen nach sozialem Status widersprechen an sich auch allen herkömmlichen Prinzipien der Fürsorge. Ihr Individualisierungsgrundsatz ist gerade nicht auf Differenzierungen nach dem früheren Status, sondern auf Differenzierungen im Hinblick auf ein einheitliches Ziel gerichtet: Differenzierung der Leistungen zwecks Erreichung eines grundsätzlich einheitlich vorgestellten Standards, nicht Differenzierung des angestrebten Standards.

Als vierte Möglichkeit wäre die Differenzierung nach besonderen Lebenslagen, nach einem Bedarf an sozialen Diensten aufzuführen. Bei den Einkommensgrenzen, die das Sozialhilfegesetz für die Hilfen in besonderen Lebenslagen festsetzt, wird ein anderer Bedarf für den laufenden Lebensunterhalt als der nach Regelsätzen gewährte vorausgesetzt, so daß die Zusatzleistung für den Sonderbedarf einsetzt, ehe der „notwendige Lebensunterhalt“ unterschritten wird<sup>24)</sup>.

Wenn solche Differenzierungen nach besonderen Lebenslagen genauer diskutiert werden sollen, muß der ganze Katalog der bisher genannten Fragen noch einmal aufgeschrieben werden; denn dann stellt sich die Frage erneut, ob diese Differenzierungen nach besonderen Lebenslagen einheitlich für alle, zeitlich variabel, differenziert nach Personengruppen, nach Einkommensarten, nach sozialem Status sein sollen, nur jeweils auf einem anderen — bei den einzelnen besonderen Lebenslagen wiederum unterschiedlichen — Niveau als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt. Ein Prinzip, nach dem bei den gegenwärtig geltenden Regelungen verfahren würde, ist nicht erkennbar.

### 3. Das Bedürfnis nach sozialen Diensten

#### 3.1. Der Begriff der sozialen Dienste

Wenn man Antworten auf den gesamten Fragenkatalog näherkommen will, muß man daher zunächst die Vorfrage stellen, worum es bei dem Bedürfnis nach sozialen Diensten, bei dem Sonderbedarf in besonderen Lebenslagen im Kern geht. Bei ihnen

---

<sup>24)</sup> Vgl. §§ 79 — 87 BSHG.

ist nicht in gleichem Sinne wie bei dem laufenden Lebensunterhalt, bei dem Bedarf an Konsumgütern, ein Grundbedürfnis angesprochen, das alle Menschen haben, sondern ein Bedürfnis, das erst in einer besonderen, in einer anormalen Situation entsteht, in einer Situation, in der irgendeine Schädigung, eine Beeinträchtigung der normalen Lebensmöglichkeiten eines Gesunden vorliegt. Als normal wäre dabei eine Existenz zu bezeichnen, die frei von Schädigungen ist, jedenfalls ein Status, der in der Gesellschaft als erreichbar, als erstrebenswert gilt, nicht ein statistischer Durchschnitt. Was als ein solcher außerordentlicher Zustand der Schädigung, der eine besondere Hilfe erfordert, angesehen wird, hängt sicher von gesellschaftlichen Veränderungen ab, hat sich eindeutig ausgeweitet und ist im Laufe der Entwicklung immer umfassender geworden und zwar je mehr 1. das Hilfpotential innerhalb der Familie geschwunden ist, 2. neuartige psychische und soziale Störungen entdeckt oder als korrigierbar angesehen worden sind und 3. die Gesellschaft feinfühlicher gegenüber solchen Minderungen von Lebensmöglichkeiten, von Lebenschancen geworden ist, die heute — im Gegensatz zu früheren Zeiten — nicht mehr als schicksalhaft hingenommen werden, sondern als behebbar gelten. Diese Sonderbedürfnisse sind dadurch charakterisiert — man kann das sogar ökonomisch aus Nachfragekurven herleiten —, daß sie nicht wie zusätzlicher Konsum zu einer Verbesserung des Lebenszuschnitts, zu einem höheren Wohlstandsniveau führen, sondern daß dann, wenn solche Sondersituationen, solche pathologischen Zustände auftreten, eine zusätzliche Leistung, ein zusätzlicher Verbrauch an sozialen Diensten erforderlich wird, um den früher erreichten Status, den früher erreichten Wohlstand, den bisherigen Lebenszuschnitt zu halten. Ein zusätzliches Einkommen, also auch eine Sozialleistung, die man für Konsumgüter verwenden kann, führt auf ein höheres Wohlstandsniveau; eine zusätzliche Leistung für soziale Dienste — der einfachste Fall ist eine körperliche Schädigung, eine Krankheit — kann demgegenüber nur den seitherigen Konsumstandard bewahren; wenn die zusätzliche Leistung nicht einträte, müßte die Behandlung der Schädigung aus den vorhandenen Mitteln bezahlt werden, und damit würde das Lebensniveau sinken. Das scheint eine einfache, eine sinnvolle Abgrenzung zwischen diesen beiden Arten von Bedarf zu sein. Soziale Dienste in diesem Sinne sind Leistungen, die von der lebenserhaltenden Therapie und Versorgung über den lebenserleichternden Beistand bei Gebrechen und Beschwerden des Daseins bis zur beratenden, anleitenden, fördernden und unterstützenden Assistenz bei der persönlichen Lebenshaltung und Lebensbewältigung reichen.

### 3.2. Angebotsformen für soziale Dienste

Bei diesem Bedarf an sozialen Diensten sind nun grundsätzlich drei Fälle zu unterscheiden. Der erste Fall wäre, daß ein Marktangebot an solchen Diensten besteht. Dann können die Dienste individuell vom einzelnen gegen Geld erworben werden, wie es zum Beispiel bei ärztlicher Behandlung der Fall ist. Wer genug Geld hat, kann zum Arzt gehen, kann sich behandeln lassen und kann ihn bezahlen. Der zweite Fall ist, daß solche Dienste als Marktangebot zwar möglich, aber nicht hinreichend entwickelt sind. Das Angebot ist nicht vorhanden oder zu knapp. Diese Konstellation scheint insbesondere bei der großen Masse pflegerischer Dienste gegeben zu sein. Der dritte Fall schließlich wäre, daß solche Dienste, die dann oft

Institutionen, Vorrichtungen oder Zustände sind, der Natur der Sache nach überhaupt nicht individuell gekauft, sondern nur — wie die Finanzwissenschaftler sagen — als kollektive Güter angeboten werden können. Um das zu illustrieren, sei nur an die Behinderungen erinnert, denen auf einen Rollstuhl angewiesene Menschen an den verschiedensten Stellen ausgesetzt sind: Daß jede Treppe ein unüberwindliches Hindernis für sie ist, daß öffentliche Verkehrsmittel ihnen kaum zugänglich sind, daß sie keine Telefonzelle benutzen können und ähnliches. Das sind Behinderungen, die man nicht dadurch beheben kann, daß man sich als Einzelnener eine Dienstleistung kauft. Solche Erschwernisse lassen sich vielmehr nur durch kollektive Güter, zum Beispiel Auffahrtsrampen an Treppen und Unterführungen und ähnliche Dinge, korrigieren.

### 3.3. Folgerungen für neuartige Bedürftigkeitsbegriffe

Die Unterscheidung zwischen den drei genannten Fällen ist aus zwei Gründen wichtig. Man kann überhaupt nur in den beiden ersten Fällen, wo also ein Marktangebot vorhanden oder möglich ist, sinnvoll die Frage stellen — wie es im BSHG getan wird —, ob den Hilfesuchenden die Aufbringung der Mittel zuzumuten ist. Wo es sich um ein kollektives Gut handelt, ist diese Frage ausgesprochen sinnwidrig. Zum zweiten: Nur im ersten Fall, das heißt nur wo ein marktmäßiges Angebot vorhanden ist, kann man die *Gewährung* der Hilfeleistung davon abhängig machen, ob und inwieweit den Hilfesuchenden die Aufbringung der Mittel zuzumuten ist. Im zweiten Fall, in dem ein Marktangebot zwar möglich wäre, aber nicht vorhanden ist, erst recht im dritten, bei dem es sich um kollektive Leistungen handelt, müßte dagegen die Dienstleistung *jedem* zustehen, auch dem, der die Mittel aufbringen kann; und es wäre dann nur die Frage, inwieweit er zu den Kosten beitragen soll. Es ist aber sinnlos zu sagen: Wer die Mittel aufbringen kann, bekommt einen Dienst nicht, den er sich gar nicht kaufen kann, und sei er noch so reich. Deshalb müßten soziale Dienste grundsätzlich als für jeden offenes, für jeden verfügbares Angebot konzipiert sein. Erst danach dürfte die Frage gestellt werden, wie die Mittel dafür aufgebracht werden. Daraus ergeben sich Folgerungen für den Begriff der Bedürftigkeit. Soweit es um die Zumutbarkeit von Aufwendungen für soziale Dienste geht (also um den ersten und den zweiten der genannten Fälle, bei denen ein marktmäßiges Angebot vorhanden oder zumindest möglich ist), wird man unter Umständen zu ganz anderen Ergebnissen kommen als beim normalen laufenden Lebensunterhalt. Auf Sonderbelastungen, wie sie durch die Inanspruchnahme sozialer Dienste entstehen, ist nämlich in der Regel ein normales Familienbudget nicht eingerichtet. Es würde die wirtschaftliche Kraft vieler privater Haushalte auch weiter übersteigen, wollten sie für jeden risikobedingten, das heißt für den einzelnen nicht kalkulierbaren Eventualbedarf Vorsorge treffen. Überlasse man es ihnen trotzdem, mit solchen Schicksalsschlägen finanziell allein fertig zu werden, so könnte das sehr schnell einen ansonsten völlig geordneten Haushalt weitgehend ruinieren. Für den wohl umfangreichsten sozialen Dienst, die medizinische Versorgung, ist das schon sehr früh festgestellt worden. Berühmt geworden ist *Gustav Schmollers* Formulierung: „Die Krankheitskosten wirken für die Familienwirtschaft wie die Kriege und ähnliches für die Staatswirtschaft. Sie kommen unregelmäßig

<sup>25)</sup> Gustav Schmoller, Die soziale Frage, München und Leipzig 1918, S. 371.

und unerwartet; das gewöhnliche Budget ist nicht für sie eingerichtet.“<sup>25)</sup> Der gleiche Zusammenhang ist in den Reichstagsdrucksachen der Session 1882/83 beschrieben: „Die Verarmung zahlreicher Arbeiterfamilien hat ihren Grund darin, daß sie in Zeiten der Krankheit ihrer Ernährer eine ausreichende Unterstützung nicht erhalten. Sind diese, weil gegen Krankheit nicht versichert, lediglich auf die öffentliche Armenpflege angewiesen, so erhalten sie eine Unterstützung in der Regel erst dann, wenn alles, was sie an Ersparnissen, an häuslicher Einrichtung, Arbeitsgerät und Kleidung besitzen, für die Krankenpflege und den notdürftigen Unterhalt der Familie geopfert ist. Und selbst dann, wenn die öffentliche Hilfe früher eintritt, oder der Erkrankte einer Krankenkasse angehört, ist die Unterstützung meist so ungenügend, daß sie eine ausreichende Pflege des Kranken nicht ermöglicht und den Ruin seiner Wirtschaft nicht zu verhindern vermag. Bei vielen Arbeitern ist daher eine ernstliche Krankheit die Quelle einer Minderung der Erwerbsfähigkeit, wenn nicht völliger Erwerbsunfähigkeit für die ganze Lebenszeit; und selbst diejenigen, welche ihre völlige Erwerbsfähigkeit wieder erlangen, können meist nur durch jahrelange Anstrengung und Entbehrung das während der Krankheit Verlorene soweit ersetzen, daß sie wieder zu einem geordneten Haushalt gelangen.“<sup>26)</sup>

Daher ist mit dem Instrument der Versicherung schon sehr früh versucht worden, solchen risikobedingten Eventualbedarf auszugleichen. Für die meisten sozialen Dienste gibt es aber keine Versicherung. Die Gründe dafür können hier nicht untersucht werden. Es sollte allerdings einmal geprüft werden, ob es nicht einige soziale Dienste gibt, für die man durchaus Versicherungen einführen könnte, und ob zu solchen allmählich versicherungsreif werdenden Diensten nicht der Bedarf an Pflege zu rechnen wäre. Für Heimpflegekosten ist eine solche Konstruktion in letzter Zeit diskutiert worden, ausgelöst durch die hohen Steigerungsraten bei den Pflegeätzen. Solange aber für die meisten der sozialen Dienste dieses Instrument der Versicherung nicht zur Verfügung steht, wird die Sozialhilfe nicht umhin können, hier relativ großzügig — und das heißt wahrscheinlich auch: versorgungsähnlich standardisiert, unter besonderen Umständen sogar gänzlich unabhängig von Einkommensgrenzen — Hilfe zu leisten. Das ist es ja wohl auch, was sie gerade durch die Hilfen in besonderen Lebenslagen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil angestrebt hat. Man könnte also den Sachverhalt auch wie folgt kurz zusammenfassen: Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt hat die Sozialhilfe die Aufgabe, nicht versicherten Personen den Versicherungsschutz zu ersetzen; bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen muß sie dagegen nicht vorhandene Versicherungsmöglichkeiten ersetzen. Deshalb erfaßt sie in diesem Fall potentiell einen wesentlich größeren Personenkreis.

Demgegenüber tragen weder die Organisation und der Entwicklungsstand der sozialen Dienste noch — um nicht zu sagen: noch weniger — die soziale Gesetzgebung dem Umstand genügend Rechnung, daß es Bedürftigkeit gibt, weil ein Angebot an sozialen Diensten nicht oder nicht ausreichend vorhanden ist. Solche Bedürftigkeit läßt sich nur schwer oder überhaupt nicht durch Einkommensgrenzen

---

<sup>26)</sup> Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, 5. Legislaturperiode, 2. Session 1882/83, 5. Bd., S. 140. Zitiert nach Heinrich Braun, *Motive sozialer Hilfeleistungen*, Frankfurt am Main 1955, S. 13.

definieren. Man braucht hier einen zweiten, gänzlich andersartigen Bedürftigkeitsbegriff, der aus ungedecktem Bedarf an sozialen Diensten abgeleitet ist und der neben den bisherigen Begriff der „wirtschaftlichen“, der „Einkommens“-Bedürftigkeit treten müßte. Bedürftigkeit als Mangel an Kaufkraft zu beschreiben ist nur dann sinnvoll, wenn es um die Deckung eines Bedarfs an Gütern und Diensten geht, die man grundsätzlich kaufen kann. Diese Voraussetzung ist aber in den beiden zuletzt genannten Fällen, daß nämlich ein Marktangebot nicht vorhanden oder — bei Kollektivbedarf — überhaupt nicht möglich ist, nicht gegeben. Mit den bisherigen, auf die materielle Situation, auf die verfügbaren Mittel des Hilfebedürftigen abstellenden Bedürftigkeitsbegriffen ist daher hier nicht weiterzukommen.

Bei Bedürftigkeit, die durch mangelhafte Befriedigung von Bedürfnissen nach sozialen Diensten konstituiert wird, wäre wohl auch für legislatorische Zwecke nach den (in Abschnitt 3.2.) genannten Angebotsformen sozialer Dienste zu unterscheiden. Im Fall eines ausreichenden marktmäßigen Angebots<sup>27)</sup> sind rechtliche Regelungen, wie sie das Sozialhilfegesetz vorsieht, grundsätzlich sinnvoll und angemessen. Dann — aber auch nur dann — kann sich die Sozialhilfe auf die Finanzierung eines sozialen Dienstes im Einzelfall beschränken und diese Hilfe davon abhängig machen, ob dem Betroffenen „die Aufbringung der Mittel . . . zuzumuten ist“<sup>28)</sup>. Bedürftigkeit kann hier also auf Grund der Einkommenssituation festgestellt werden. Für die Festlegung bestimmter Einkommensgrenzen wäre erneut der ganze Fragenkatalog zu überlegen, der (in Abschnitt 2.2.) für die Hilfe zum Lebensunterhalt entwickelt worden ist. Wenn die Eigenart eines sozialen Dienstes es an sich zuließe, sie marktmäßig anzubieten, ein solches Angebot aber entweder nicht unerheblich hinter dem Bedarf zurückbleibt oder in seiner Substanz überhaupt noch nicht hinreichend entwickelt ist, müßten dagegen andere Lösungen gefunden werden. Dann wäre es sehr bedenklich, die Sozialhilfe auf die Finanzierung sozialer Dienste im Einzelfall zu reduzieren. Das ist aber weitgehend die Situation, die heute besteht: ein unzureichendes Angebot an sozialen Diensten, das auch Einkommensbeziehern, die für die Bezahlung ohne weiteres aufkommen könnten, die Inanspruchnahme solcher Dienste unmöglich macht, verbunden mit einer gesetzlichen Regelung, die grundsätzlich darauf abstellt, Grenzen für die Zuteilung öffentlicher Mittel zu setzen. Bei grundsätzlich möglichem, aber nicht oder nicht ausreichend vorhandenem marktmäßigem Angebot müßte demgegenüber ein Anspruch auf Leistung — nicht auf die Finanzierung — bestimmter sozialer Dienste vorgesehen werden. Es wären also Regelungen analog zu § 93 Abs. 1 BSHG zu treffen, ohne die bisherige Begrenzung auf Einrichtungen für einen durch bestimmte Einkommensgrenzen definierten Personenkreis mit zu übernehmen. Solange ein allgemeiner Bedarf an sozialen Diensten sich für legislatorische Zwecke vielleicht noch nicht hinreichend präzise beschreiben läßt, könnte man enumerativ verfahren, ohne einer solchen Liste Ausschließlichkeitscharakter zu geben. Würde dieserart ein Anspruch auf Leistung bestimmter sozialer Dienste eingeräumt, wäre danach

---

27) „Marktmäßiges Angebot“ ist hier nicht in dem Sinne zu verstehen, daß es von kommerziellen Anbietern, die miteinander in (auch Preis-) Konkurrenz stehen, gemacht würde. Gemeint ist lediglich, daß es sich um soziale Dienste handelt, die der einzelne Bedürftige effektiv zu „kaufen“ in der Lage ist, sofern er nur über die nötigen Mittel verfügt.

28) § 28 BSHG.

selbstverständlich zu fragen, wer für diese Dienstleistung im Einzelfall aufzukommen hat. Das kann — und wird (bei entsprechender Festlegung von Einkommensgrenzen für die kostenlose Inanspruchnahme sozialer Dienste) in vielen Fällen — der sozialer Dienste Bedürftige sein. Wiederum wäre also der Fragenkatalog durchzugehen, der zum Bedürftigkeitsbegriff bei Hilfe zum Lebensunterhalt aufgestellt wurde. Ein Überschreiten der — wie auch immer gezogenen — Einkommensgrenze würde in diesem Falle jedoch nicht bedeuten, daß keine Hilfe gewährt würde. Der Anspruch auf Leistung notwendiger sozialer Dienste bliebe vielmehr für jedermann bestehen. Lediglich der Anspruch auf Bezahlung durch die Sozialhilfe entfele.

Bei sozialen Diensten, die den Charakter kollektiver Güter haben, bleibt überhaupt keine andere Möglichkeit als ihre Bereitstellung durch öffentliche Instanzen und ihre kostenlose Nutzung durch alle Betroffenen. Entsprechen soziale Dienste der strengen finanzwissenschaftlichen Definition der public goods, wonach niemand von ihrem Genuß oder Gebrauch ausgeschlossen werden kann, auch wenn er nicht bereit ist, etwas dafür zu bezahlen<sup>29</sup>), so kann es weder einen individuellen Rechtsanspruch auf eine solche Dienstleistung noch eine individuelle Verpflichtung zur Deckung bestimmter Kosten geben. Dieser Typ sozialer Dienstleistungen gehört in den Bereich allgemeinen Verwaltungshandelns, so daß das Sozialhilferecht nur bestimmte Einrichtungsgarantien geben, das heißt Arten und Ausmaß der öffentlichen Daseinsvorsorge für geschädigte Menschen verordnen könnte.

#### 4. Die immateriellen Bedürfnisse

Die bisherigen Überlegungen, wie Bedürftigkeit bei der Versorgung mit Gütern und Diensten für den normalen Lebensunterhalt und bei der Versorgung mit sozialen Diensten auf den Begriff und in das Gesetz gebracht werden kann, betrafen alle die physiologischen Bedürfnisse im Sinne der (in Abschnitt 1.4. erwähnten) *Maslowschen* Bedürfnishierarchie. Wenn es bei den sozialen Diensten sicher auch mannigfache Grenzüberschreitungen gibt, so sind doch Sicherheit, Zuwendung und Anerkennung, die sie vermitteln, eher eine — zweifellos sehr erwünschte — Zutat, die aus gut geleisteten sozialen Diensten erwächst, als auslösende Zielgrößen. Primär dient auch die Versorgung mit sozialen Diensten dazu, die Grundbedürfnisse der Lebenserhaltung, nach Nahrung, Gesundheit und körperlicher Integrität, und alle jene Bedürfnisse zu befriedigen, die diesen Zielen dienen, die das Leben angenehmer machen und das (physische) Wohlbefinden erhöhen.

Nimmt man jedoch die seit den zwanziger Jahren ständig wiederholte These ernst, daß Fürsorge essentiell persönliche Hilfe sei — und zwar nicht nur im Sinne von Dienstleistungen für kranke, behinderte, geschädigte und benachteiligte Personen, sondern auch im Sinne von Hilfen zur Lebensgestaltung und Lebensbewältigung —, so wäre es sehr unbefriedigend, wenn man der Sozialhilfe bei der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse nach Sicherheit, Zuwendung, Anerkennung und Selbstverwirklichung keinerlei Kompetenz zuerkennen würde. Bei diesen Bedürfnissen wird die Aufgabe der Sozialhilfe jedoch nicht gleichlautend

---

<sup>29</sup>) Vgl. Richard A. Musgrave, Finanztheorie, Tübingen 1974, S. 8 ff.

wie bei den physiologischen Bedürfnissen dahingehend definiert werden können, daß sie immer dann einzugreifen habe, wenn ein bestimmter, gesellschaftlich anerkannter Mindeststandard der Bedürfnisbefriedigung nicht erreicht wird. Aber die Art, wie Sozialhilfe und wie das Gesetz, das sie regelt, gestaltet und durchgeführt werden, wird sehr wesentlich dafür sein, ob Personen, deren physiologische Bedürfnisse von der Sozialhilfe gedeckt werden müssen, auch bei den in der Hierarchie von *Maslow* folgenden Bedürfnissen einen solchen gesellschaftlich anerkannten Mindeststandard erreichen. Bei dem seit Jahrzehnten immer wieder artikulierten Selbstverständnis der Fürsorge müßte sie bei jeder gesetzgeberischen Maßnahme darauf sehr genau achten.

#### 4.1. Sicherheits-Bedürfnisse

Nach *Maslows* Hypothese von der Hierarchie relativer Präpotenz verschiedener menschlicher Grundbedürfnisse tritt das Streben nach Sicherheit in den Vordergrund, wenn die physiologischen basic needs gedeckt sind. Gemeint ist ein umfassendes Bedürfnis, frei von Furcht zu leben, das das Bedürfnis nach Verlässlichkeit, nach Vertrauen (in die Zukunft), nach Stabilität, nach Schutz und Ordnung und ähnliches einschließt.

Ob solches Bedürfnis sich realisieren läßt, hängt offensichtlich sehr stark von gesellschaftlichen Verhältnissen ab. Der unerwartet starke und unerwartet lange anhaltende Rückgang der Beschäftigung hat wieder deutlich werden lassen, was während der langjährigen Hochkonjunktur oft vergessen worden war: daß für die Zukunftserwartungen der Menschen die Sicherheit des Arbeitsplatzes eine zentrale Bedeutung hat. Sicherheit des Arbeitsplatzes bedeutet für sich allein aber noch nicht Einkommenssicherheit; soziale Sicherheit muß hinzukommen. Daß wir unser ganzes Umverteilungssystem ein System sozialer Sicherung nennen, besagt ja nicht zuletzt, daß es nicht einfach der wirtschaftlichen Versorgung dient (die auch nach Fürsorgeprinzipien sichergestellt werden könnte), sondern daß das Äquivalenzdenken, das Anspruchsprinzip, das in den Sozialleistungen vorherrscht und das die Leistungen berechenbar macht, auch ein Gefühl der Sicherheit und Verlässlichkeit vermitteln soll. Das heißt, daß Standardisierung, Schematisierung, Äquivalenzdenken dem Sicherheitsbedürfnis sehr viel mehr entgegenkommen als Individualisierungsprinzipien. Insofern ist ein gewisser Widerspruch vorhanden zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit und dem fürsorgerischen Gestaltungsprinzip.

Sicherheitsgefühle hängen ganz gewiß auch davon ab, wie groß die Befürchtungen sind, in der persönlichen, physischen Integrität verletzt zu werden. Persönliche Sicherheit in diesem Sinne wird also etwa durch Gesundheitspolitik und Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen am Arbeitsplatz und im Verkehr ebenso gestärkt wie durch Aufrechterhaltung der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, die die Angst vor einem jeden einzelnen persönlich bedrohenden Chaos vermindert. Ebenso elementar ist wahrscheinlich das Bedürfnis, sich auf die Sicherheit der Versorgung mit Gütern und Diensten zum Lebensunterhalt verlassen zu können. Lange Zeit schien diese Sicherheit der Güterversorgung kein Problem zu sein, über das man nachzudenken brauche; erst die Energiekrise hat plötzlich wieder ein allgemeines Bewußtsein geschaffen, daß diese Sicherheit sehr labil ist und sehr leicht gefährdet sein kann.

Solange es um derartige gesamtgesellschaftliche und weltwirtschaftliche Zusammenhänge geht, kann für die Sozialhilfe sicher nicht einmal eine Charginrolle reklamiert werden. Aber sobald nicht mehr Sicherheitsbedürfnisse im allgemeinen, sondern in besonderen Einzelfällen in Frage stehen, ist für die Hauptrolle oft gar kein anderer Akteur als die Sozialhilfe vorhanden. Ob sie in dieser Rolle Beifall findet, wird sehr stark von Details der Ausgestaltung und Handhabung des Sozialhilferechts abhängen. Bedenkt man, daß *Maslow* bei seinen Erläuterungen, was er unter „safety needs“ versteht, auch das Vertrauen in den Beschützer nennt, so wird man voraussagen können, daß der Erfolg der Aufführung — und zwar gerade, wenn es sich um ein Repertoirestück handelt — von dem Chor der Sozialarbeiter und des sonstigen fürsorgerisch tätigen Personals bestimmt sein wird.

Das alles gilt in wesentlich stärkerem Maße für die Sicherheit der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen. Denn hier ist die Sozialhilfe nicht wie sonst Ausfallbürge, sondern für viele soziale Dienste „Monopolist“ oder zumindest „Marktführer“. Daß soziale Dienste keineswegs für alle Fälle ausreichend vorhanden und verfügbar sind und daß die Befürchtungen, soziale Dienste nicht erhalten zu können, wenn man sie braucht, wahrscheinlich noch weiter verbreitet ist, als durch die effektiven „Marktdaten“ gerechtfertigt wäre, wurde schon gesagt. Wenn es auch nicht möglich sein wird, für alle sozialen Dienste individuelle Rechtsansprüche unabhängig von Einkommensgrenzen einzuräumen, so wäre doch durch eine Art Amtspflicht, analog zu § 93 BSHG, für die Bereitstellung von sozialen Diensten für alle, die ihrer bedürfen, Sorge zu tragen, eine wahrscheinlich nicht unerhebliche Verminderung von „Sicherheits-Bedürftigkeit“ zu erreichen.

#### 4.2. Zuwendungs-Bedürfnisse

Das Bedürfnis nach — wie es *Maslow* nennt — Zuwendung, nach Kommunikation, nach Partizipation, nach Anteilnahme am Leben anderer, das Bedürfnis, daß andere am eigenen Leben Anteil nehmen, hat in den Debatten um die Funktionen von Fürsorge und Sozialarbeit in den letzten Jahrzehnten eine sehr gewichtige Rolle gespielt, hier vor allem unter dem Stichwort Vereinsamung. Es hat in einer Reihe von Bestimmungen im Sozialhilfegesetz Niederschlag gefunden, wo von Beziehungen zur Umwelt, Teilnahme am kulturellen Leben, am Leben in der Gemeinschaft und von Verbindungen mit nahestehenden Personen die Rede ist<sup>30)</sup>. Es ist klar, daß eine Nicht-Befriedigung dieses Bedürfnisses einen Bedürftigkeitstypus schafft, der weitgehend auf gesellschaftlichen Veränderungen beruht, insbesondere wieder auf Veränderungen in der Familienverfassung.

Wie hier allerdings Bedürftigkeit, mangelnde Erfüllung dieses Bedürfnisses definiert und wo folglich Hilfe angesetzt werden kann, ist eine Frage, der man sich zunächst ziemlich hilflos konfrontiert findet. Sie wird in ganz engem Zusammenhang mit bestimmten gesellschaftlichen Entwicklungen gestellt werden müssen, nämlich daß Kontaktschwierigkeiten und alle anderen Probleme der Vereinsamung früher sehr viel mehr als Ergebnis individueller Fehlhaltungen gesehen worden ist, daß man deshalb auch im Bereich der Sozialarbeit vor allem mit case work, mit psychologischen Verfahren und Methoden etwas dagegen ausrichten zu können

<sup>30)</sup> Vgl. §§ 12 Abs. 1, 40 Abs. 1, 50 und 75 BSHG.

glaubte, während heute viel eher in sozialen Bedingungen, also in überindividuellen Gegebenheiten, Ursachen solcher Kontaktschwierigkeiten, solcher Vereinsamung gesehen werden und deshalb die Tendenz besteht, entweder durch Eingriffe in die soziale Umwelt (community work) oder durch die Veränderung der Gesamtgesellschaft Abhilfe zu schaffen.

Die Schwierigkeit, im Sozialhilferecht Angebote für diejenigen zu formulieren, die unter einem Mangel an Zuwendung leiden, läßt zur Zeit wahrscheinlich nur den Ausweg zu, den das Sozialhilfegesetz 1961 schon gegangen ist, nämlich die Enumeration bestimmter Gruppen, wie etwa der Alten und Behinderten, bei denen eine verbreitete „Zuwendungs-Bedürftigkeit“ vermutet wird. Daß man damit fürsorgerischen Prinzipien nicht voll gerecht wird, muß jedem klar sein, der nicht glaubt, daß Vereinsamung ein ausschließlich gruppenspezifisches Phänomen sei und nicht auch individuelle Ursachen haben könne.

Wie bei Unsicherheits-Gefühlen kommt es auch bei Vereinsamung und sozialer Isolation zunächst darauf an, bei der Handhabung der gesetzlichen Regelungen auf diese spezifische Bedürftigkeit Bedacht zu haben. Zur Behebung kommunikativer Bedürftigkeit sind jedoch auch eigenständige Hilfeformen entwickelt worden, die unabhängig von der Hilfe bei physiologischer Bedürftigkeit eingesetzt werden. Vor allem handelt es sich dabei um institutionelle Angebote wie zum Beispiel Altagestätten. Aber auch ein einfacher Hinweis und Ratschlag, ein wenig organisatorische Betätigung und die Bereitstellung gewisser technischer Hilfsmittel können bereits zu Lösungen führen wie zum Beispiel bei den Telefonketten alter Menschen.

#### 4.3. Anerkennungs-Bedürfnisse

Daß auch das Bedürfnis nach Anerkennung, nach Achtung vor sich selbst und Achtung durch andere, nach Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Kraft zur Lebensbewältigung bei den Reformbestrebungen, die zum Sozialhilfegesetz geführt haben, eine wichtige Rolle gespielt hat, zeigt schon die zentrale Stellung, die der Begriff der Würde des Menschen in diesem Gesetz einnimmt. Damit und speziell auch durch die Ausstattung der Hilfebedürftigen mit Rechtsansprüchen<sup>31)</sup> sollte ja die Diskriminierung, die man im Empfang von Fürsorgeleistungen gesehen hat, aufgehoben werden. Der Verlust an Prestige, an Selbstrespekt, an Achtung durch andere, der mit Fürsorgeleistungen verbunden war, sollte endgültig überwunden werden. Auch das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ gehört hierhin, denn dieses *Maslowsche* Anerkennungsbedürfnis meint auch die Achtung, die der einzelne vor sich selbst haben kann, weil er mit seinem Leben ohne fremde Hilfe fertig wird.

#### 4.4. Bedürfnisse nach Selbstverwirklichung

Das Bedürfnis nach Selbsterfüllung und Entwicklung eines Selbstwertgefühls, nach der Verwirklichung der eigenen Anlagen, das Bedürfnis, sich Lebensziele zu setzen und dadurch zu „aktualisieren“, was man „potentiell“ ist, läßt sich wohl

---

<sup>31)</sup> Eine Informationsbroschüre, die das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit herausgegeben hat, trägt bezeichnenderweise den Titel „Sozialhilfe — Ihr gutes Recht“.

kaum durch Sozialhilfeleistungen erfüllen. Seelsorge, Erziehung in Elternhaus und Schule und die soziale Umwelt in der Familie, im Beruf und in sonstigen sozialen Rollen haben hier sicher wesentlich mehr Einfluß und Kompetenz. Allerdings hängt Selbstverwirklichung insofern wohl auch von sozialen Leistungen ab und kann vielleicht überhaupt nur durch soziale Leistungen gewährleistet werden, als allzu bedrückende Verhältnisse wahrscheinlich schon die Entwicklung eines Bedürfnisses nach Selbstverwirklichung, nicht erst seine Erfüllung verhindern. Daher ist auch der Vorschlag eines Arbeitskreises des Deutschen Vereins nicht nur verständlich, sondern durchaus sachgerecht, in das Gesetz eine Vorschrift aufzunehmen, daß die Sozialhilfe zur Entfaltung der Persönlichkeit des Hilfeempfängers beitragen soll.

Soziale Hilfen können aber auch direkt und unmittelbar eine Förderung der Selbstverwirklichung des einzelnen sein, insbesondere dann, wenn Fehlentwicklungen in der Persönlichkeitsstruktur durch bestimmte spezielle soziale Dienste, etwa psychotherapeutischer Art, korrigiert werden können. Hier ist aber wahrscheinlich eher die Jugendhilfe aufgerufen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß ein Mensch Selbstwertgefühl gewinnen kann, als daß die Sozialhilfe eingreifen könnte, wenn es verlorengegangen, wenn es zerstört ist.

## 5. Zusammenfassung und Schlußbemerkungen

Fürsorgerechtliche Bedürftigkeit kann nicht nach absoluten, eindeutigen, wissenschaftlich ableitbaren Maßstäben erkannt oder festgelegt werden. Sie ist stets ein relativer, auf Konvention beruhender Begriff. Ganz allgemein läßt sich daher nur sagen, daß Bedürftigkeit besteht, wenn ein bestimmtes, gesellschaftlich anerkanntes Mindestmaß der Bedürfnisbefriedigung unterschritten wird.

Andererseits kann die gesellschaftliche Übereinkunft, wo die Untergrenze der Bedürfnisbefriedigung liegen soll, wohl auch nicht ganz willkürlich sein. Wenn bestimmte Relationen zu anderen in dieser Gesellschaft gegebenen Größen und Lebensverhältnissen nicht beachtet sind, bedeutet die Konvention eine vorsätzliche Diskriminierung von Minderheiten und damit ihren Ausschluß aus dieser Gesellschaft. Man wird daher immer dann von mangelhafter Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse reden müssen, wenn ein Niveau unterschritten wird, das nach den gesellschaftlichen Bedingungen, nach dem Stand der Produktivkräfte für alle gewährleistet werden kann.

Solche Definition läßt sich aber nur dann durch die Festlegung von Einkommensgrenzen in die einer materiellen Bedürftigkeit transformieren, wenn die Möglichkeit besteht, Bedürfnisse durch (individuellen) Kauf von Gütern und Dienstleistungen zu befriedigen. Für den normalen laufenden Lebensunterhalt und für einige soziale Dienste, die bei besonderen Lebenslagen benötigt werden, ist das sicher der Fall. Insoweit läßt sich sehr genau und detailliert erörtern, wie Bedürftigkeit im Sozialhilferecht beschrieben werden kann.

Menschliche Grundbedürfnisse sind aber nicht mit jenen erschöpft, die sich hinreichend befriedigen lassen, wenn man über hinreichende Geldmittel verfügt. Gerade diese anderen Grundbedürfnisse führen aber häufig zu psychischen Störungen und sozialem Versagen, wenn sie unzulänglich erfüllt werden. Darum dürfen

gerade sie nicht aus dem fürsorgerischen Aufgabenkatalog herausdefiniert werden, wenn die Sozialhilfe nicht gegenüber der Fürsorge ein Rückschritt zur Armenpflege werden soll.

Wenn man unter diesem Aspekt unzureichend gedeckte Bedürfnisse nach sozialen Dienstleistungen, nach Sicherheit, nach Zuwendung, nach Anerkennung und nach Selbstverwirklichung betrachtet, so wird klar,

- daß man bei dem Begriff Bedürftigkeit nicht einfach von Einkommensgrenzen ausgehen kann, sondern daß man zunächst fragen muß, welches Maß an Erfüllung all dieser Grundbedürfnisse zu einer menschenwürdigen Existenz gehört,
- daß man Bedürftigkeit in weiten Bereichen nach dem augenblicklichen Stand wahrscheinlich nur definieren kann als einen Mangel an bestimmten Diensten, die den einzelnen geleistet werden müßten, wenn bei wesentlichen menschlichen Bedürfnissen ein Mindestmaß der Befriedigung nicht unterschritten werden soll und
- daß man nur bei einem sehr begrenzten Teil der menschlichen Grundbedürfnisse, wie sie bei *Maslow* beschrieben sind, überhaupt fragen kann, ob sie dadurch zu erfüllen sind, daß man dem einzelnen Geld gibt; nur wo das möglich ist, kann man die bisher gewohnten Definitionen von Bedürftigkeit, nämlich durch Einkommensgrenzen, anwenden.

Das ist an sich auch durchaus begriffen und gewollt. Die Fürsorge hat ja nicht erst in den Debatten um das Sozialhilfegesetz, sondern schon in den zwanziger Jahren immer gefordert und verkündet, daß sie sich als persönliche Hilfe versteht, daß sie nicht wirtschaftliche Hilfe, jedenfalls nicht nur wirtschaftliche Hilfe sein wolle, daß sie über die Armenhilfe hinausginge. Das alles sind ja Umschreibungen dafür, daß sie es mit Arten von Bedürftigkeit zu tun habe, die durch Einkommensgrenzen gar nicht erfaßt werden können. Dann muß es allerdings fast widersinnig, zumindest widersprüchlich erscheinen, daß einerseits mit den besonderen Lebenslagen im Sozialhilfegesetz gerade nicht die wirtschaftlichen Notlagen, sondern persönliche Existenzformen und -bedingungen gemeint waren, die spezielle Hilfsdienste erfordern, daß dann aber andererseits wieder definiert worden ist, Hilfe in solchen besonderen Lebenslagen bekomme nur, wer bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet.

Demgegenüber kann ein Gesetz, das der Weiterentwicklung der Sozialhilfe dienen soll, nicht darauf verzichten, auch Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe aufzunehmen. Sie sollten überdies nicht nur Ausnahme- oder Härteklauseln sein, sondern eines der zentralen Themen einer Sozialhilferechtsreform. Denn die Verfeinerung der Leistungskasuistik und der zugehörigen Anspruchsvoraussetzungen vermag allenfalls die Praktikabilität des Gesetzes zu erhöhen, nicht aber den Anspruch, daß Fürsorge persönliche Hilfe sein soll, seiner Einlösung näherzubringen. Dazu bedarf es des Mutes, ein Gesetz zu machen, das (insbesondere Verwaltungs-) Juristen ein Greuel sein wird.

Darüber hinaus sollte für eine Sozialhilferechtsreform auch eine sehr anspruchslöse, aber solide Kärnerarbeit geleistet werden. Systematik und Begrifflichkeit des Sozialhilfegesetzes sind nicht unbedingt von solcher Luzidität, daß sie nicht mehr

*Dieter Schäfer*

verbesserungsfähig wären. Deshalb sollte man die Regeln, die in Geltung sind und denen man zur Geltung verhelfen will, zunächst einmal auf ihre Konsistenz prüfen, überlegen, ob und wie sie zusammenpassen, ob man sich nicht fortwährend in Widersprüche verwickelt. Auch damit hätte man schon einiges zu tun und, wenn man es getan hätte, schon einiges geleistet.