

## II. Reform der Grundlagen

### 1. Von der Fürsorge zur Sozialhilfe: Aufgaben und Ziel einer modernisierten Fürsorge

§ 1 des ersten Referentenentwurfs vom Juli 1958 definierte *Aufgabe und Ziel* der künftigen „Sozialhilfe“:

„(1) Aufgabe der Sozialhilfe ist es, in den durch dieses Gesetz bestimmten Fällen demjenigen zu helfen, der ohne die Hilfe der Allgemeinheit kein den Anschauungen der Gemeinschaft entsprechendes Leben führen kann.

(2) Die Sozialhilfe soll den Empfänger der Hilfe soweit möglich von der Hilfe der Allgemeinheit unabhängig machen; er muß hierbei nach seinen Kräften mitwirken.“<sup>1</sup>

Kaum ein anderer Paragraph war in der Sozialabteilung des Bundesinnenministeriums so häufig umformuliert worden, und kaum ein anderer stieß auf grundsätzliche Bedenken so vieler unterschiedlicher Seiten. Der Unterschied zur Aufgabenstellung durch das bisherige Fürsorgerecht war evident, hatte doch § 1 RGr. die Fürsorge auf die Sicherung der ökonomischen Existenz ausgerichtet und sie dazu verpflichtet, „dem Hilfsbedürftigen den notwendigen Lebensbedarf zu gewähren“ und ihn „tunlichst in den Stand [zu] setzen, sich und seinen unterhaltsberechtigten Angehörigen den Lebensbedarf selbst zu beschaffen“.<sup>2</sup>

Daß dies die Aufgaben einer zeitgemäßen öffentlichen Fürsorge nur noch unzureichend umschrieb, war mittlerweile eine unter Sozialpolitikern verbreitete Meinung: Die materielle Grundexistenz weiter Bevölkerungskreise war einigermaßen gesichert, der Minimalstandard fürsorgerischer Definition von Hilfsbedürftigkeit schien weder mit Menschenbild und Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes noch mit der geänderten Fürsorgeklientel in Einklang bringen zu sein, und zunehmend gerieten die immateriellen Notlagen der künftigen Wohlstandsgesellschaft in den Blick.<sup>3</sup> „Sozialpolitik ab 1957“, forderte der Leitartikler der führenden Fachzeitschrift „Sozialer Fortschritt“ im November 1957, müsse „im Grundsatz verschieden sein [...] von der ab 1945“, nicht mehr materielle Verbesserungen seien vorrangig, sondern eine „Erziehungsaufgabe“ mit dem Ziel „eines Menschen, der aus der Besserung der sozialen Verhältnisse auch innerlich gewinnt“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> BSHG-Entwurf 7/1958, BAK, B 106/20643; die folgenden Paragraphen-Bezeichnungen im Text beziehen sich auf diesen Entwurf.

<sup>2</sup> Zwar zählten die RGr. zum „notwendigen Lebensbedarf“ auch Kranken-, Wöchnerinnenhilfe u.ä. (§ 6), faßten ihn also weiter als den bloßen „Lebensunterhalt“, und ermöglichten im Rahmen des Individualprinzips auch weitergehende Hilfeleistungen, doch auf freiwilliger Basis wurden diese meist nur in größeren Städten erbracht.

<sup>3</sup> Vgl. exemplarisch die Beiträge zum Fürsorgetag 1957, Neuordnung des Fürsorgerechts.

<sup>4</sup> A[lbert] M[üller], „Die nächsten vier Jahre“, in: SF 6 (1957), S. 242.

Die materielle „Lückenbüßer“-Funktion sollte nach Meinung vieler Reformer endlich überwunden und die Fürsorge als „dritte Säule“ des sozialen Leistungssystems etabliert werden.<sup>5</sup> Nach wie vor wurde die integrative Funktion der Fürsorge betont, jedoch nicht mehr nur und primär als Eingliederung in den Arbeitsprozeß zur finanziellen Entlastung der Allgemeinheit, sondern weiter gefaßt im Sinne einer gesellschaftlichen Integration des durch eine persönliche Notlage isolierten Individuums. Dabei knüpfte man an den ja ebenfalls in den RGr. angelegten zentralen Gedanken der „Hilfe zur Selbsthilfe“ an, interpretierte ihn aber nicht mehr allein im Sinne der Arbeitsplatzbeschaffung<sup>6</sup>, sondern – in Anlehnung an aktuelle Entwicklungen im westlichen Ausland – ebenso als Aktivierung aller individuellen Kräfte mit dem Ziel größtmöglicher Unabhängigkeit im Lebensalltag und sozialer, kultureller und politischer Teilhabemöglichkeiten.<sup>7</sup> Vor allem von seiten der SPD wurde dabei die „*Verpflichtung der Gesellschaft* zur Hilfe aus mitbürgerlicher Verantwortung“ herausgestellt und als Ziel der zur „Sozialhilfe“ ausgebauten öffentlichen Fürsorge ein „Leben in Selbstbestimmung und wirtschaftlicher Selbständigkeit“ definiert, so daß „der einzelne, der ihrer Hilfe bedarf, sich als Mitglied der Gemeinschaft zu fühlen vermag und seine Rechte und Pflichten ihr gegenüber anerkennt“.<sup>8</sup> Auch Theodor Marx, stärker den Weimarer Traditionen verpflichtet, beschrieb öffentliche Fürsorge als „individuelle Lebenshilfe“, deren Ziel „der sein Dasein selbst tragende und verantwortende, wirtschaftlich selbständige Mensch als geachtetes Mitglied der Gemeinschaft und der Gesellschaft“ sei.<sup>9</sup> Und der stets den erzieherischen Charakter fürsorgerischer Arbeit unterstreichende Hans Achinger wies 1957 der Fürsorge als „richtigen Anteil an der Mühe um das Wohl der Gesamtheit“ die „persönliche Arbeit an Menschen“ zu mit dem Ziel, „verunglückte Lebenslagen zu reparieren“.<sup>10</sup>

Scheffler erklärte vor dem Fürsorgetag 1957 diese Linie zu der seines Hauses, wenn er öffentliche Fürsorge definierte als „allgemeine Auffangstellung in den Wechselfällen des Lebens und in Lebenslagen [...], die Gefährdungs- und Notlagen sind“, bei denen dann auch „die wirtschaftliche und allgemein betreuende Hilfe bis zur Wiederherstellung einer sozial angemessenen neuen Ausgangslage

<sup>5</sup> Dazu nochmals prononciert Achinger, Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 42f.; ferner die Abschlusssitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 27./28. 6. 1958, Niederschrift, ADW, HGSt 6769.

<sup>6</sup> So etwa bei Muthesius in den zwanziger Jahren, vgl. Schrapper, Hans Muthesius, S. 74ff.

<sup>7</sup> Vgl. den Bericht über den „2. Deutschen Selbsthilfetag“ 1954, in: NDV 34 (1954), S. 297ff.; ferner das Referat des Leiters der Amsterdamer Wohlfahrtsschule, Jan Floris de Jongh, „Selbsthilfe in der modernen Gesellschaft“ auf der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit im Juli 1954, in: Ausländische Sozialprobleme 4 (1954), S. 113–117.

<sup>8</sup> Sozialplan, S. 116f. (Hervorhebung im Original), vgl. auch S. 119f. Bereits nach den „Grundlagen eines Sozialplanes der SPD“ von 1952 sollte die künftige Sozialhilfe „über die Möglichkeiten der bisherigen Fürsorge hinaus die Kräfte der Betreuten zur Selbsthilfe stärken“, Richter, Sozialreform, Bd. 6 G II, S. 3. Entsprechend Auerbach auf dem Sozialarbeitertreffen der AWO 1957; vgl. NDV 37 (1957), S. 266. Bezogen auf die Gesamtheit der sozialen Leistungen im Godesberger Programm von 1959, in: Flechtheim, Dokumente, S. 219.

<sup>9</sup> Marx, Die Städte zur Neuordnung, S. 41, 38.

<sup>10</sup> Achinger, Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 42, 44f.

des einzelnen oder der Familie durchgehalten werden“ müsse.<sup>11</sup> Daß dies eine individuelle Sicherung jenseits traditioneller Minimalstandards bedeuten müsse, deutete Scheffler noch vorsichtig an<sup>12</sup>, wurde aber ein knappes Jahr später vom Fürsorgeausschuß des Beirats unmißverständlich deutlich gemacht, wenn er der künftigen Sozialhilfe aufgab, entsprechend „den Grundforderungen eines sozialen Rechtsstaates“ auch und gerade den dauernd Hilfebedürftigen „ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, insbesondere auch ein unzumutbares Absinken der Lebenshaltung [...] zu verhindern“.<sup>13</sup>

Dieser universale, zu pathetischen Überhöhungen herausfordernde Hilfsansatz<sup>14</sup>, der die öffentliche Fürsorge nach ihrem Selbstverständnis von den Tätigkeitsfeldern der Sozialversicherung und Versorgung auch bisher schon grundsätzlich unterschied, gründete allerdings zwangsläufig auf dem Prinzip der Individualisierung und entzog die öffentliche Fürsorge damit auch weiterhin tendenziell rechtlicher Regulierung.<sup>15</sup>

So tat sich Gottschick sichtlich schwer, diesen umfassenden Anspruch in Gesetzesform zu gießen. In den Akten finden sich seit März 1956 mindestens neun verschiedene Versionen; deren Spektrum reicht von der eher lapidaren Formulierung, Sozialhilfe werde „nach den Bestimmungen dieses Gesetzes demjenigen gewährt, der aus Gründen seiner sozialen Lage auf die Hilfe der Allgemeinheit angewiesen ist“<sup>16</sup>, bis zu ausführlichen, mit zahlreichen Wertbegriffen arbeitenden Aufgabekatalogen<sup>17</sup> und dem Versuch, auch das Ziel fürsorgerischer Arbeit – „angemessene Lebensverhältnisse zu schaffen oder zu sichern“<sup>18</sup> – festzuschreiben. Diese

<sup>11</sup> Vgl. Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 23. Schefflers Nachfolger Duntze definierte die „Eingliederung des Einzelnen in die Gemeinschaft“ als Ziel und Absicht der „richtig verstandenen Fürsorge“, Duntze, Referentenentwurf, S. 15.

<sup>12</sup> Vgl. Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 21.

<sup>13</sup> NDV 38 (1958), S. 301.

<sup>14</sup> Aus der Fülle der Beispiele sei hier das Grußwort des hessischen Innenministers Heinrich Schneider auf dem Fürsorgetag 1955 herausgegriffen, der forderte: „Der Bedürftige soll in der Amtsstube warmherzige Hilfsbereitschaft empfinden. Wort und Tat dessen, der hinter dem Schreibtisch sitzt, sollen erkennen lassen: ‚Wie helfe ich dir, Bruder Mensch?‘ und nicht etwa: ‚Wie werde ich dich wieder los?‘“; Fürsorge und Sozialreform, S. 7.

<sup>15</sup> Buhr u.a., Armuts politik, S. 551, sprechen so auch zu Recht von einer „recht merkwürdige[n] Mischung aus traditionalistischer Besinnung auf das ‚Wesen der Fürsorge‘, nämlich auf Individualprinzip, Subsidiaritätsprinzip und persönliche Hilfe, und der ‚Mission‘, eine neuzeitliche Fürsorge zu schaffen“.

<sup>16</sup> § 1 des Teilentwurfs vom 25. 5. 1956, BAK, B 106/20648.

<sup>17</sup> Laut § 3 Abs. 2 des Vorentwurfs vom 24. 9. 1956, ebenda, gehörte es zu den Aufgaben der Sozialhilfe „vor allem, a) Minderjährigen die Hilfe zu gewähren, die sie benötigen, um zu körperlich, geistig und sittlich tüchtigen Staatsbürgern heranzuwachsen, b) alleinstehenden Frauen mit Kindern besonderen Beistand zu gewähren, c) Personen, die durch Leiden, Krankheit oder in sonstiger Weise behindert sind, zu helfen, die Behinderung und ihre Folgen so schnell und soweit wie möglich zu überwinden, d) den Alten ihren Lebensabend lebenswert zu machen und sie vor Vereinsamung zu bewahren“.

<sup>18</sup> Alternativfassung Nr. 2 zu § 1 des Entwurfs vom 29. 11. 1957, BAK, B 106/20643. Ein Jahr zuvor hieß es in § 3 Abs. 1 des Entwurfs vom 4. 10. 1956, BAK, B 106/20648: „Die Sozialhilfe soll dem Hilfeberechtigten eine den allgemeinen sozialen Anschauungen entsprechende Lebensführung in der Gemeinschaft ermöglichen.“

Formulierungsschwierigkeiten waren auch Folge des konzeptionellen Grundproblems einer systematischen Unterscheidung von laufenden Unterstützungen und neuen Individualhilfen, mußte doch eine Formulierung gefunden werden, die für beide Bereiche gleichermaßen galt. Die endgültige Aufgaben- und Zieldefinition im Referentenentwurf vom Juli 1958 fiel nicht nur deutlich knapper als in vielen vorherigen Versionen aus<sup>19</sup>; sie blieb, nicht zuletzt aufgrund der Kautel „in den durch dieses Gesetz bestimmten Fällen“, hinter Schefflers Vorgabe einer „ersten Bestimmung“ im neuen Fürsorgegesetz, „die von der umfassenden Aufgabe der Fürsorge zu handeln hätte“<sup>20</sup>, auch erheblich zurück.

Hatte sich somit der Versuch, die geplanten Neuerungen *in nuce* im ersten Paragraphen des neuen Gesetzes zusammenzufassen, aus Sicht der Sozialabteilung als undurchführbar erwiesen<sup>21</sup>, so sollte wenigstens schon der Allgemeine Teil des Gesetzes diese zum Ausdruck bringen. Dieser Allgemeine Teil war im Laufe der Vorarbeiten immer gewichtiger und umfänglicher geworden: von einem einzigen Paragraphen zur Definition der Sozialhilfe nach ihren beiden Hilfearten im Teilentwurf vom Mai 1956<sup>22</sup> bis zu den zwölf Grundsatzparagraphen des offiziellen Referentenentwurfes. Damit entsprach das Sozialreform-Referat einer von Muthesius vertretenen und vor allem vom DST-Sozialausschuß mitgetragenen Forderung, wonach Grundsatzfragen wie der Rechtsanspruch oder das Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege dem materiellen und dem Organisationsrecht vorangestellt werden sollten, so daß „der Sinn dessen, was Fürsorge ist, von vornherein vollständig klargestellt“ werde.<sup>23</sup> Zudem würde ein solcher allgemeiner Teil die gewünschte Zusammenfassung der fürsorgerischen Sondergesetze begünstigen. Die Caritas-Geschäftsführung drängte aus anderen Gründen auf einleitende Grundsatzbestimmungen, in denen von vornherein die autonome Rolle der freien Wohlfahrtspflege verankert werden sollte.<sup>24</sup> Die Folge dieses auf den ersten Blick bloß kompositorischen Problems war zum einen eine starke Akzentuierung der Rechtsstellung des Hilfeempfängers, zum anderen aber eine schärfere Betonung der traditionellen Prinzipien der Individualisierung und der Nachrangigkeit; außerdem aber, und das scheint wesentlich, erhielten ursprünglich nur für die

<sup>19</sup> Leider gibt das Aktenmaterial des Sozialreform-Referats keine Auskunft über die Motive, die schließlich zur endgültigen Formulierung geführt haben. Bemerkenswert ist, daß das im zweiten Absatz des § 1 ausgedrückte Ziel der Befähigung zur Selbsthilfe erst relativ spät, nämlich für den Vorentwurf vom 15. 4. 1958, BAK, B 106/20643, an dieser prominenten Stelle belegt ist.

<sup>20</sup> Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 24.

<sup>21</sup> Den Vorschlag, dem Gesetz eine Präambel voranzustellen, hielt die Mehrzahl der Referenten in der Sozialabteilung für politisch nicht durchsetzbar; vgl. Vermerk Referat V A 4 vom 18. 12. 1957, BAK, B 106/20643.

<sup>22</sup> § 1 des Teilentwurfs vom 25. 5. 1956, BAK, B 106/20648.

<sup>23</sup> Muthesius vor dem DLT-Sozialausschuß am 5. 9. 1956, Niederschrift, BAK, B 106/9697; ferner Niederschrift über die Sitzung des DST-Sozialausschusses am 13./14. 12. 1957, Auszug, LAB, B Rep. 142-9, 1282. Siehe auch Vermerk Referat V A 4 vom 24. 4. 1957, BAK, B 106/9789/2.

<sup>24</sup> Vgl. Klein vor der Gruppe IV des DV-Studienkreises „Soziale Neuordnung“ am 13. 6. 1957, Vermerk Referat V A 4, 18. 6. 1957, BAK, B 106/9787; Franz Klein, Wohlfahrtspflege (WP), S. 316f.

Hilfe in besonderen Lebenslagen vorgesehene Verbesserungen – Sicherung eines den Anschauungen der Gemeinschaft entsprechenden Lebens, Ausbau der vorbeugenden und nachgehenden Hilfe – nun auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt Gültigkeit.

Entscheidendes Instrument zur Bewältigung der in § 1 neu definierten Hilfeverpflichtung der Sozialhilfe war die zur Pflichtaufgabe ausgebaute „Hilfe in besonderen Lebenslagen“; diese sollte neben die traditionelle „Hilfe zum Lebensunterhalt“ als zweite „Art“ der Sozialhilfe treten (§ 4) und soziale Dienstleistungen jenseits hergebrachter Hilfsbedürftigkeits-Definitionen ermöglichen und galt den Zeitgenossen als die zentrale Innovation der Fürsorgerechtsreform. Dem entsprach, daß der Entwurf generell auch persönliche Leistungen als Pflichtleistung nannte (§ 11); denn in vielen Fällen sei es „mit der Hingabe von Geld oder Sachwerten nicht getan“, vielmehr könne nur dann wirksam geholfen werden, „wenn der Träger der Hilfe sich um den auf ihn angewiesenen Menschen kümmert und in gebotenerem Umfange für seine Betreuung sorgt“, etwa, indem einem Pflegebedürftigen statt Gewährung einer Pflegezulage eine Pflegekraft zur Verfügung gestellt werde.<sup>25</sup> Das war Gedankengut schon aus der Entstehungszeit der RGr.<sup>26</sup>, die ihrerseits persönliche Hilfe als eine mögliche Hilfeform angeführt hatten, ohne diese jedoch genauer zu definieren.<sup>27</sup>

Der „Grundgedanke, daß Fürsorge persönliche Hilfe sei, Hilfe von Mensch zu Mensch“, war 1930 nicht nur für Polligkeit im Grunde eine Binsenweisheit, die jedoch durch fehlgeleitete Behördenorganisation und Personalpolitik, durch Gruppenfürsorge, vor allem aber die Überforderung durch Massennotstände in der Praxis meist in Vergessenheit geraten sei.<sup>28</sup> Mitte der fünfziger Jahre schien nun der Weg frei für die Verwirklichung dieses alten Ideals, das von Fürsorgeexperten unterschiedlicher Couleur neu propagiert und von Scheffler und dann Duntze im Bundesinnenministerium aufgegriffen wurde.<sup>29</sup> Doch jenseits des allgemeinen Grundkonsenses bestand nach wie vor Unklarheit, welche Leistungen diese „persönliche Hilfe“ nun tatsächlich beinhalte, wie weitgehend sie gesetzlich fixierbar seien, und vor allem, wie persönlich behördliches Hilfehandeln überhaupt werden könne und dürfe. Während Marx in seiner Denkschrift für die Städteversammlung 1956 zur „Verhütung sozialen Krankseins“ eine moderne psychologische und sozialpädagogische Betreuung und Beratung des Hilfesuchenden als Pflichtleistung der öffentlichen Fürsorge forderte<sup>30</sup>, sah Achinger hier vor allem ein weites Betätigungsfeld der „freien Arbeit“, für das die kommunalen

<sup>25</sup> Allgemeine Bemerkungen zum BSGH-Entwurf 7/1958, S. 8f., BAK, B 106/20643.

<sup>26</sup> Die von Erwin Ritter verfaßte Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums von 1923 über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz forderte für die öffentliche Fürsorge u.a.: „Sie soll die Hingabe von Geld nicht mehr in den Mittelpunkt stellen, sondern die Hilfe von Mensch zu Mensch“; zitiert nach Weinbrenner, *Hilfe*, S. 221.

<sup>27</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 S. 1 RGr.: „Die Hilfe kann in Geld, Sachleistung oder persönlicher Hilfe bestehen [...]“; im FAG von 1953 wurde „persönliche Hilfe“ ausdrücklich als Hilfsleistung zum Lebensunterhalt angeführt.

<sup>28</sup> Vgl. *Polligkeit*, Bedeutung, Zitat S. 55.

<sup>29</sup> Vgl. dazu ausführlich Collmer, *Hilfe*.

<sup>30</sup> Marx, *Die Städte zur Neuordnung*, S. 41ff., 73 (Zitat S. 43).

Beamten und Fürsorgerinnen in erster Linie vermittelnde Funktionen übernehmen würden.<sup>31</sup> Hamburgs leitende Fürsorgereferentin Petersen faßte Anfang März 1957 vor dem Beirats-Fürsorgeausschuß unter „persönlicher Hilfe“ alle Leistungen zusammen, „die einem Antragsteller durch Beratung, Beeinflussung zu einem vernünftigen Verhalten, aber auch durch Hilfestellung bei Verrichtungen gewährt werden, die er aus eigener Kraft nicht leisten könne“, was durch ein fürsorgerisches Gespräch, Stellung einer Hauspflegerin, aber auch durch individuelle Beihilfezahlungen umsetzbar sei; einen Rechtsanspruch auf persönliche Hilfe in diesem Sinne lehnte sie daher ab. Das hätte aber keine Änderung der bisherigen Rechtslage bedeutet, während die Ausschlußmehrheit und Gottschick es für nötig hielten, „daß in einem Fürsorgegesetz auf jeden Fall eine Verpflichtung des Trägers zur persönlichen Hilfe zum Ausdruck kommen müsse“.<sup>32</sup> Der Entwurf vom Juli 1958 versuchte dem schließlich Rechnung zu tragen, indem er erklärte, „Die Sozialhilfe umfaßt Geldleistungen, Sachleistungen und persönliche Leistungen“ (§ 11 Abs. 1) und sie ähnlich wie Petersen exemplarisch definierte, vor allem aber, indem er mit der Gefährdetenhilfe, Teilen der Altenhilfe (Wohnungssuche, Beschäftigungshilfe u.ä.) sowie der Beratung als eigenständiger Hilfeleistung konkret solche persönlichen, und zwar einkommensunabhängigen Hilfsleistungen fest schrieb. Vor allem der in § 11 sich manifestierende Versuch, die öffentlichen Träger stärker als bisher zur „persönlichen Hilfe“ zu verpflichten, wurde später jedoch für die konfessionellen Verbände zum Stein des Anstoßes, schien er doch die traditionelle Domäne der freien Wohlfahrtspflege, eben die vielbeschworene „Hilfe von Mensch zu Mensch“ existenziell zu bedrohen.

Neben einer Stärkung der Rechtsposition des Hilfeempfängers sah der Allgemeine Teil weitere Vorschriften zur Sicherung einer intensivierten Fürsorge vor: Verbindlicher als bisher verlangte der Entwurf das *vorbeugende Tätigwerden*, „um eine dem einzelnen drohende Notlage so früh wie möglich abzuwenden oder zu mildern“ (§ 7).<sup>33</sup> Vorbeugung, vor allem im Sinne medizinischer Prophylaxe oder des Schutzes von Minderjährigen und zur Erhaltung der Arbeitskraft, entsprach durchaus den Intentionen auch des geltenden Rechts<sup>34</sup>, war aber in der Praxis eher die Ausnahme geblieben, so daß schon seit Ende der vierziger Jahre auch im DV eine stärkere Verpflichtung der Fürsorgeträger gefordert wurde.<sup>35</sup> Kitz hatte im September 1954 vor den Sozialministern der Länder auch angesichts neuer medizinischer Möglichkeiten eine „stärkste vorbeugende Fürsorge“ als wesentliches Reformziel genannt.<sup>36</sup> Wohl vor allem den Vorstellungen Schefflers ent-

<sup>31</sup> Vgl. Achinger, Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 43ff. Ausführlich vor allem Weinbrenner, Hilfe.

<sup>32</sup> Niederschrift der Sitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 1./2. 3. 1957, ADW, HGSt 6769.

<sup>33</sup> Wie bisher sollte die Sozialhilfe ohnehin von Amts wegen einsetzen, also bis auf Ausnahmen nicht von einem Antrag abhängig sein; vgl. § 6 des BSHG-Entwurfs 7/1958, BAK, B 106/20643.

<sup>34</sup> Vgl. Muthesius, Grundlagen, S. 79f.

<sup>35</sup> Vgl. NDV 28 (1948), S. 64f.; Bericht über die Sitzung des DV-Fachausschusses I am 8. 10. 1954, BAK, B 172/444-01/5.

<sup>36</sup> Kitz, Gegenwartsfragen, S. 333.

sprechend hatte der erste Vorentwurf vom 24. November 1956 die vorbeugende Gewährung der Sozialhilfe sogar als Muß-Bestimmung festgeschrieben.<sup>37</sup> Bedenken, daß dann die Nachrangigkeit der Sozialhilfe gegenüber anderen Leistungsträgern kaum noch aufrechtzuerhalten sei, waren Anlaß, diese Ende April 1957 wieder zu einer Soll-Bestimmung abzuschwächen.<sup>38</sup> Dies entsprach auch Befürchtungen des DLT-Sozialausschusses, der bereits 1955 davor gewarnt hatte, daß vorbeugende Pflichtleistungen durch die Verwaltungsgerichte geprüft werden könnten.<sup>39</sup>

Die dem vorbeugenden Ansatz korrespondierende neue Soll-Verpflichtung zur individuell „nachgehenden“ Fürsorge (§ 8) folgte ebenfalls einer Forderung vieler Fürsorgereformer. Das bisherige Fürsorgerecht kannte eine ähnliche Regelung nicht. Vor allem im Zusammenhang der Behinderten- und Arbeitsfürsorge hatte der Gedanke der „nachgehenden“ Betreuung, über die Vermittlung eines geeigneten Arbeitsplatzes hinaus, Bedeutung erlangt.<sup>40</sup> „Nachgehende“ Fürsorge sollte gegebenenfalls erneute Sozialhilfebedürftigkeit – etwa durch abrupten Abbruch der Hilfe, sobald das Einkommen des Hilfebeziehers wieder über der Einkommensgrenze lag – verhindern helfen und die Fürsorgebeamten zu langfristigerer Betrachtungsweise veranlassen.

Einer alten Forderung vieler Fürsorgerinnen und namentlich des offiziellen DV folgte schließlich § 9 des Entwurfs, der die Sozialhilfe auf die Förderung der Familie, die Berücksichtigung der familiären Situation und des familiären Gesamtbedarfs verpflichtete. Abgesehen davon, daß eine solche Orientierung aktuell propagierter fürsorglicher Methodenlehre entsprach<sup>41</sup> und den Anspruch von Fürsorgevertretern auf eine Beteiligung an der Jugendfürsorge zusätzlich absichern konnte<sup>42</sup>, offenbart diese Vorschrift beispielhaft die besondere Problematik eines Bundesfürsorgegesetzes im Kräftespiel föderaler Sozialstaatlichkeit: Eine nachhaltige Umsetzung der Vorschrift des § 9 hätte nach zeitgenössischer Auffassung der bundesweiten Etablierung des Systems der Familienfürsorge in stärkerer Unabhängigkeit vom Gesundheitsamt bedurft.<sup>43</sup> Da aber die öffentliche Fürsorge Aufgabe der Kommunen blieb und durch die Länder finanziell zu sichern war, mußte der Bund auf solche organisatorischen Eingriffe in die kommunale Organisationshoheit verzichten und sich auf eine Rahmengesetzgebung beschränken.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> Vgl. § 4 des Vorentwurfs vom 24. 11. 1956, BAK, B 106/20648; ferner Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 30.

<sup>38</sup> Vgl. Vermerk Referat V A 4 vom 30. 4. 1957, BAK, B 106/9789/2. Ferner § 6 des Vorentwurfs vom 29. 11. 1957, BAK, B 106/20643.

<sup>39</sup> Vgl. Niederschrift über die Sitzung des DLT-Sozialausschusses am 24. 3. 1955, BAK, B 172/444-01/1.

<sup>40</sup> Vgl. etwa die Berichte von Theodor Scharmann und Bernhard Wöhrmann auf dem Fürsorgetag 1957, Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 207f., 219.

<sup>41</sup> Vgl. etwa Baum, Familienfürsorge; Referat und Diskussion der Arbeitsgruppe 6 auf dem Fürsorgetag 1953, in: NDV 34 (1954), S. 66ff.; Sozialplan, S. 124.

<sup>42</sup> Bislang hatte die meist dem Gesundheitsamt unterstellte Familienfürsorge den Aufbau eines eigenen Außendienstes des Jugendamtes weitgehend verhindert und damit die Emanzipationsbestrebungen der Jugendfürsorge stark gehemmt; vgl. Hasenclever, Jugendhilfe, S. 102f., 155, 186.

<sup>43</sup> Vgl. André, Sozialamt, S. 111f.; Kühn, Jugendamt, S. 64ff., 73f.

<sup>44</sup> Vgl. Allgemeine Bemerkungen zum BSHG-Entwurf 7/1958, S. 7f., BAK, B 106/20643.

Sinnfälliger Ausdruck für den gewandelten Charakter der öffentlichen Fürsorge war aus Sicht der Sozialabteilung schließlich die neue Begrifflichkeit: „Öffentliche Fürsorge“ sei im allgemeinen Bewußtsein „nicht losgelöst von der Vorstellung der Armenfürsorge früherer Zeiten“ und meist mit der richtsatzmäßigen Unterstützung für den Lebensunterhalt gleichgesetzt worden; ferner beziehe das Gesetz etwa mit der Tuberkulosehilfe Leistungen ein, die auch bisher nicht als Fürsorgeleistungen gegolten hätten. Die Bezeichnung „Sozialhilfe“ sei gewählt worden, da die Leistungen im Gesetz – wie im bisherigen Recht – als „Hilfen“ bezeichnet würden, „und weil es sich um die Hilfe der Allgemeinheit für den einzelnen“ handle.<sup>45</sup> Demzufolge sprach der Entwurf auch nicht mehr vom „Hilfsbedürftigen“, sondern vom „Hilfesuchenden“ bzw. „Empfänger der Hilfe“.

Daß der neue Name bei vielen Fürsorgevertretern auf wenig Gegenliebe stoßen würde, war in der Sozialabteilung wohlbekannt.<sup>46</sup> Neben Verwaltungspragmatismus und Traditionsbewußtsein war es das Selbstverständnis von Fürsorgerinnen und Wohlfahrtsverbänden, das ungeachtet aller Image-Probleme viele unter ihnen vor dem nüchtern-modernen Terminus „Sozialhilfe“ zurückschrecken ließ, zumal, so Collmer, „Fürsorge“ neben der Hilfsleistung auch eine Arbeitsmethode meine und schon deshalb beibehalten werden müsse.<sup>47</sup> Möglicherweise spielten auch parteipolitische Vorbehalte eine Rolle, war es doch die SPD, die in den „Grundlagen eines Sozialplans“ 1952 erstmals die zu reformierende Fürsorge als „Sozialhilfe“ titulierte, während die CDU in ihrer Sozialreform-EntschlieÙung von 1956 am Begriff der „Fürsorge“ festhielt.<sup>48</sup> Im CDU-geführten Innenministerium forcierte Scheffler nichtsdestoweniger die Verwendung des neuen Begriffs<sup>49</sup>, wohl auch, um so die Reformbereitschaft seines in den Sozialreform-Debatten wie bei der Warenkorb-Verordnung wenig glücklich agierenden Hauses öffentlich zu unterstreichen.<sup>50</sup> Vor allem aber war Gottschick davon überzeugt, daß die Beibe-

<sup>45</sup> Ebenda, S. 19.

<sup>46</sup> Gegen die neuen Bezeichnungen wandte sich vor allem der DLT-Sozialausschuß, vgl. Niederschrift über die Sitzung am 8.2.1957, BAK, B 172/444-01/1; aber auch im DST überwogen die Anhänger des „Fürsorge“-Begriffs: Dieser sei „treffend und gut“, wenn auch „teilweise geradezu diffamiert“, doch auch neue Begriffe seien „bald wieder abgegriffen“; wichtiger sei es daher, die alten Begriffe „mit einem sinnvollen Inhalt auszufüllen“, Schröder, Neuordnung, S. 339f. Vgl. ferner Stellungnahme des DST zur Neuregelung des Fürsorgerechts vom 1.3.1958, LAB, B Rep. 142-9, 1283.

<sup>47</sup> Vgl. Collmer, „Das neue Fürsorgegesetz und unsere Aufgabe“. Vortrag auf der Diakonischen Konferenz [7.] Oktober 1958, Ms., ADW, Allg. Slg., B 93.1 I.

<sup>48</sup> Vgl. Grundlagen eines Sozialplans der SPD vom 14.9.1952, in: Richter, Sozialreform, Bd. 6 G II, S. 3; EntschlieÙung des CDU-Bundesparteitag vom 26.–29.4.1956, in: ebenda, G I, S. 18, sowie Lünendonk, CDU-Parteitag, S. 130.

<sup>49</sup> In einer internen Besprechung am 7.2.1956 erklärte Scheffler, das Wort „Fürsorge“ solle im Gesetz nicht mehr auftauchen, BAK, B 106/9688; ferner Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 29.

<sup>50</sup> Zunächst trugen nur die Individualleistungen den neuen Namen „Sozialhilfe“, während die Hilfe zum Lebensunterhalt als „Sozialunterstützung“ bezeichnet wurde; vgl. [Konzept] „C. Sozialhilfe“ vom 2.11.1955, BAK, B 106/9689. Die Suche nach einem gemeinsamen Oberbegriff war im Frühling 1956 jedoch Anlaß, beide Leistungsarten als „allgemeine“ bzw. „besondere Sozialhilfe“ unter der neuen Bezeichnung zusammenzufassen; vgl. Besprechung mit Abteilungsleiter am 7.2.1956, BAK, B 106/9688, sowie den Vor-

haltung der Bezeichnung „Fürsorge“ die geplante Einbeziehung des KBG und der Tuberkulosehilfe politisch erschweren würde<sup>51</sup> – eine Auffassung, die auch den Fürsorgeausschuß des Beirats überzeugte, der schließlich auch für die Bezeichnung „Sozialhilfegesetz“ votierte.<sup>52</sup> Davon, daß mit dem neuen Namen keineswegs das Fürsorgeprinzip über Bord geworfen werden, ja, daß „gerade das Sozialhilfegesetz [...] ein wirklich fürsorgerisches Gesetz sein“ sollte, bemühte sich Gottschick auch die Kritiker im DV-Hauptausschuß zu überzeugen; vielmehr solle so „auch zum Ausdruck kommen, daß das Leistungsrecht [...] der öffentlichen Fürsorge ein echtes Glied im Gesamtsystem der sozialen Leistungen“ bilde.<sup>53</sup>

Daß die umfassendere Aufgabenstellung der künftigen Fürsorge keine Absage an bisher zentrale Prinzipien bedeutete, machte der Entwurf ohnehin an prominenter Stelle deutlich: In Anlehnung an die Formulierung der RGr. schrieb § 2 abermals den Individualisierungsgrundsatz fest, denn, es sei „angesichts der Vielfalt der sozialen Lebenslagen [...] gar nicht möglich, die im Einzelfall notwendige Hilfe schon durch das Gesetz selbst zu statuieren“, und berief sich dabei auch auf das Interesse der Steuerzahler an effektiver Hilfestellung.<sup>54</sup> Wenn die zwischenzeitlich weiter nach hinten gerutschte Fixierung des Individualprinzips im Sommer 1958 wieder an den Beginn des Gesetzentwurfs gesetzt wurde, hatte das vermutlich den taktischen Grund, durch eine derartige Betonung dem bereits von der Kommunalabteilung des Bundesinnenministeriums erhobenen Vorwurf, durch die „perfektionistische Ausgestaltung“ des Entwurfs werde „der den Vollzugsbehörden eingeräumte Ermessensspielraum stark eingeengt“, besser begegnen zu können.<sup>55</sup>

Auch den Grundsatz der prinzipiellen Nachrangigkeit der Sozialhilfe (Subsidiarität) gegenüber privater Reproduktion und gegenüber leistungspflichtigen Dritten erneuerte der Entwurf in § 3 und präziserte ihn noch insofern, als auch Kann-Leistungen anderer Sozialleistungsträger der Sozialhilfe vorgehen sollten.<sup>56</sup> Eine

---

entwurf vom 25. 5. 1956, BAK, B 106/20648. Da Marx und Muthesius jedoch am 15. 5. 1957 für eine stärkere auch begriffliche Unterscheidung der beiden Hilfearten plädierten, vgl. Vermerk Referat V A 4 vom 16. 5. 1957, BAK, B 106/20652, verfiel Gottschick Ende Mai 1957 auf die dann endgültigen Unterbegriffe „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfe in besonderen Lebenslagen“, hielt aber am Oberbegriff „Sozialhilfe“ fest, da eine Ersetzung von „Fürsorge“ durch zwei unterschiedliche Begriffe „störend“ und „unschön“ sei, Vorlage Referat V A 4, 23. 5. 1957, mit Anlage, ebenda.

<sup>51</sup> Vgl. Niederschrift über die Sitzung des DST-Sozialausschusses am 13./14. 12. 1957, LAB, B Rep. 142-9, 1282.

<sup>52</sup> Vgl. Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 27./28. 6. 1958, ADW, HGSt 6769.

<sup>53</sup> Gottschick, Referentenentwurf, S. 22.

<sup>54</sup> Allgemeine Bemerkungen zum BSHG-Entwurf 7/1958, S. 7, BAK, B 106/20643. § 2 des Entwurfs lautete: „Art und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Falles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen.“

<sup>55</sup> BMI-Unterabteilung I C an Abteilung V, 19. 3. 1958; noch im Entwurf vom 15. 4. 1958 galt erst § 7 dem Individualprinzip, BAK, B 106/20643.

<sup>56</sup> Der Ausbau der Pflichtleistungen der Fürsorge barg die Gefahr, daß andere, nur zu Kann- oder Soll-Leistungen verpflichtete Sozialleistungsträger ihre Klienten an die Sozialhilfeträger verwiesen; vgl. Allgemeine Bemerkungen zum BSHG-Entwurf 7/1958, S. 6f., ebenda.

so klare Bestimmung über den Nachrang kannte das bisherige Fürsorgerecht nicht. Sie entsprach Forderungen der Länderreferenten und kommunalen Spitzenverbände, denen nur unter dieser Prämisse ein Rechtsanspruch auf Fürsorge überhaupt vertretbar erschien.<sup>57</sup> Auch das Nachrangprinzip war im Laufe der Vorarbeiten erst relativ spät an den Anfang des Entwurfs gerückt und damit sogar in der Gesetzeskomposition stärker betont worden als seinerzeit in RFV und RGr.<sup>58</sup> Neben redaktionellen Gründen dürfte auch hier die sozialpolitische Optik eine Rolle gespielt haben: *De facto* hebelten ja die erweiterten Einkommensgrenzen bzw. deren völliger Wegfall etwa bei der Gefährdetenhilfe das Nachrangprinzip ganz bewußt aus. In einer Zeit, als der Kampf gegen den „Versorgungsstaat“ im Regierungslager zunehmend populär und von konservativen Kommunalfunktionären nur zu gern aufgegriffen wurde, schien die explizite Betonung der vorrangigen Pflicht des einzelnen zur Selbsthilfe in einem Fürsorgegesetz durchaus opportun.<sup>59</sup>

Die Betonung von Individual- und Nachrangprinzip offenbarte das grundsätzliche Dilemma der Fürsorgereformer im Innenministerium: Wie ihnen selbst nur allzu bewußt war, standen diese Prinzipien in einem deutlichen Spannungsverhältnis mit dem Ziel, den „heutigen sozialen Verhältnissen“ und den „veränderten sozialen Anschauungen“<sup>60</sup> und dem Wunsch nach einer effektiveren Fürsorgegestaltung durch deren stärkere Verrechtlichung Rechnung zu tragen.<sup>61</sup> Mit Sicherheit war es dieser in den Zielvorgaben der Fürsorgereform selbst angelegte Konflikt, der jenseits aller finanziell begründeten Einwände die Bereitschaft der Gesetzesplaner in der Sozialabteilung förderte, im zweiten Referentenentwurf für das BSHG die Rechtsansprüche zu reduzieren.

Auf ungeteilte Zustimmung stieß der Allgemeine Teil des Referentenentwurfs in keiner der Stellungnahmen, wenn auch vor allem die Länderreferenten keine prinzipiellen Einwände dagegen erhoben<sup>62</sup>: Während der DLT auf eine Äußerung zu den §§ 1-12 gleich ganz verzichtete, hätten die beteiligten DV-Fachausschüsse nach wie vor lieber eine stärkere Betonung der neuen Individualhilfen bereits in diesem Teil gesehen.<sup>63</sup> Angesichts der Hervorhebung des Rechtsanspruchs forderte der DST – wie seinerzeit Muthesius –, auch die Pflichten des Hilfeempfängers

<sup>57</sup> Vgl. Besprechung mit den Referenten der Länder am 5./6.2.1957, BAK, B 106/9789/2.

<sup>58</sup> Erstmals belegt ist ein entsprechender Paragraph (§ 2) im Entwurf vom 29.11.1957, BAK, B 106/20643. Bisher war der Nachrang an verschiedenen Stellen fixiert; vgl. § 21 RFV; §§ 5, 8 RGr.

<sup>59</sup> Vgl. Scheffler jetzt selbst auf dem Fürsorgetag 1957: „Eine so weitgehende Sicherung für jedermann ist nur vertretbar, wenn die primäre Verpflichtung zur Selbsthilfe [...] uneingeschränkt herausgestellt wird“; Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 24.

<sup>60</sup> Bemerkungen zum BSHG-Entwurf 7/1958, S. 2, BAK, B 106/20643.

<sup>61</sup> Vgl. Gerhard Scheffler, Neuordnung, S. 28; ders., Bemerkungen; Duntze, Hilfesuchender, S. 74. Grundsätzlich Giese, 25 Jahre, S. 305ff.

<sup>62</sup> Vgl. Niederschrift über die Besprechung mit Vertretern der obersten Landessozialbehörden am 21./22.10.1958, LAS Abt. 761 Nr. 8874.

<sup>63</sup> Vgl. Stellungnahme des DLT vom 17.11.1958 und Äußerungen aus den DV-Fachgremien [5.11.1958], zu §§ 1, 4, 33, BAK, B 106/9686; Bericht über die Sitzung des DV-Fachausschusses I am 8.10.1958, ADW, HGSt 2486.

bereits im Allgemeinen Teil festzuschreiben<sup>64</sup>, und ging hier nicht nur mit dem DLT, sondern auch mit der AWO konform<sup>65</sup> – eine Forderung, die angesichts der unterschiedlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen wohl kaum umzusetzen gewesen wäre. Wie nach den Auseinandersetzungen im Vorfeld zu erwarten, kritisierte die Caritas, daß der Allgemeine Teil den gesellschaftlichen Pluralismus nur ungenügend berücksichtige; um „der Gefahr einer behördlichen Monopolisierung der Sozialhilfe [zu] steuern“, sollten daher bereits im § 1 auch die freien Wohlfahrtsverbände als deren Funktionsträger verankert werden.<sup>66</sup>

Neben diesen unterschiedlichen generellen Bedenken, die sich zum Teil auch gegen die neue Bezeichnung „Sozialhilfe“ richteten, wurde in beinahe allen Stellungnahmen vor allem die Formulierung der Aufgabe der Sozialhilfe in § 1 kritisiert. Einig war man sich darin, daß Begriffe wie ein „den Anschauungen der Gemeinschaft entsprechendes Leben“ und „Hilfe der Allgemeinheit“ zu unbestimmt seien: Der DLT sah ebenso wie Elsholz dadurch die Gefahr zu weitreichender öffentlicher Hilfeverpflichtungen gegeben<sup>67</sup>; im Fachausschuß I des DV befürchtete man im Gegenteil die Manipulierbarkeit dieser Begriffe und forderte eine Definition der Sozialhilfe, die den zu garantierenden Lebensstandard erkennen lasse.<sup>68</sup> Hinzu kamen rechtliche Bedenken der Verfassungsabteilung des Bundesinnenministeriums.<sup>69</sup> Wie in vielen Stellungnahmen angeregt, griff Duntze schließlich zurück auf den „Maßstab [...] durch das Grundgesetz [...]: Die Würde des Menschen“ (Auerbach)<sup>70</sup> und knüpfte damit ebenso an den SPD-Sozialplan wie an Äußerungen von Kitz und Muthesius sowie eigene frühere Überlegungen an.<sup>71</sup>

<sup>64</sup> Vgl. Stellungnahme des DST vom 27.11.1958, BAK, B 106/9686; ferner Muthesius, Bundesfürsorgegesetz, S. 354.

<sup>65</sup> Vgl. die Stellungnahmen des DLT vom 17.11.1958 und der AWO vom 14.10.1958, BAK, B 106/9686.

<sup>66</sup> Stellungnahme des DCV vom 30.8.1958, ebenda.

<sup>67</sup> Vgl. Vermerk Referat V 4 vom 11.12.1958; DLT-Stellungnahme vom 17.11.1958, BAK, B 106/9686; ähnlich die Stellungnahme des DGT vom 1.12.1958, ebenda. Nach Auffassung der bayerischen Landkreistretter werde durch eine derart weitreichende Bestimmung „ein Kleinlandwirt zum Sozialhilfeempfänger gestempelt“, und die Landkreise müßten ihren Fürsorgetat „um ein Mehrfaches erhöhen“, Süddeutsche Zeitung vom 15.12.1958.

<sup>68</sup> Vgl. Äußerungen aus den DV-Fachgremien [5.11.1958], zu § 1, BAK, B 106/9686; ferner Bericht über die Sitzung des Fachausschusses I am 8.10.1958, ADW, HGSt 2486. Kritisch auch die Stellungnahme des BMW vom 4.12.1958, BAK, B 106/9686.

<sup>69</sup> Vgl. BMI-Referat I A 1 an Referat V A 4 am 12.11.1958, BAK, B 106/9686.

<sup>70</sup> Auerbach auf der DV-Hauptausschußsitzung am 18.10.1958; vgl. Äußerungen aus den DV-Fachgremien [5.11.1958], Anm. 12) zu § 1, ebenda.

<sup>71</sup> Vgl. Sozialplan, S. 177, et passim; Kitz, Gegenwartsfragen, S. 332; Muthesius, Die Fürsorge und die Neuordnung, S. 28; Duntze, Menschenbild, S. 4. Auch von den konfessionellen Verbänden wurde eine auf das Personenbild des GG rekurrierende Formulierung vorgeschlagen; vgl. die Stellungnahmen des DCV vom 30.8.1958 und von Innerer Mission/Hilfswerk, BAK, B 106/9686. Die Länderreferenten schlugen am 21./22.10.1958 ebenfalls für § 1 vor, „sich des Vokabulars des Grundgesetzes zu bedienen“, und regten unter Hinweis auf entsprechende Vorschläge des DST als Formulierung „die Führung eines menschenwürdigen Daseins“ an, Niederschrift, LAS Abt. 761 Nr. 8874. Vgl. ferner Stellungnahme des DST vom 27.11.1958, BAK, B 106/9686.

Im zweiten offiziellen Referentenentwurf definierte § 1 als Aufgabe der Sozialhilfe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen“, und nahm in der Begründung ausdrücklich auf die ersten beiden Grundrechtsartikel und das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes Bezug.<sup>72</sup> In der zweiten Umarbeitungsphase schließlich wurde auf Vorschlag von Elsholz noch deutlicher auf Art. 1 GG Bezug genommen: Die Sozialhilfe solle dem Hilfeempfänger die Führung eines Lebens ermöglichen, „das der Würde des Menschen entspricht“; diese Formulierung wurde schließlich auch Gesetz.<sup>73</sup> Gerade diese Bindung der Zielstellung der Sozialhilfe an das Grundgesetz wurde und wird als eine zentrale Errungenschaft der Fürsorgereform gedeutet, wenn auch Rechtsprechung und Literatur bald zur Auslegung des „menschenwürdigen Lebens“ wieder die „Anschauungen der Gemeinschaft“ heranzogen.<sup>74</sup>

Eine weitere wesentliche Änderung betraf die Ausgestaltung der persönlichen Hilfe: Sie wurde nun, wie aus den Reihen des DV und der AWO gewünscht<sup>75</sup>, bei den Formen der Sozialhilfe vor den Geld- und Sachleistungen genannt, um den künftigen erwünschten Dienstleistungscharakter der Sozialhilfe besser herauszustellen. Für die Beratung als Teil der „persönlichen Hilfe“ allerdings wurde der besondere Vorrang der freien Wohlfahrtspflege statuiert.<sup>76</sup>

Die weiteren Änderungen des Allgemeinen Teils waren eher redaktioneller Natur zur Straffung und größeren Klarheit der Formulierungen. Gleich am Anfang wurde Sozialhilfe jetzt als „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ definiert und damit die Gültigkeit des Allgemeinen Teils für beide Hilfearten stärker verdeutlicht.<sup>77</sup> Ohne Änderungen in der Sache, aber knapper formuliert, rutschte die Fixierung des Nachrangs der Sozialhilfe von der dritten auf die zweite Stelle<sup>78</sup>, ein formales Entgegenkommen gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden. Weitere Zugeständnisse an die kommunalen Spitzenverbände machte die Sozialabteilung in den hier erörterten Fragen nicht. Ebenso wenig folgte sie weitergehenden Forderungen von deren sozialpolitischem Kontrahenten, der AWO, die u.a. die Gewährung vorbeugender Hilfe als Muß-Leistung gefordert hatte.

<sup>72</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 des BSHG-Entwurfs 3/1959, BAK, B 106/20646; vgl. Begründung zum Entwurf 3/1959, S. 4, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 012-1/1.

<sup>73</sup> Vgl. Vermerk Referat V 4 vom 10. 6. 1959, BAK, B 106/20644. § 1 des Regierungsentwurfs vom Februar 1960 wie auch des BSHG lautete jetzt:

„Inhalt und Aufgabe der Sozialhilfe

- (1) Die Sozialhilfe umfaßt Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen.
- (2) Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken.“

<sup>74</sup> Vgl. Giese, 25 Jahre, S. 309f.

<sup>75</sup> Vgl. Äußerungen aus den DV-Fachgremien [5. 11. 1958], zu § 11; AWO-Stellungnahme vom 14. 10. 1958, BAK, B 106/9686.

<sup>76</sup> Vgl. § 9 Abs. 2 des BSHG-Entwurfs 3/1959, BAK, B 106/20646.

<sup>77</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 ebenda.

<sup>78</sup> Vgl. § 2 ebenda.

Hinsichtlich der hier behandelten Regelungen hatte die Sozialabteilung bei der Überarbeitung des ersten Referentenentwurfs, aufs Ganze betrachtet, also keiner Seite gravierende Zugeständnisse gemacht, sondern war bei ihrer Sicht über Wesen und Ziel der künftigen Sozialhilfe geblieben. Das galt auch für die zweite Umarbeitungsphase bis zur Fertigstellung des Kabinettsentwurfs Anfang 1960, zumal Bundesressorts und Länder kaum Einwände erhoben hatten – mit einer gravierenden Ausnahme: Soweit sie die Stellung der freien Wohlfahrtspflege betrafen, erlebten die hier behandelten Bestimmungen des „Allgemeinen Teils“ noch ganz erhebliche Veränderungen.

## 2. Vom „Fürsorge-Untertanen“ zum „Fürsorge-Bürger“<sup>79</sup>: die Rechtsstellung des Hilfeempfängers

Entscheidendes Element der Fürsorgereform war die Neubestimmung der Rechtsposition des Fürsorgeempfängers. Die der neuen Fürsorge-Klientel der „Deklassierten“ geschuldete Verabschiedung des individuell schuldhaften Hilfsbedürftigkeits-Begriffs ebenso wie die vielbeschworene „neue Form der Kooperation zwischen Helfer und Schützling im Sinne der Partnerschaft“<sup>80</sup> geboten eine Stärkung seiner Rechtsstellung; und spätestens das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Juni 1954 hatte unmißverständlich deutlich gemacht, daß die bisherige Auffassung von der Objektstellung des Notleidenden im Fürsorgerecht auch durch das im Grundgesetz stark ausgeweitete subjektive öffentliche Recht überholt war. Jetzt, so Muthesius, sei es Sache des Gesetzgebers, den Rechtsanspruch auf Fürsorge auch klar auszusprechen, denn es gehe „nicht an, daß wir uns bezüglich dieser ganz grundsätzlichen Haltung des Staates zur Fürsorge abhängig machen von der Rechtsprechung“.<sup>81</sup> Collmer sah im Rechtsanspruch ein geeignetes Mittel, aus der „noch verbreiteten Minderbeurteilung der Fürsorge im öffentlichen Bewußtsein heraus[zuk]ommen“.<sup>82</sup> Die sozialpolitischen Arbeitskreise des CDU-Parteitags Ende April 1956 forderten ebenso wie der damalige Präsident des DST, Berlins Regierender Bürgermeister Otto Suhr (SPD) auf der Städteversammlung im Juni, daß künftig ein solcher Anspruch zu garantieren sei.<sup>83</sup> Selbst die deutschen Landkreise hatten offiziell schon ein Jahr zuvor verkündet: „Der Rechtsanspruch auf Fürsorge kann gesetzlich festgelegt werden, wenn die Grundsätze der Individualisierung und der Subsidiarität nicht angetastet werden.“<sup>84</sup> Diese Einschränkung freilich traf bereits den Nagel auf den Kopf: Wie konnten Rechtsansprüche festgelegt werden, wenn gleichzeitig gerade die nicht klar zu normierende individuelle Hilfe gefördert werden sollte? Wie war der Anspruch auf Fürsorge mit

<sup>79</sup> Leitsätze Werner Gross, in: Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 359.

<sup>80</sup> Achinger, Rolle, S. 346; vgl. ferner NDV 33 (1953), S. 278ff.

<sup>81</sup> Muthesius, Die Fürsorge und die Neuordnung, S. 29.

<sup>82</sup> Vermerk Brügemann vom 3. 2. 1959, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 102-1/1; ähnlich Weinbrenner, Hilfsbedürftiger, S. 13.

<sup>83</sup> Vgl. Lünendonk, CDU-Parteitag, S. 130; Otto Suhr, Städte, S. 340; auch Preller, in: NDV 36 (1956), S. 277f.

<sup>84</sup> Beschlüsse der Landkreisversammlung im Mai 1955, in: NDV 35 (1955), S. 202.