durch die Länder und das Bundesfinanzministerium getragene Einflußpotential der kommunalen Spitzenverbände war bei den Beratungen des Bundestagsausschusses nur noch unerheblich. Der Wunsch nach einem modernen Sozialgesetz vor der Bundestagswahl sowie das generell in den Bundestagsausschüssen zu beobachtende Interesse der Abgeordneten der Regierungspartei, einen Regierungsentwurf möglichst unversehrt durch den Ausschuß zu bringen[367], dominierte gegenüber dem Bestreben, kommunalpolitische Interessen, für die der Ausschuß ja auch zuständig war, zu berücksichtigen. Das galt vor allem für die Frage der Stellung der freien Wohlfahrtspflege. Denn hier bot selbst die Tatsache, daß ein ausgewiesener Kommunalfunktionär den Ausschuß leitete, keine Gewähr für die Berücksichtigung kommunaler Belange. Gerade in der Subsidiaritätsfrage erwies sich damit der Bundestagsausschuß tatsächlich „als ziemlich stumpfes Instrument der kommunalen Einflußnahme".[368]

3. Streit trotz prinzipieller Übereinstimmung: der Regierungsentwurf im Bundestagsplenum

Knapp zwei Wochen nach dem Ende der Ausschußberatungen lag der im wesentlichen in der Sozialabteilung formulierte offizielle schriftliche Bericht des Ausschusses vor, in dem – parlamentarischem Usus gemäß – auch die Mindermeinung zur Subsidiaritätsfrage ausführlich dargelegt wurde.[369] Die vom Ausschuß bzw. Bundesrat empfohlenen Leistungsverbesserungen gegenüber dem Regierungsentwurf würden einschließlich des festen Pflegegeldes jährliche Mehrkosten von insgesamt rund 70 Mio. DM verursachen; ein gutes Drittel dieser Mehrkosten (26,3 Mio. DM) entfiel – etwa im Rahmen des nicht pauschalierten Teils der Kriegsfolgenhilfe und der Tuberkulosehilfe – auf den Bund.[370] Da der Haushaltsausschuß keine Einwände dagegen erhoben hatte[371], wurde die zweite und dritte Lesung des BSHG-Entwurfs auf den nächstmöglichen Termin, den 3./4. Mai 1961, angesetzt.[372]

---

367 Vgl. Melzer, Vorbereitung, S. 1132f.

368 Jaedicke u.a., Politik, S. 41.

369 Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge vom 25. 4. 1960, insbesondere S. 3f., 10, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 74, Drs. 2673. Zur Abfassung durch die Sozialabteilung vgl. die Schreiben Gottschicks an Niggemeyer bzw. Könen vom 17. 3. und 20. 4. 1961, BAK, B 106/20654.
Der mitberatende Gesundheitsausschuß hatte bereits im September 1960 dem Regierungsentwurf einschließlich der von der Regierung übernommenen Bundesratsempfehlungen zugestimmt; vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Gesundheitswesen am 21. 9. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A1.

370 Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Haushaltsausschusses am 27. 4. 1961, ebenda.

371 Vgl. Bericht des Haushaltsausschusses [...] über den Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes vom 27. 4. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 74, Drs. 2707.

372 Laut § 80 der Geschäftsordnung des Bundestages durfte die zweite Lesung frühestens zwei Tage nach Verteilung des Ausschußberichts als Bundestagsdrucksache stattfinden; vgl. Lechner-Hülshoff, Parlament, S. 200.

In den Oppositionsparteien wurden daraufhin Anträge ausgearbeitet, die im Ausschuß nicht verwirklichten Forderungen im Plenum durchzubringen: Neben einzelnen materiellen Verbesserungen bei der SPD[373] und Zugeständnissen an die Ärzteschaft bei der FDP[374] verfolgten beide Fraktionen das Hauptziel, die §§ 10 und 86 zu revidieren.[375] Strategisches Mittel sollte ein Antrag der FDP zur Geschäftsordnung sein, wegen der verfassungsrechtlichen Problematik dieser Bestimmungen den Entwurf an den Rechtsausschuß zurückzuverweisen und dadurch das weitere Verfahren möglicherweise so zu verzögern, daß eine Verabschiedung des Gesetzes in der laufenden Wahlperiode nicht mehr möglich wäre.

Trotz der klaren Mehrheitsverhältnisse im Bundestag standen die Chancen dieser Oppositionspläne keineswegs schlecht: Innerhalb der Unionsfraktion hatte die CSU-Gruppe um den Abgeordneten Spies ihr Ziel nämlich noch keineswegs aufgegeben, die geplante Erhöhung der allgemeinen Einkommensgrenze für die Hilfe in besonderen Lebenslagen (§ 75) doch noch zu verhindern. Auf der Sitzung des Arbeitskreises IV der Fraktion am 25. April kündete Spies an, die CSU-Landesgruppe wolle einen Antrag auf Wiederherstellung des anderthalbfachen Regelsatzes stellen. Falls die Gesamtfraktion dies nicht unterstütze, werde die Landesgruppe möglicherweise dem Antrag der FDP auf Rückverweisung an den Rechtsausschuß zustimmen und ihm so die notwendige Mehrheit verschaffen.[376] Ein tags darauf anberaumtes Gespräch von Horn, Niggemeyer, Willeke und Spies bei dem Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe Höcherl brachte keine Einigung: Höcherl hielt das Gesetz für politisch wenig relevant und zeigte sich geneigt, den Wünschen der bayerischen Abgeordneten zu folgen.[377] Daraufhin mobilisierte Willeke u.a. den Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktion, Will Rasner, mit dem Ergebnis, daß am Rande der nächsten Sitzung des Fraktionsvorstandes

---

373 Die SPD forderte u.a. die Erhöhung der besonderen Einkommensgrenze auf 660 DM (statt 500 DM), die Gewährung von Blindengeld bereits ab dem dritten (statt dem sechsten) Lebensjahr, eine gewisse Stärkung der Schutzvorschriften bei der Freiheitsentziehung sowie eine Streichung der Bezugnahme auf das Arbeitseinkommen bei der Festsetzung der Regelsätze (§ 20 Abs. 2) und die alte Vermögensgrenze bei der Rückerstattungspflicht (zwölffache Einkommensgrenze); vgl. Änderungsantrag der SPD-Fraktion vom 2. 5. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 872, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.

374 Die FDP beantragte eine bessere Sicherung der freien Arztwahl bei nahezu allen gesundheitlichen Hilfen einschließlich der medizinischen Rehabilitation; außerdem sollte u.a. die Krankenhilfe auf den Standard der gesetzlichen Krankenversicherung beschränkt und der Bund an der Finanzierung des gesetzlichen Pflegegeldes für Schwerbehinderte beteiligt werden; vgl. Änderungsantrag der FDP-Fraktion vom 2. 5. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 888, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.

375 Vor allem sollte die Förderungsverpflichtung in § 10 Abs. 3 Satz 2 gestrichen und der Vorrang bei den Einrichtungen (§ 86 Abs. 1 Satz 2) auf bereits vorhandene beschränkt werden; vgl. die Änderungsanträge der SPD-Fraktion vom 2. 5. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 872, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2, sowie der FDP-Fraktion vom 2. 5. 1961, Umdrucke 887 und 888, ebenda.

376 Vgl. Ministervorlage Abteilungsleiter V, 27. 4. 1961, BAK, B 106/9687. Leider ist das Protokoll dieser Sitzung in den einschlägigen Beständen des ACDP nicht überliefert.

377 Vgl. ebenda.

am 2. Mai, also einen Tag vor der Plenardebatte, die Frage in einer Besprechung unter Leitung Krones geklärt werden sollte.[378]

Angesichts dieser beunruhigenden Entwicklung ausgerechnet in den Reihen der Regierungsfraktion drängte der von Willeke ins Bild gesetzte Duntze seinen Minister, unbedingt an dieser Unterredung teilzunehmen und den CSU-Antrag zu verhindern: Zwar sei der anderthalbfache Regelsatz aus Sicht der Sozialabteilung sachlich vertretbar. „Indessen käme die CDU/CSU in ein sonderbares Licht, wenn sie eine Verbesserung, die der Bundesrat ausschliesslich auf Kosten der Länder vorgeschlagen und der die Bundesregierung zugestimmt hat, rückgängig machen würde."[379] Wäre der CSU-Antrag aber nicht zu verhindern, dürfe er erst in der dritten, auf keinen Fall bereits in der zweiten Lesung gestellt werden. Sonst werde die SPD mit Sicherheit Aussetzung der dritten Lesung beantragen, so daß für den Fall einer Anrufung des Vermittlungsausschusses die Verabschiedung nicht mehr gesichert sei. Wegen der noch erheblicheren zeitlichen Verzögerung dürfe außerdem die Zurückverweisung an den Rechtsausschuß auf keinen Fall von den CSU-Abgeordneten unterstützt werden. Auch die Fürsorgereferenten aller Länder mit Ausnahme Bayerns lehnten eine Wiederherstellung der alten Einkommensgrenze ab.[380] Schröder schrieb daraufhin an Krone und Höcherl in Duntzes Sinne: Den Antrag auf Zurückverweisung stelle die FDP überdies ja nur, „weil sie die von unserer gesamten Fraktion bejahte Regelung der Subsidiarität der Sozialhilfeträger gegenüber der freien Wohlfahrtspflege zu Fall bringen möchte. Dass ihr dabei ausgerechnet von Teilen der Regierungspartei Hilfstellung [sic] geleistet würde, müsste besonders eigenartig wirken".[381]

Doch nicht nur die bayerische Schwesterpartei versuchte, den Fraktionsvorsitzenden unter Druck zu setzen: Im Katholischen Büro und bei der Bonner Verbindungsstelle von Innerer Mission und Hilfswerk war man über die Änderungen der Subsidiaritäts-Bestimmungen durch den Bundestagsausschuß alles andere als glücklich und intervenierte noch vor der entscheidenden Fraktionssitzung am 2. Mai schriftlich bei Krone. Die von Collmers nicht völlig korrekt informiertem Mitarbeiter Heun verfaßte Stellungnahme der Diakonie wandte sich nur gegen die Ergänzung in § 10 Abs. 5, da der besondere Nachweis der Einleitung der Hilfe für die freien Träger „unzumutbar" sei und „unnötigen Arbeitsaufwand" erfordere, sowie gegen eine Beschränkung des Vorrangs bei der Beratung.[382] Prälat Wissing

---

[378] Vgl. ebenda.

[379] Vgl. ebenda.

[380] Vgl. Niederschrift über die Dienstbesprechung der Leitenden Fürsorgereferenten der Länder am 27./28. 4. 1961; Vermerk Referat V 4 vom 2. 5. 1961, BAK, B 106/9697.

[381] Schröder an Höcherl, 28. 4. 1961 (Durchschrift), BAK, B 106/9687; vgl. ferner Schröder an Krone, 28. 4. 1961, ACDP, NL Krone, I-028-056/3.

[382] Vgl. Mordhorst an Krone (Abschrift), am 2. 5. 1961, mit einer Durchschrift der an die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge gerichteten Stellungnahme der Verbindungsstelle vom 2. 5. 1961 (Zitat), ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 102-1/1; zur Verfasserschaft vgl. Heun an Mordhorst, 1. 5. 1961, ebenda. Irrtümlich ging Heun dabei davon aus, daß den freien Verbänden in § 8 Abs. 2 nur bei der Beratung in „sonstigen Angelegenheiten" ein Vorrang eingeräumt werden sollte; tatsächlich sollte dieser aber für sonstige *soziale* Angelegenheiten gelten.

vom Katholischen Büro sah in sämtlichen Änderungen des Ausschusses eine „wesentliche Verschlechterung" und wünschte die Wiederherstellung der Regierungsfassung, die „nur aufgrund zäher und langer Verhandlungen zwischen den Kirchen, den caritativen Verbänden und dem Bundesinnenministerium zustande gekommen" sei.[383]

In der Fraktionssitzung behauptete Willeke, Caritas und Diakonie wünschten die Wiederherstellung der Regierungsvorlage, und Krone beschwor die Fraktion, zumal „es um dieses Gesetz einen harten Kampf geben werde", in dieser „Grundsatzfrage" einig zu sein.[384] Daraufhin beschloß die Fraktion ganz im Sinne des Katholischen Büros einen Änderungsantrag, wonach die ursprüngliche Fassung des § 10 Abs. 4 und 5 und des § 86 Abs.1 weitgehend wiederhergestellt werden sollte, letzteres mit einer noch günstigeren Formulierung insbesondere für die kirchlichen Träger.[385] Die vom Bundestagsausschuß vorgeschlagene Regelung des Wahlrechts und der Beratung allerdings wollte auch die Unionsfraktion nicht mehr ändern.

Am gleichen Tag beschloß die Fraktion der SPD den Beschlüssen ihres Arbeitskreises Sozialpolitik entsprechend, den FDP-Antrag auf Überweisung an den Rechtsausschuß zu unterstützen; sollte die Ausschußfassung der §§ 10 und 86 nicht geändert werden, würde die SPD-Fraktion das gesamte Gesetz ablehnen.[386]

Am 3. Mai 1960 begann im Bundestag die zweite Lesung. Kurz zuvor hatte Krone die Fraktion zu einer nur zehnminütigen Sitzung zusammengerufen und dabei noch einmal mit deutlichen Worten vor Alleingängen einzelner Abgeordneter gewarnt.[387] Dies war auch an den Abgeordneten Spies gerichtet, der, nachdem die Frage der Einkommensgrenzen offensichtlich zugunsten des zweifachen Richtsatzes entschieden war[388], nun seine Zustimmung zum Gesetz von einer stärkeren Verankerung der freien Arztwahl abhängig machen wollte.

Gleich zu Beginn der Plenardebatte wurde von der FDP die Zurückverweisung an den Rechtsausschuß beantragt; doch die CSU-Abgeordneten wahrten die Fraktionsdisziplin, und der Antrag wurde mit der Mehrheit der Union abgelehnt.[389] Die nun folgende Debatte belegte, daß aus dem sozialpolitischen Fach-

---

383 Wissing an Krone, 29. 4. 1961, mit Anlagen, ACDP, NL Krone, I-028-062/3.

384 Protokoll der Fraktionssitzung am 2. 5. 1961, in: CDU/CSU-Fraktion 1957-1961, S. 822.

385 In § 86 Abs. 1 sollte der Vorrang bei den Einrichtungen auf die Kirchen, Religionsgesellschaften und freien Wohlfahrtsverbände beschränkt, damit also der Vorrang gewerblicher, aber auch anderer öffentlich-rechtlicher Träger ausgeschlossen werden; vgl. Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU vom 2. 5. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 857, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.

386 Vgl. die Protokolle der Sitzungen des Arbeitskreises Sozialpolitik am 17. 4. 1961, AdsD, SPD-BTF 3. Wp., 135, sowie der Fraktionssitzung am 2. 5. 1961, in: SPD-Fraktion 1957-1961, S. 548.

387 Vgl. Protokoll der Fraktionssitzung am 3. 5. 1961, in: CDU/CSU-Fraktion 1957-1961, S. 826.

388 Leider ist das für den 2. 5. 1961 zur Frage der Einkommensgrenzen geplante Gespräch nicht aktenkundig geworden; es ist aber davon auszugehen, daß die Argumentation des BMI Krone und vermutlich auch Höcherl überzeugte.

389 Vgl. Bundestagssitzung am 3. 5. 1961, S. 9022ff., BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49.

gesetz, das bislang vor allem eingeweihte Experten interessiert hatte, auch in der Wahrnehmung der Abgeordneten längst ein „Weltanschauungsgesetz" geworden war. Die eigentlich angesetzte Beratung der einzelnen Paragraphen mutierte schnell zur Grundsatzdiskussion über die bundesrepublikanische Staats- und Gesellschaftsordnung, die von Bundestagspräsident Gerstenmaier schließlich abends gegen 21.30 Uhr abgebrochen und am nächsten Morgen fortgesetzt wurde.[390] Auf Unionsseite wurde angeführt, daß die in den Wohlfahrtsverbänden und Kirchen manifesten „freien Volkskräfte" verkümmern müßten, würde ihnen nicht ein „gewisses Vorrecht" im BSHG eingeräumt.[391] Die Union wolle das, „was nicht unbedingt vom Staat erledigt werden muß, was der Mensch in eigener Verantwortung zu übernehmen bereit ist, ihm freudig überlassen", kurz, es gehe im Gesetz „um das Ordnungsbild des freiheitlichen Menschen".[392] Im übrigen bleibe die Erstverantwortung beim demokratisch legitimierten Kreistag, Stadtrat etc., der autonom über die Verwendung seiner Haushaltsmittel entscheiden müsse, und man solle nicht so tun, „als ob mit dieser Formulierung der §§ 10 und 86 die ganze Gemeindeordnung, die freiheitliche Verfassung zusammenfalle".[393] Tatsächlich, so Rainer Barzel von der CDU, gehe es nicht um eine verfassungsrechtliche Kontroverse, sondern „um einen gesellschaftspolitischen, einen ordnungspolitischen Streit im Rahmen der Normen des Grundgesetzes. Der eine will ein bißchen mehr Kommunalisierung, der andere will ein bißchen mehr freie Entfaltung. Beides ist sicher nach dem Grundgesetz zulässig".[394]

Genau das aber wurde von den Abgeordneten der SPD und FDP bestritten und bereits im Laufe der Debatte wiederholt damit gedroht, gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht anzurufen: Das BSHG schränke in einem verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbaren Maße die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden ein, und dies auf einem Gebiet, das zum grundgesetzlich garantierten „Wesenskern" gemeindlicher Arbeit gehöre.[395] Beklagt wurde eine „Kommunalfeindlichkeit" der Bestimmungen, obwohl doch gerade die Gemeinden mit ihrer demokratischen Selbstverwaltung vorrangiges Betätigungsfeld staatsbürgerlicher Freiheit seien.[396] Mit dem Entwurf werde eine „nicht zu vertretende Entmündigung der Gemeinde als Träger der sozialen Fürsorge" und eine „Konfessionalisierung durch die Hintertür" betrieben.[397] Die Bundesregierung wolle so ein in der katholischen Kirche entwickeltes hierarchisches Gesellschaftsbild, also die „Auffassung einer bestimmten Schicht unseres Volkes dem gesamten Volk aufzwingen".[398] Vor allem Könen brachte im Laufe der Debatte dabei auch Innen-

390 Vgl. ebenda, S. 9025ff.
391 Bodelschwingh, ebenda, S. 9026.
392 Abg. Maucher (CDU), ebenda, S. 9034.
393 ders., ebenda.
394 Abg. Barzel (CDU), ebenda, S. 9024.
395 Vgl. Gerhard Jahn (SPD), ebenda, S. 9048, 9084; vgl. etwa auch den Abg. Bucher (FDP), ebenda, S. 9022.
396 Vgl. Abg. Metzger (SPD), ebenda, S. 9027f.; Nellen (SPD), ebenda, S. 9034f.
397 Abg. von Mühlen (FDP), ebenda, S. 9032f.
398 Abg. Metzger (SPD), ebenda, S. 9028.

minister Schröder in eine wenig komfortable Lage, konnte er sich doch bei den Änderungsanträgen der SPD auf ältere Formulierungen in den Referentenentwürfen des Bundesinnenministeriums berufen und so versuchen, die eigenen Fachleute gegen ihren Minister auszuspielen und die Änderungen auf den Einfluß durch fachfremde „andere Kräfte" zurückführen.[399] Wie in der Union befürchtet, spielten die Abgeordneten der SPD und gerade auch die um Profilierung im bürgerlichen Lager bemühte FDP also die konfessionelle Karte und verwiesen auf die Kritik aus den Reihen der evangelischen Kirche am naturrechtlich begründeten Subsidiaritätsprinzip und deren Bedeutung für die CDU/CSU, „die den konfessionellen Spannungsbogen ja sehr viel mehr im eigenen Hause hat als wir von den Freien Demokraten oder die Sozialdemokratische Partei".[400] Im Grunde, meinte der SPD-Abgeordnete Ludwig Metzger, gehe es aber gar nicht um das Subsidiaritätsprinzip, sondern „darum, daß gewisse Verbände das gerne möchten, was sie dem Staat und den Gemeinden vorwerfen: sie möchten möglichst viel Macht bekommen und von dieser Macht möglichst viel Gebrauch machen".[401]

Angesichts des zunehmenden Zeitdrucks verzichteten die Unionsabgeordneten am 4. Mai auf weitere Beiträge in der Subsidiaritätsfrage und handelten sich damit von der Opposition den Vorwurf des „Schweigeboykotts" ein.[402] Und nachdem so in der Subsidiaritätsfrage noch einmal alle bekannten Argumente ausgetauscht worden waren, wurden die einschlägigen Paragraphen gegen die Stimmen der SPD und FDP entsprechend dem Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion im wesentlichen wieder in der ursprünglichen Fassung des Regierungsentwurfs beschlossen.[403] Bis auf die von der FDP-Fraktion beantragte zusätzliche formale Sicherung der freien Arztwahl und eine Entschärfung der Meldepflicht bei Behinderung[404] sowie einen interfraktionellen Antrag mit gewissen Verbesserungen bei der Eingliederungshilfe[405] wurden auch alle sonstigen Änderungsanträge der Opposition von der Unionsmehrheit abgelehnt und im übrigen die Ausschußempfehlungen in der Regel auch mit Stimmen der Opposition angenommen.[406]

Als schließlich nach gut siebenstündiger und zunehmend hitziger Debatte am Mittag des 4. Mai der Entwurf zur endgültigen Abstimmung stand, war die Zahl der anwesenden Abgeordneten bereits beträchtlich geschrumpft. Nach

---

399 Vgl. Könen und Schröder, ebenda, S. 9043ff. (Zitat Könen: S. 9043).
400 Abg. von Mühlen (FDP), ebenda, S. 9033.
401 Abg. Metzger (SPD), ebenda, S. 9029.
402 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 5. 1961, S. 1; vgl. Bundestagssitzung am 4. 5. 1961, S. 9061ff., BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49.
403 Vgl. Bundestagssitzung am 4. 5. 1961, ebenda, S. 9069.
404 Vgl. ebenda, S. 9073, 9082.
405 Im interfraktionellen Änderungsantrag vom 3. 5. 1961 wurde die besondere Einkommensgrenze auch auf aufwendige ambulante Hilfen der Eingliederungshilfe ausgedehnt, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 894, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.
406 Bei der Regelung der Rückzahlungspflicht gab es in den Reihen der Union allerdings zahlreiche Gegenstimmen; vgl. Bundestagssitzung am 4. 5. 1961, S. 9079, BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49.

zwei unklaren Durchgängen erfolgte die Schlußabstimmung im Hammelsprung: Für das BSHG stimmten 193 Abgeordnete der Union, dagegen 150 der Opposition, 3 Abgeordnete enthielten sich.[407] Wie vom FDP-Abgeordneten von Mühlen prophezeit, war das BSHG, „das wirklich ein Volksgesetz hätte sein können, mit der kleinen Gerade-noch-Mehrheit der CDU/CSU über die Bühne" gegangen.[408]

Nach Einschätzung des stellvertretenden Chefs des Bundespräsidialamtes allerdings wäre „das Problem der Subsidiarität beim BSHG bei weitem nicht in dem Maße hochgespielt worden [...], wenn die Parteien nicht befürchtet hätten, bei einer nachgiebigeren Haltung ihre Position für die zu erwartende Auseinandersetzung und [sic] die Novelle des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes zu schwächen".[409] Ähnlich wurde in einer renommierten Fachzeitschrift geurteilt: „Wieder einmal ist offenbar manchem Beteiligten der erhebliche Unterschied zwischen einem Nachrang der öffentlichen Erziehungsaufgabe gegenüber dem Erziehungsrecht der Eltern und sonstiger Erziehungsberechtigter und dem Verhältnis der zumeist materiellen Leistungen der öffentlichen Fürsorge gegenüber der freien Wohlfahrtspflege nicht genügend deutlich geworden. Man kann wohl mit gutem Recht sagen, daß die Angriffe, die hier gegen den Entwurf des BSHG gerichtet wurden, eigentlich der geplanten Neuordnung der Jugendhilfe zugedacht waren."[410]

„Wir standen allein", notierte Heinrich Krone in sein Tagebuch, „SPD und FDP gegen uns. Hoch ging es her. [...] Auch hier war die Fraktion einig. Die evangelischen Kollegen gingen mit; hätte die evangelische Seite nicht auch den Standpunkt der katholischen eingenommen, wäre das Gesetz in dieser Form nicht zustande gekommen."[411] Angesichts dieser Probleme hielt es Krone daher auch für besser, die RJWG-Novelle nicht auch noch in der laufenden Periode zu verabschieden: „Hier wird der Kampf noch härter; hier zieht die evangelische Seite nicht so mit. Wuermeling, der einseitigste Interessent, wenn es um Prinzipien geht, tobt und will schon wieder [ein]mal demissionieren und das katholische Volk aufwiegeln. Ich hatte schweren Krach mit ihm. Ob der Bundesrat das Sozialhilfegesetz annimmt, steht dahin; ebenso, ob die Linke [nicht] auch in dieser Frage wieder einmal nach Karlsruhe geht. Das alles sieht der Herr Minister nicht, dem man empfehlen sollte, einmal in Italien oder Spanien sich die Zustände anzusehen."[412]

Tatsächlich war keineswegs sicher, ob der Bundesrat nicht den Vermittlungsausschuß anrufen würde; das zumindest empfahlen sowohl sein Innen- als auch

---

[407] Vgl. ebenda, S. 9089. Oel kolportierte später, daß sich auch Gerstenmaier der Stimme enthalten habe, ohne dies jedoch verifizieren zu können; vgl. Oel an Ostendorf, 15. 5. 1961, LAB, B Rep. 142-9, 1285.
[408] Bundestagssitzung am 4. 5. 1961, S. 9089, BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49.
[409] Vermerk Referat V 1 über einen Anruf von Albert Einsiedler vom 6. 5. 1961, BAK, B 106/20653b.
[410] BldW 108 (1961), S. 161.
[411] Tagebuch-Eintrag Krone vom 4. 5. 1961, in: Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 489.
[412] Ebenda.

sein Rechtsausschuß.[413] Neben den bekannten verfassungspolitischen Einwänden gegen die Gefährdetenhilfe und die Vorschrift zum Fachpersonal sowie der abermaligen Forderung nach stärkerer Begrenzung der Rückerstattungspflicht und nach Erhöhung des Familienzuschlags war es auch hier die Subsidiaritätsfrage, die auf Widerspruch stieß: Vor allem sollte der Einrichtungsvorbehalt in § 93 (zuvor § 86) wieder wie in der RFV beschränkt werden auf die Fälle, in denen Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege bereits vorhanden waren, da sonst eine „*Funktionssperre* [...] von jedem bestehenden oder ad hoc gebildeten Träger der freien Wohlfahrtspflege ausgelöst werden" könne.[414] In § 10 Abs. 4 sollte zumindest die Fassung des Bundestagsausschusses wiederhergestellt werden. Das entsprach auch den abermals formulierten gemeinsamen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände, die außerdem die Ministerpräsidenten mit den Ergebnissen einer jüngst fertiggestellten Umfrage über freiwillige Förderleistungen der Städte an die freien Wohlfahrtsverbände überzeugen wollten.[415]

Am 26. Mai tagte der Bundesrat im Plenum. Hessen und Niedersachsen brachten jeweils einen Antrag ein, wonach auch die allgemeine Vorschrift zur Unterstützung der freien Verbände in § 10 Abs. 3 gestrichen oder zumindest deutlich gemildert werden sollte.[416] Doch da sich die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates gegenüber dem ersten Durchgang 1960 noch zugunsten der Union verbessert hatte[417] und wohl auch keiner der Ministerpräsidenten der CDU/CSU vor der Bundestagswahl einen erneuten parteiinternen Konflikt heraufbeschwören wollte, wurde die Anrufung des Vermittlungsausschusses mit der Mehrheit der unionsregierten Länder abgelehnt, obwohl auch bei diesen z.T. erhebliche Bedenken etwa gegen die Regelung der Gefährdetenfürsorge bestanden.[418] Gegen die Stimmen Hessens, Niedersachsens und der drei Stadtstaaten

---

413 Vgl. die Empfehlung des federführenden Ausschusses für Innere Angelegenheiten und des Rechtsausschusses vom 19. 5. 1961, BR 1961, Drucksachen, Drs. 167/1/61.

414 Ebenda (Hervorhebung im Original). Vgl. ferner die Niederschriften über die Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten am 17. 5. 1961 und des Rechtsausschusses am 18. 5. 1961, BAK, B 106/20563a.

415 Vgl. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände an den Bundesrat, 12. 5. 1961; Weinberger an die Ministerpräsidenten und jeweils zuständigen Minister/Senatoren der Länder (mit Verteilerliste) sowie an die Landesverbände des DST, 12. 5. 1961, LAB, B Rep. 142-9, 1285; ferner „Ergebnis der Erhebung über die Förderung freier Verbände, Organisationen und Vereine durch die Gemeinden", Stand: 19. 12. 1960, vom 10. 5. 1961, mit Erläuterungen, ebenda. Danach hatten 130 der 136 befragten kreisfreien Städte (ohne Stadtstaaten) im Rechnungsjahr 1959 an die freien Verbände etc. 33,4 Mio. DM für Fürsorge und Jugendfürsorge, weitere 35,9 Mio. DM für Gesundheitspflege und Jugendpflege (ohne Sport), zusammen 69,3 Mio. DM an freiwilligen Förderleistungen angesetzt (Rechnungssoll); für das Haushaltsjahr 1961 waren zusammen 91,8 Mio. DM veranschlagt.

416 Vgl. die Anträge des Landes Niedersachsen vom 25. 5. 1961, BR 1961, Drucksachen, Drs. 167/3/61, und des Landes Hessen vom 25. 5. 1961, ebenda, Drs. 167/4/61.

417 In Baden-Württemberg und im Saarland regierte jetzt die CDU mit jeweils kleinen Koalitionspartnern.

418 Vgl. BldW 108 (1961), S. 193.

stimmte der Bundesrat dem Gesetz schließlich zu.[419] Damit war das Bundessozialhilfegesetz, das in denkbar breiter Kooperation über Länder- und Parteigrenzen hinweg erarbeitet worden war, im Gegensatz zu den meisten anderen großen Sozialgesetzen schließlich nur mit den Stimmen der Regierungspartei beschlossen.[420] Nach Ausfertigung durch Bundespräsident Lübke mit Datum vom 30. Juni 1961 am 5. Juli 1961 im Bundesgesetzblatt verkündet[421], sollte das BSHG am 1. Juni 1962 in Kraft treten.

Angesichts vielfach kritischer erster Presseberichte über die „Redeschlacht um die Sozialhilfe“[422] wuchs innerhalb der CDU/CSU-Fraktion, nicht zuletzt bei Krone und Peter Horn, die Skepsis gegenüber Wuermelings Plan, auch die RJWG-Novelle noch zu verabschieden.[423] Weltanschaulich brisanter und hinsichtlich des Vorrangs der freien Verbände weitergehend stieß dieser Entwurf auf größere Vorbehalte auch innerhalb der evangelischen Kirche; doch die Furcht vor einer Blamage, möglicherweise auch das starke Interesse des Familienministers, nach achtjähriger Amtszeit wenigstens einen Gesetzentwurf unter eigener Federführung durch den Bundestag zu bringen, überwogen schließlich solche Bedenken: Am 28. Juni, wenige Tage vor der Sommerpause, wurde schließlich nach langer und abermals heftiger Debatte die Novelle zum RJWG in namentlicher Abstimmung nur mit den Stimmen der Union verabschiedet.[424] Gut zwei Wochen später stimmte auch die knappe Mehrheit der unionsregierten Länder im Bundesrat der Novelle zu; auch hier hatten sie die Bedenken gegen die eigene Länderhoheit tangierende Bestimmungen aus Parteiloyalität schließlich zurückgestellt.[425] Durch eine Ermächtigung des Bundestages wurde die Novelle doch noch als „Gesetz für Jugendwohlfahrt“ (JWG) mit geänderter Paragraphenfolge unter dem 11. August 1961 verkündet und trat am 1. Juli des folgenden Jahres, also einen Monat nach dem BSHG, in Kraft.[426]

Die Reaktionen auf die Verabschiedung des BSHG und des JWG waren erwartungsgemäß sehr unterschiedlich, sie ähnelten sich nur insofern, als fast immer die

---

419 Vgl. Sitzung des Bundesrates am 26. 5. 1961, S. 124, BR 1961, Sten. Ber. Am gleichen Tag rief der Bundesrat wegen insgesamt sechs anderer Gesetze (u.a. wegen der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen des geplanten Wohnungsbaugesetzes) den Vermittlungsausschuß an; vgl. ebenda, S.125ff.; Die Welt vom 27. 5. 1961, S. 2.

420 Vgl. SF 10 (1961), S. 168.

421 BGBl. I S. 815.

422 So der Titel eines Artikels in: Welt der Arbeit vom 12. 5. 1961; kritisch vor allem Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 5. 1961, S. 1; sowie Frankfurter Rundschau, 5. 5. 1961, S. 1; Der Spiegel, 17. 5. 1961, S. 24. Positiv hingegen: Die Welt, 5. 5. 1961, S. 2.

423 Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 19. 5. 1961, S. 498; Protokoll der Sitzung des Fraktionsvorstands am 29. 5. 1961, in: CDU/CSU-Fraktion 1957-1961, S. 829f.

424 Vgl. BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49, S. 9504ff.; Die Welt, 29. 6. 1961; Hasenclever, Jugendhilfe, S. 200ff.

425 Vgl. Sitzung des Bundesrats am 14. 7. 1961, BR 1961, Sten. Ber., S. 185ff.

426 BGBl. I S. 1205, 1875. Den alten Streitpunkt um die Zuordnung der Hilfe zum Lebensunterhalt für Minderjährige in ihrer Familie beseitigte das JWG nicht, ebensowenig eindeutig war das Verhältnis zu der Hilfe in besonderen Lebenslagen des BSHG (etwa Eingliederungshilfe); diese Rechtsunsicherheit und mangelhafte Zusammenarbeit vieler Sozial- und Jugendämter milderten erst Mitte der sechziger Jahre verschiedene Länder-

Subsidiaritätsfrage dominierte und alle anderen Neuerungen – zumindest in der breiteren öffentlichen Wahrnehmung[427] – in den Hintergrund traten. Am 6. Juli übermittelte Prälat Wissing Krone den offiziellen Dank des Vorsitzenden der Bischofskonferenz, Kardinal Frings, für die Arbeit der CDU/CSU-Fraktion in dieser Legislaturperiode.[428] Im September befanden die Bischöfe, die „neuen Gesetze ermöglichen [...] die volle Entfaltung der kirchlichen Liebestätigkeit", und forderten die katholischen Priester auf, die Gläubigen zur Wahl katholischer Einrichtungen zu ermuntern.[429] Auch auf evangelischer Seite überwog die positive Einschätzung der Gesetze: Zwar hatte Heinemann in der Bundestagsdebatte über die RJWG-Novelle darauf verwiesen, daß es sich angesichts der Besonderheiten der Kirchenverfassung verbiete, eine Zustimmung „der" evangelischen Kirche zu den Gesetzen zu behaupten, und sich u.a. auf abweichende Auffassungen Ohls berufen[430]; nichtsdestoweniger erklärte Präsident Münchmeyer für die Diakonie, das BSHG „komme der evangelischen Auffassung vom Wesen der Fürsorge soweit entgegen, wie das ein Gesetz nur könne", und hoffte für die Praxis auf ein „auch weiterhin [...] ersprießliches Zusammenwirken von öffentlicher und privater Initiative".[431] Auch ein offizielles Rundschreiben der Hauptgeschäftsstelle von Innerer Mission/Hilfswerk an sämtliche einschlägigen evangelischen Stellen und Verbände rechtfertigte die Position der evangelischen Verhandlungspartner bei der Erarbeitung der Vorrang-Regelungen und bejahte beide Gesetze in ihrer Gesamtheit.[432] Auf diese Weise sollte auch dem bei vielen Mitarbeitern vorherrschenden Eindruck entgegengetreten werden, hier handele es sich um spezifisch „katholische" Gesetze.[433] Tatsächlich war innerhalb der Caritas die Einschätzung keineswegs so einhellig zustimmend, wie anhand der Genese der Gesetze zu vermuten: Der ehemalige DCV-Präsident Eckert (1952–1959) und selbst Elisabeth Zillken fürchteten, daß die Ressourcen der freien Verbände für die neuen gesetzlichen Möglichkeiten gar nicht groß genug seien, und

---

erlasse und Gutachten des DV; zu den Einzelheiten vgl. Friedeberg-Polligkeit-Giese, Gesetz, S. 67ff.; ferner die Beiträge von Otto Fichtner und Franz Flamm auf dem Fürsorgetag 1965, in: Vier Jahre Bundessozialhilfegesetz, S. 161ff.

427 Neben den bereits genannten Presseberichten vgl. auch Stuttgarter Zeitung vom 9. sowie 11. 10. 1961.

428 Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 6. 7. 1961, S. 513.

429 Die neuen Sozialgesetze. Ein Wort der deutschen Bischöfe an den Klerus, in: Amtsblatt für die Erzdiözese München und Freising, 21. 9. 1961; ähnlich positiv dann ein offizielles Hirtenwort der Bischöfe am 1. 7. 1962 anläßlich des Inkrafttretens der Gesetze, abgedruckt in: Herder-Korrespondenz 16 (1961/62), S. 483. Auch in der Geschäftsführung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken bewertete man BSHG und JWG sehr positiv; vgl. Großmann, Kirche, S. 343, 420f.

430 Vgl. Bundestagssitzung am 28. 6. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49, S. 9543; kritisch dazu Kunst an Collmer, 22. 7. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 422-1/1; siehe auch Foss, Diakonie, S. 53f.

431 Evangelische Information, September 1961, S. 3 (Abschrift), ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 480-1/2.

432 Vgl. Rundschreiben der Hauptgeschäftsstelle von Innerer Mission/Hilfswerk vom 19. 10. 1961, mit Anlagen, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 463-1/1.

433 Vgl. Vermerk Suhr vom 9. 6. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 480-1/2; Vermerk Collmer vom 9. 10. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 420-1/1.

verwiesen auf die ebenso in vielen Kommunen und kommunalen Einrichtungen engagiert tätigen Christen, die es zu unterstützen gelte.[434]

In der SPD setzte man angesichts der parlamentarischen Niederlage auf die schon seit längerem von einzelnen sozialdemokratisch regierten Städten angestellten Überlegungen für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.[435] Diese Pläne wurden vom sozialdemokratisch dominierten DST unterstützt, und dementsprechend kritisch fiel auch eine erste Würdigung des BSHG durch Anton Oel aus, obwohl gerade er jahrelang an der Erarbeitung des Gesetzes beteiligt und dabei im Sinne der Städte erfolgreich gewesen war.[436] Auf seiten des DLT hingegen standen die altbekannten Monita der zu großzügigen Einkommensgrenzen, Blindenhilfe etc. im Vordergrund; zwar erhob auch Bangert „schwere Bedenken"[437] gegen die Regelungen der Subsidiaritätsfrage, doch ging man im DLT davon aus, daß die Vorrangregelungen die Landkreise kaum betrafen, da dort die im Gesetz nicht genannten kreisangehörigen Städte und Gemeinden meist die kommunalen Einrichtungen unterhielten.[438] Hans Muthesius, der das BSHG als „das vollendetste Fürsorgegesetz, das die deutsche Sozialgesetzgebung kennt", lobte, machte aus seiner Skepsis gegenüber den Subsidiaritäts-Regelungen auch öffentlich keinen Hehl und forderte die letzte Planungsverantwortung für die Kommunen; der DV als „ein Platz des Sichzusammenfindens" wolle jedenfalls gerne in dieser zentralen Frage vermitteln.[439]

Im Wahlkampf um ideologische Abgrenzung von der Union bemüht, hatten Vertreter der FDP bereits bei der zweiten Lesung der RJWG-Novelle deren Revision für den Fall angekündigt, daß die Union bei der Bundestagswahl ihre absolute Mehrheit verliere.[440] Als die CDU/CSU im September diese Mehrheit tatsächlich knapp verfehlte und wieder eine Koalition mit der FDP einging, las sich diese Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung allerdings etwas anders: Danach sollte vorerst keines der im letzten Bundestag beschlossenen sozialen und kulturellen Gesetze aufgehoben, sondern deren Wirkung bis zum Ende des Jahres 1963

---

434 Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 1, Eintrag vom 29. 7. 1961, S. 519.

435 Vgl. etwa Mitteilung der Pressestelle der SPD-Bundestagsfraktion vom 5. 5. 1961, AdsD, SPD-BTF 3. Wp., 136; ferner allgemein den von Auerbach am 9. 6. 1961 in München gehaltenen Vortrag „Kommunale Verantwortung im sozialen Bereich", abgedruckt in: Auerbach, Beiträge, S. 159-182.

436 Vgl. Oel, Bundessozialhilfegesetz.

437 Niederschrift über die Sitzung des DV-Vorstands am 7. 7. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXIIIa 2/1.

438 Vgl. Johann Bangert, Verabschiedung; Deutscher Landkreistag, S. 37ff.

439 Muthesius, Deutscher Verein, S. 454, 458. Tatsächlich erwies es sich jedoch abermals als unmöglich, diese Gegensätze im Rahmen des DV auszugleichen, und so sorgte Muthesius dafür, daß der DV statt dessen pragmatisch die Umsetzung des BSHG (Vorschläge für Länderausführungsgesetze etc.) und die breite Information über das neue Gesetz in den Mittelpunkt seiner Facharbeit stellte; vgl. den Briefwechsel zwischen Oel und Muthesius, 18. 5.-11. 7. 1961; Bericht über die Sitzung des Fachausschusses I am 19. 5. 1961, LAB, B Rep. 142-9, 1256; Niederschrift über die Sitzung des DV-Vorstands am 7. 7. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXIIIa 2/1.

440 Vgl. Freiherr von Mühlen (FDP) am 28. 6. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49, S. 9512.

abgewartet und erst dann möglicherweise novelliert werden.[441] „Die Kirchen" notierte Krone in sein Tagebuch, „sind damit sehr zufrieden", und gegenüber Vertretern des Zentralkomitees der Katholiken versicherte er, seine Partei werde „an dem Bestand der Kultur- und Sozialgesetze in der Koalition festhalten".[442]

[441] Vgl. Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 541, Tagebuch-Eintrag vom 9. 10. 1961; Die Welt, 6. 11. 1961; Vermerk Collmer vom 6. 11. 1961, ADW, HGSt, SP-S XXV1: 400-1/1; ferner Schwarz, Adenauer, Bd. 2, S. 688. Auf der gemeinsamen Sitzung von Bundesvorstand und Bundestagsfraktion hatte der FDP-Vorsitzende Mende zwar die einschlägigen Gesetze vom Ende der letzten Legislaturperiode kritisiert und verkündet, dank der neuen Mehrheitsverhältnisse werde es „keinen Weitermarsch auf dem Weg der Konfessionalisierung des öffentlichen Lebens geben"; entsprechende Wünsche des seinerzeit engagierten Abgeordneten Rutschke, das BSHG und das JWG „gleich vorab zurück[zu]drehen", behandelte er allerdings schon jetzt nur dilatorisch, und seit Ende September war das Thema in der FDP-Führung offensichtlich vom Tisch; vgl. Sitzungen des Bundesvorstands und der Bundestagsfraktion am 19. 9. 1961 sowie am 29. 9. 1961, in: FDP-Bundesvorstand, S. 85f., 125, 164.

[442] Krone, Tagebücher, Bd. 1, S. 541f., Eintrag vom 9. 10. 1961.