

Die Quantifizierung der Würde des Menschen im Rahmen des BSHG

So viele Reden auch am Verfassungstag gehalten wurden, so viele Leitartikel auch 25 Jahre Grundgesetz würdigten, über die tagtägliche mühevolle Arbeit, Verfassungsauftrag und Verfassungswirklichkeit in Übereinstimmung zu bringen, wurde wenig berichtet. Dies an einem Beispiel nachzuholen, versucht mein kleiner Beitrag.

Zu berichten ist von einer Gruppe sozial erfahrener Experten, die 1970 auszog, die Würde des Menschen zu quantifizieren, und dabei so erfolgreich war, daß die Ergebnisse dieses Versuchs der Operationalisierung von Artikel 1 Abs. 1 des GG zur Grundlage sozialadministrativer Entscheidungen gemacht wurden. Interessant ist nicht nur der Weg, der hier zur Operationalisierung von Verfassungsnormen eingeschlagen wurde, sondern interessant sind auch die Ergebnisse, haben wir doch fortan einen empirischen Maßstab, der für einen Teilbereich zu einer von wilden und subjektiven Urteilen freien Einschätzung unserer Verfassungswirklichkeit verhelfen kann.

Hatte bereits 1954 das Bundesverwaltungsgericht¹ unter Verweis auf die Leitgedanken des GG entschieden, daß Bedürftige gegenüber den Trägern der Sozialhilfe einen einklagbaren Rechtsanspruch auf die Gewährung des *notwendigen Lebensunterhalts* haben, so erweiterte das am 1. 6. 1962 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG) diesen Rechtsanspruch ganz entscheidend (§ 1, Abs. 2): »Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, *das der Würde des Menschen entspricht*.« Diese in einem Standardkommentar zum BSHG zu Recht als »königliche Norm« gefeierte Festlegung, begründet mit der verfassungsrechtlichen Feststellung der Unantastbarkeit der Menschenwürde, konfrontierte Verwaltung und Praxis zunächst mit einem kaum lösbareren Problem. Man hatte zwar genug Erfahrung darüber, was Menschen brauchen, um physisch überleben zu können. Hierzu gab es bereits wissenschaftliche Vorarbeiten; etwa ein Gutachten des Statistischen Amtes der Stadt Berlin von 1932 zur Bestimmung des notdürftigen Lebensunterhalts, »der die Fristung des Lebens und die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit gewährleisten soll«. Orientiert hatte man sich zu jener Zeit an der Bedürfnislosigkeit des chinesischen Kulis: »Der japanische oder chinesische Kuli, dessen Leistungsfähigkeit der Europäer bewundert, kann sich unbedenklich mit Reis und wenigen Zusätzen ernähren, denn in 1200 g Reis erhält er neben 72 g Eiweiß 3900 Kalorien, und soviel braucht er für seine Muskelarbeit«.²

Für die Frage aber, was über den notdürftigen Lebensunterhalt hinaus an finanziellen Mitteln aufgebracht werden müßte, um ein Leben führen zu können, das der Würde des Menschen entspricht, gab es keine Vorarbeiten, sondern nur eine sehr allgemeine Orientierung mit § 4 der VO zu § 22 BSHG (Regelsatzverordnung). Um möglichst alle Menschen im Geltungsbereich des GG in den Genuß eines Lebens kommen zu lassen, das der Würde des Menschen entspricht, hatte der weise Verordnungsgeber festgelegt: »Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen

¹ Vgl. Entscheidung des BVerwG vom 24. 6. 1954.

² Zit. nach M. Arendsee, Wieviel braucht der Mensch zum Leben?, in: Proletarische Sozialpolitik, 5. Jg., Berlin 1932, Heft 5.

für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze im notwendigen Umfang zu sichern, insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht.« Klar war zumindest, daß – um einige untere Lohngruppen zu nennen – Büroboten, Hilfsarbeiter und Nachtwächter mit ihrem Lohn allemal ein Leben führten, das der Würde des Menschen entsprach. Aber die Praxis verlangte nach präziseren Angaben. Diese zu liefern, machte sich 1962 der »Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge« anheischig. Zusammengerufen wurde der Arbeitskreis »Aufbau der Regelsätze«, eine Gruppe »sozialerfahrener Personen« (Vertreter der Stadt- und Landkreise, der obersten Sozialbehörden der Länder, der Verbände der freien Wohlfahrtspflege, des Max-Planck-Instituts für Ernährungsphysiologie), ganz wie es § 114 BSHG verlangt. Über die 1962 geleistete Arbeit wurde wenig bekannt. Immerhin kam es auf Grundlage dieser Arbeiten zu einer kräftigen Erhöhung der Regelsätze.

1970 jedoch war aufgrund der Wandlungen in den Anschauungen darüber, »welches Ausmaß eine Hilfe zur Ermöglichung einer Lebensführung haben muß, die der Würde des Menschen entspricht« erneut eine Untersuchung anhängig, über die in einer Broschüre ausführlich berichtet wurde.³ Hier heißt es zum Ausgangspunkt der Untersuchung: Welche Lebensführung der Würde des Menschen entspricht, ist in den Untersuchungen des Deutschen Vereins aufgrund der Lebenshaltung beurteilt worden, die in der Bevölkerung besteht« (S. 30). Anders formuliert, wie eine Lebensführung entsprechend der Würde des Menschen auszusehen hätte, ist schlicht und einfach mit der Auflistung der Lebensbedingungen zu ermitteln, die faktisch vorherrschen. Bereits das Statistische Amt der Stadt Berlin hatte sich in der erwähnten Untersuchung 1932 über den *notdürftigen Unterhalt* dieser Methode bedient. Damals zog man aus der Tatsache, daß gerade kinderreiche Familien gezwungen waren, in den schlechtesten Wohnungen zu hausen, weil sie für die Ernährung bereits den größten Teil des Einkommens ausgeben mußten, die Schlußfolgerung: »Hiernach kann also für geringentlohnte Arbeiterfamilien in Berlin eine Einzimmerwohnung als üblich und daher standesgemäß betrachtet werden; *selbst bei Vorhandensein mehrerer Kinder.*«⁴

Bei dem Versuch, die der Würde des Menschen entsprechende Lebensführung aufgrund der Lebenshaltung, die in der Bevölkerung faktisch besteht, zu beurteilen, kamen unsere Experten nicht umhin, festzustellen, »daß das Niveau der Lebenshaltung in der Bevölkerung nicht einheitlich ist« (S. 31) Anhand der Erhebungen des Statistischen Bundesamtes über die Wirtschaftsrechnungen ausgewählter privater Haushalte⁵ (Haushaltstyp 1: Rentner u. *Sozialhilfeempfänger*, Haushaltseinkommen für 2 Personen 1970 nicht über 650,-; Haushaltstyp 2: 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt, Brutto-Einkommen 1970 zwischen 1100 DM bis 1600 DM; Haushaltstyp 3: Haushaltsbruttoeinkommen 1970 zwischen 2200 bis 2800 DM), die man zunächst analysierte, offenbarte sich, »daß die Lebenshaltung aller drei Gruppen als eine Lebensführung anzusehen ist, die der Würde des Menschen entspricht.« (S. 32) Wenn aber bereits

³ Käthe Petersen, Die Regelsätze nach dem BSHG – Ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung, Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Ffm 1972. Die folgenden Seitenangaben im Text beziehen sich immer auf diese Veröffentlichung.

⁴ Zit. nach M. Arendsee, a. a. O.

⁵ Vgl. Wirtschaft und Statistik, 1969, S. 273.

Rentner- und Sozialhilfeempfänger-Haushalte ein Leben führten, das der Würde usw. entsprach, so drängte sich die folgende Schlußfolgerung von selbst auf: »Die Prüfungen ergaben außerdem, daß die Lebens- und Verbrauchsge-wohnheiten und damit die Lebenshaltung der unteren Verbrauchergruppe geeignet sind, um sie als Grundlage bei der Feststellung des Ausmaßes der Regelsätze heranzuziehen«. (S. 32)⁶ Es waren aber nicht nur schnöde finanzpoli-tische Überlegungen, die zu dieser Orientierung führten, sondern wie so oft, erwies sich auch hier das Nützliche als das zugleich Notwendige, als das sozial-pädagogisch Wertvolle. Wie unsere sozial erfahrenen Experten betonen, ist die Unterbietung der Lebensbedingungen der am schlechtesten bezahlten Lohnar-beiter Garant dafür, die »Selbstverantwortung und den Arbeitswillen der Hilfesuchenden zu erhalten«. (S. 32)

Sich immer wieder in Erinnerung rufend, daß die »Regelsätze mehr als das zum Lebensunterhalt Unerlässliche und mehr als das zum Leben Notdürftige zu umfassen haben« (S. 30) hat der Arbeitskreis »Regelsätze« die Ergebnisse seiner Untersuchung schließlich in einem, nach verschiedenen Bedarfsgruppen detail-liert aufgegliederten Warenkorb zusammengefaßt, die Kosten für diesen Warenkorb ermittelt und Empfehlungen über die Neufestsetzung der Regel-sätze ausgesprochen, die im Juni 1971 gegenüber dem Vorjahr zu einer nominal 23-prozentigen, real 18-prozentigen Erhöhung der Sätze führten.⁷

Dieser Warenkorb⁸ ist es wert, etwas ausführlicher dargestellt zu werden, erfahren wir doch so ein detail, bei welchem Lebensniveau nach 25 Jahren Grundgesetz die unantastbare Würde des Menschen beginnt. Hier einige Beispiele (die DM-Beträge wurden 1970 ermittelt):

Für die Bedarfsgruppe Ernährung eines Erwachsenen (Haushaltvorstand oder Alleinstehend) sind 104 DM pro Monat angesetzt. Der Warenkorb enthält neben Grundnahrungsmitteln wie Kartoffeln, Brot etc. an Gütern des geho-benen Ernährungsbedarfs einen Becher Joghurt, für 1 DM Schokolade, 70 g Kalbfleisch, 40 g Erdnüsse und sogar für 0,50 DM Bonbons. Dieser Warenkorb wurde für den Kalorienbedarf nicht-erwerbstätiger Menschen ermittelt und ist so knapp bemessen, daß nach Aussage unserer Experten für Sozialhilfeempfänger der Satz »wo fünf satt werden, wird auch ein sechster satt« nicht gilt. Obwohl der »Energiebedarf für die Durchführung der Lebensfunktionen« für Frauen um 15 Prozent unter dem der Männer liegt, wurde ihnen derselbe Tagesbedarf an Nahrungsmitteln zuerkannt, um die körperliche Mehrbelastung durch Hausarbeit auszugleichen. Kinder unter einem Jahr ließen sich 1970 für 36,50 DM (1974 für 67,80 DM) ernähren, wußten die Experten zu berichten.

Für die Bedarfsgruppe Instandhaltung von Kleidung, Wäsche u. Schuhen in kleinerem Umfang und kleinere Instandsetzungen von Hausrat, ferner Beschaf-fung von Wäsche und Hausrat von geringerem Anschaffungswert wurden für den Haushaltvorstand 8,60 DM, für Kinder unter einem Jahr 3,80 DM angesetzt. Zu den kleineren Reparaturen gehören z. B. *volle* Schuhbesohlungen nicht mehr. Die Übernahme so extremer Reperaturkosten gewährt das BSHG in

⁶ Zeigt sich hier, daß je nach sozialer Stellung die Würde des Menschen sehr unterschiedlich ange-setzt ist, so zeigten sich vergleichbare Unterschiede, den notdürftigen Lebensbedarf betreffend, auch bereits in der Studie des Statistischen Amtes von Berlin 1932. Damals wurde mit wissenschaft-licher Gründlichkeit nachgewiesen, daß der einfache Arbeiter sehr wohl mit Grütze und Kartoffeln über die Runden kommt, der »Geistesarbeiter« hingegen auf Kalbfleisch und Rinderfilet ange-wiesen ist.

⁷ Gegenüber Juni 1971 erfolgte bis zum 1. Januar 1974 eine weitere nominale Anhebung der Regel-sätze um 25 Prozent. Deflationiert mit dem Lebenshaltungskostindex für Rentner und Sozialhil-feempfänger-Haushalte, ergibt sich real eine Anhebung um 6,5 Prozent.

⁸ Der ganze Warenkorb ist wiedergegeben bei Petersen, a. a. O., S. 68-87.

Form einmaliger Leistungen, die beim Sozialamt zu beantragen sind (S. 41). *Für die Bedarfsgruppe Körperpflege und Reinigung* sind für den Haushaltsvorstand 16,50 DM angesetzt. Der Warenkorb enthält z. B. 4 Rasierklingen, 50 g Zahnpasta, 60 g Seife, alle vier Monate eine chemische Reinigung à 8 DM. Mit 1 DM im Monat werden Toilettenpapier, Shampoo, Hansaplast und Hustenbonbons angesetzt. Da Kinder unter einem Jahr sich weder rasieren noch die Zähne putzen müssen und ihre Körperfläche im Vergleich zu der eines ausgewachsenen Menschen wesentlich geringer ist, können sie mit 8,80 DM auskommen. Der Warenkorb für Babys erfaßt z. B. 25 g Seife, 18 ccm Hautcreme, für 0,05 DM Zellstoffwatte.

Für die Bedarfsgruppe der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens hielt man beim Haushaltsvorstand den Betrag von 37 DM für der Würde des Menschen angemessen. Gerade hier komme die Berücksichtigung der Würde des Menschen so stark zur Geltung, daß einzig und allein »übersteigerte Ansprüche« (S. 43) ausgeschlossen werden sollten. Für den Haushaltsvorstand sind hier nicht nur im Warenkorb 5 Blatt Papier und 5 Briefumschläge sowie 4 Postwertzeichen für Fernbriefe enthalten (gleichzeitig solle der entsprechende Betrag auch Telefongespräche ermöglichen) sondern sogar eine halbe Kinokarte und ein ganzes Taschenbuch (gleichzeitig als Abgeltung für Fernsehgebühren). Hinzu kommen außerdem ein Zeitungsabonnement, 6 Straßenbahnfahrkarten, ein Betrag von 1,80 DM für Vereins- und Versicherungsbeiträge, 3,25 DM für Geschenke und »zur Bewirtung von Gästen« 300 g Kaffee, 50 g Tabak und für 3,90 DM Bier. Da Kinder bis sechs Jahre weder Gäste empfangen noch lesen können, sie keine Briefe schreiben und auch nicht in das Kino dürfen, hielten unsere Experten zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse 1,55 DM für ausreichend. Kinder von 7 bis 14 Jahren werden immerhin bei einem Warenkorb, der z. B. 2 Straßenbahnfahrten, $\frac{1}{4}$ Taschenbuch, $\frac{1}{4}$ Kinokarte sowie 3 DM für Schulbedarf umfaßt (eine besondere Vergünstigung, wie hervorgehoben wird, da ja bekanntlich Schulgeldfreiheit herrscht) mit 9 DM im Monat beglückt.

Die nach diesem auszugsweise wiedergegebenen Warenkorb festgelegten Regelsätze der Sozialhilfe können allerdings gekürzt werden, zum einen, um die »Hilfe zur Selbsthilfe bei unwirtschaftlichem Verhalten« anzuregen, zum anderen, um dem Grundsatz der individualisierenden Hilfe (§ 3, Abs. 1 BSHG), die sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls zu richten hat, gerecht zu werden. Ein Beispiel für die letzte Möglichkeit: »... Abweichungen nach unten können sich bei Hilfeempfängern ergeben, die wegen geringer Körpergröße einen weit unter dem Durchschnitt liegenden Ernährungsbedarf haben« (S. 17). 1971 erhielten rd. 803 000 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. In der Gliederung nach Haushalten bestanden diese Unterstützten zu 68% aus Einzelpersonen (hauptsächlich über 60) und zu 18% aus Ehepaaren und Elternteilen mit Kindern.

Um abschließend zu einer Vergleichszahl zu kommen, die angibt, welches Haushaltseinkommen eine Familie erreichen muß, um den oben angeführten Warenkorb realisieren, d. h. also, um ein Leben entsprechend der Würde des Menschen führen zu können, habe ich für 1972 den Betrag ermittelt, der nach dem BSHG einer fünfköpfigen Familie (Vater erwerbstätig, Mutter, 3 schulpflichtige Kinder) zusteht: 1332 DM.⁹ Für dasselbe Jahr ist im *Sozialbericht*

⁹ Im Detail:

801,- Regelsatz

61,- Mehrbedarf (30% vom Regelsatz des Haushaltvorstands, wenn er berufstätig ist. Dieser

73¹⁰ das durchschnittliche monatl. Netto-Einkommen eines verheirateten Industrie-Facharbeiters mit drei Kindern (ohne Kindergeld von 85 DM also und ohne Weihnachts- u. Urlaubsgeld) angegeben: 1230 DM.

Diese Gegenüberstellung des Familieneinkommens einer fünfköpfigen Sozialhilfeempfängerfamilie mit dem Lohneinkommen eines Industriefacharbeiters macht deutlich, daß nach 25 Jahren sozialer Marktwirtschaft für ein Millionenheer von Arbeiterfamilien die Mitarbeit der Ehefrau, Schwarzarbeit und Überstundenschuftei sowie nicht familiengerechte Wohnverhältnisse immer noch notwendig sind, um auch nur die einfache Reproduktion der Arbeitskraft zu gewährleisten. Die Frage, ob die Ware Arbeitskraft zu ihrem Wert bezahlt wird, ist also weiter der theoretischen und empirischen Analyse wert. Wichtiger allerdings ist die in den Streikbewegungen der letzten Jahre zum Ausdruck gekommene praktische Antwort der Kollegen in den Betrieben.

Die Träger der Sozialhilfe haben von Amts wegen einzugreifen, wenn ein Notstand bekannt wird (§ 5 BSHG), d. h. auch ohne Antrag. Jedoch verlangt die Gewährung von Leistungen nach dem BSHG (ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt) das Einverständnis des Hilfeempfängers. So liegt es wohl am Unwillen (wieviel menschliche Größe verbirgt sich hier!) berufstätiger Familienvorstände mit mehreren Kindern, daß es in der BRD so gut wie keine berufstätigen Familienvorstände aus der Gruppe der Hilfsarbeiter und sonstiger unterster Lohngruppen gibt, die Sozialhilfe erhalten.

Übrigens lohnt es sich, als Experte beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge über Sozialhilfe und ähnliche Bereiche öffentlicher und privater Liebestätigkeit zu plaudern. Bereits 1972 gab es dafür auf Fortbildungsveranstaltungen ein Tageshonorar von 300 DM, Reisekosten 1. Klasse selbstverständlich extra.

Falco Werkentin

Mühlen der Gerechtigkeit

Brief von RA Ströbele an den Senator für Justiz, Berlin

10. Juli 74

Betr.: Straferlaß für Dieter Kunzelmann

Sehr geehrter Herr Senator,

wir vertreten die Interessen des Dieter Kunzelmann, den wir auch in mehreren Strafverfahren in der Vergangenheit verteidigt haben.

Mehrbedarf wird mit der erhöhten Kalorienbedarf, höheren Fahrgeld-Kosten etc. berufstätiger Menschen begründet)

360,- Kaltmiete (Nach dem BSHG werden voll angemessene Mietkosten übernommen. Als angemessen werden ausdrücklich in einem Kommentar die Mieten des sozialen Wohnungsbaus bezeichnet. Der hier angesetzte Mietbetrag errechnet sich nach der vom Wohngeldgesetz für einen fünfköpfigen Haushalt als familiengerecht anerkannten Wohnfläche von 90 m², multipliziert mit dem durchschnittl. m²-Mietpreis im soz. Wohnungsbau (z. B. Berlin Märkisches Viertel, Zentralheizung, zentrale Warm-Wasser-Versorgung)

60,- Heizung und Warm-Wasser-Versorgung

50,- Einmalige Hilfen (Dieser Betrag dürfte absolut zu gering angesetzt sein bei einer fünfköpfigen Familie. Hierunter fällt z. B. Schuhbesohlung (voll), Beschaffung von Kleidung größerer Anschaffungswerts, z. B. Oberhemden, Schuhe etc.)

1332,-

¹⁰ Hrsg.: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.