

Mischeherecht überprüfen (so 591, 602, 684). Freilich gibt es auch andere Stimmen (so 625).

Als letztes Beispiel für die Fragen des kirchlichen Lebens, die an das Konzil herangetragen werden, sei in diesem Bericht das Problem der Liturgiereform erwähnt. Es wird in vielen Äußerungen berührt und mit Vorschlägen bedacht, die bis in einzelne gehen, so daß man willkürlich verfahren müßte, wenn man in Auswahl berichten wollte. Nur zwei Ausnahmen möge der Leser bewilligen: die Notiz der Hoffnung, daß die liturgischen Reformen mit „einer psychologischen und psychometrischen Durchleuchtung der menschlichen Andachtskapazität“ (625) verbunden werden mögen, und des Wunsches: „Unser Gottesdienst muß wieder so werden, daß er in seinen wesentlichen Grundstrukturen auch dem Uneingeweihten verständlich wird“ (576). Was seine Sprache betrifft, ist es kaum möglich, zu sagen, ob die Gründe pro oder contra linguam Latinam schwerer wiegen.

Die Wiedervereinigung der Christen

Wenn man die Wiener Umfrage ein wenig anders formuliert und nicht so realistisch nach den Erwartungen, sondern nach dem innersten Herzenswunsch gefragt hätte, den die Gläubigen mit dem Konzil verbinden — wenn sie auch wissen, daß er noch nicht in Erfüllung gehen wird, sicherlich hätten sehr viele geantwortet: die Wiedervereinigung der Christenheit. Zu den auffallendsten Reaktionen auf die Ankündigung des Konzils gehört doch wohl, daß das Anliegen der Wiedervereinigung seit dieser Zeit, mindestens unter den mitteleuropäischen Katholiken, ein Echo findet, das es nie zuvor gehabt hat. Davon zeugen auch die Stimmen zu unserer Umfrage. Sie bestätigen, was schon im Text der Rundfrage festgestellt wird, daß die Initiative des Papstes sich gerade in dieser Hinsicht als providentiell erwiesen hat, daß der Gedanke der Wiedervereinigung sichtlich in die Konzilsarbeiten hineinwirkt und daß er auch unter den getrennten Christen neue Kräfte engagiert hat (571). Keine andere Konzilsbehörde ist so allgemein willkommen geheißen worden und wird so aufmerksam beobachtet wie das Sekretariat, das diesem Ziel zu dienen bestimmt ist. Wenn man inzwischen auch eingesehen hat, daß dahin ein sehr weiter und menschlich unermesslicher Weg führt, so darf doch von der Wiedervereinigung in Umkehrung eines scholastischen Satzes behauptet werden: ultimum in executione — primum in intentione! „Das Ökumenische Konzil darf nicht zu Ende gehen — das ist unser Gebet —, bevor ein entscheidender Schritt dahin getan ist, die Abstände zu verringern“

(587). Es wurde oft genug ausgesprochen und auch hier wieder dringend erbeten, daß das Konzil keine neuen Gräben ausheben und die „itio in partes“ (587) nicht fortsetzen möge, die seit den Zeiten der Reformation, kaum unterbrochen, vor sich gegangen ist. Als erste Voraussetzung dafür versteht sich von selbst „eine Brüdergesinnung gegenüber den nichtkatholischen Christen, und zwar nicht bloß unter dem Aspekt der ‚Heimholung ins Vaterhaus‘, sondern zuerst um der Buße und Wiedergutmachung willen für vier und mehr Jahrhunderte des Streits, der Verfolgung und der Selbstgerechtigkeit“ (659/660). Es werden manche konkreten Anregungen gegeben, wie diese Brüdergesinnung nach Ausdruck suchen sollte, so etwa in der Herausstellung des gemeinsamen Glaubens (672), in aufrichtiger Zusammenarbeit auf der Basis dieses Glaubens (681, 694), in der Wegbereitung für eine Auseinandersetzung bona fide zwischen Gleichen und unter Gleichen und den Verzicht auf die Akzentuierung des „dogmatischen Vorranganspruchs“ im Verkehr mit den getrennten Gemeinschaften (672).

Aber die Kernfrage der Wiedervereinigung ist eben doch die dogmatische. Zwar wird mit Recht auch für das dogmatische Gespräch gefordert, daß man „vom Selbstverständnis der anderen Konfessionen auszugehen“ habe (694). Aber das wird, abgesehen von einer Verbesserung des menschlichen Klimas, worin sicher noch vieles getan werden kann, nur einen Wert haben, wenn man gleichzeitig bereit ist, zu überprüfen, ob nicht manchmal doch „geschichtlich gewordene Traditionen mit der göttlichen Traditio gleichgesetzt und damit geschichtlich-kontingente Elemente verabsolutiert worden sind“ (694). Mit dieser Formulierung ist in theologischer Redlichkeit und Ausgewogenheit sehr viel gesagt und verlangt.

Noch eine Überprüfung wird gewünscht. Sie bezieht sich nicht allein auf die christliche, sondern auf die Ökumene der Menschheit, die ja in der Sache der Wiedervereinigung nie aus den Augen verloren werden darf; aber vielleicht betrifft sie den ersten Schritt, der auf dogmatischem Gebiet überhaupt zu tun ist. „Das harte Wort ‚Extra Ecclesiam nulla salus‘ könnte durch das Konzil eine autoritative Erklärung erfahren, die auch dem Nichtchristen, nämlich ungefähr einer Milliarde nichtchristlicher Asiaten, in einfacher Sprache die wesentliche Toleranz des Christentums klar verständlich macht“ (589). Auch diese Formulierung verrät die Weitsicht und Gemessenheit eines Theologen aus einer großen Schule. Und um die Anonymität am Ende doch noch zu durchbrechen, soll bemerkt werden, daß dieser Bericht in den beiden letzten Zitaten Dominikanern und einem Jesuiten das Wort überlassen hat.

Fragen des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens

Sozialhilfe in der freien Gesellschaft

Die „Sozialhilfe“ löst in der Sprache des Gesetzes die bisherige öffentliche Fürsorge ab, über deren Reform die Herder-Korrespondenz (zuletzt 13. Jhg., S. 121 ff.) wiederholt berichtet hat. Der 3. Deutsche Bundestag schloß sie mit dem Bundessozialhilfegesetz vom 30. 6. 1961 ab, das am 5. 7. 1961 im Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 815 ff., veröffentlicht worden ist. Das Gesetz tritt am 1. 6. 1962 in Kraft.

Über den parlamentarischen Abschluß haben Presse und Rundfunk ausführlich berichtet, so insbesondere über die 2. und 3. Lesung im Bundestag am 3., 4. und 5. Mai 1961 und über die 2. Beschlußfassung des Bundesrates am 26. Mai 1961. Im Bundestag stimmten bei der Schlußabstimmung 190 Abgeordnete der CDU/CSU für das Gesetz, 153 Abgeordnete der FDP und SPD gegen das Gesetz. Im Bundesrat stimmten die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein für das Gesetz, die von

der SPD regierten Länder gegen das Gesetz (vgl. Deutscher Bundestag, Protokoll der 111. Sitzung vom 4. 5. 1960 [1. Lesung], Protokoll der 157. und 158. Sitzung vom 3., 4. und 5. 5. 1961 [2. und 3. Lesung]; Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 2673, mit dem schriftlichen Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge über den Gesetzentwurf [erstattet von der CDU-Abgeordneten Frau Niggemeyer]; Bundesrat, Bericht über die 233. Sitzung am 26. 5. 1961 [2. Beratung]).

Für den Außenstehenden mag es zunächst verwunderlich sein, wie es bei einem Gesetz über die öffentliche Fürsorge zu derartigen Kontroversen zwischen den politischen Parteien kommen konnte. Nun bestand zwar über die Neuordnung des materiellen Fürsorgerechtes, d. h. über die Ausweitung und Ausgestaltung der einzelnen fürsorglichen Hilfen, zwischen den Parteien weitgehende Übereinstimmung. Unterschiedliche Auffassungen ergaben sich dagegen bei den Paragraphen, die den organisatorischen Teil des Sozialhilfegesetzes ausmachen und bei denen die Grundfrage über das Ordnungsverhältnis zwischen den gesetzlichen Sozialhilfeträgern und der freien Wohlfahrtspflege zur Entscheidung stand. Dabei ist zu bedauern, daß die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und die Argumente für das Für und Wider nicht besser fundiert und vor allem nicht von den Grundentscheidungen der Verfassung her geführt worden sind. Denn letztlich ging es beim Sozialhilfegesetz um die Konkretisierung der Sozialstaatsklausel des Bonner Grundgesetzes (Art. 20 GG). Die Angriffe, das Gesetz führe zu einer Konfessionalisierung der Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik und strebe erweiterte Machtpositionen der christlichen Kirchen an, entbehrten sachlich jeder Grundlage.

Gliederung und Inhalt des Gesetzes

Das Gesetz gliedert sich in 14 Abschnitte. Abschnitt 1 enthält die Grundsätze der Neuordnung und umschreibt im besonderen, entsprechend den Grundrechten der Verfassung, die Rechtsstellung des Hilfesuchenden und Hilfeempfängers. Abschnitt 2 behandelt die Hilfe zum Lebensunterhalt als Grundhilfe nach Inhalt und Personenkreis und die Hilfen zur Arbeit, weiterhin in einer gesunden Ausdeutung der grundgesetzlichen Sozialbezogenheit und Verpflichtung des Hilfebedürftigen Bestimmungen über die Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten.

Abschnitt 3 mit den zum Teil neuen Hilfen „in besonderen Lebenslagen“ dürfte das Schwergewicht des Gesetzes ausmachen. Er enthält die Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, die Ausbildungshilfe, vorbeugende Gesundheitshilfe, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Eingliederungshilfe für Behinderte, Tuberkulosehilfe, die versorgungsmäßig gestaltete Blindenhilfe in Form des pauschalen Blindengeldes, Hilfe zur Pflege und zur Weiterführung des Haushalts, die vor allem aus Kreisen der Fürsorge dringend geforderte Hilfe für Gefährdete und schließlich die Hilfen für alte Menschen.

Die Hilfen in besonderen Lebenslagen tragen in ihrer Art und Ausgestaltung vor allem dem grundlegenden Wandel der öffentlichen Fürsorge und ihren neuen Akzenten in Zweck- und Zielsetzung Rechnung. Die persönliche Betreuung des Hilfeempfängers steht hierbei im Vordergrund, und die mehr oder weniger schematische Geldleistung zum Lebensunterhalt hat ihre frühere Bedeutung verloren.

Die folgenden Abschnitte behandeln die Frage, wann und in welchem Umfang vorhandenes Einkommen und Vermögen einzusetzen ist, in welcher Weise die Verpflichtung anderer, vor allem nach bürgerlichem Recht zum Unterhalt Verpflichteter im Verhältnis zur Sozialhilfe steht, die Frage des Kostenersatzes für gewährte Hilfe, die nur noch für wenige Ausnahmen erhalten bleibt, weiterhin Bestimmungen über die Sicherung der für die Durchführung der gesetzlichen Hilfen erforderlichen Einrichtungen, die Träger der Sozialhilfe und ihr Zusammenwirken mit der freien Wohlfahrtspflege, schließlich Fragen der Kostenersatzung zwischen den Trägern der Sozialhilfe, Bestimmungen über Sozialhilfe für Deutsche im Ausland und für Ausländer und Staatenlose in der Bundesrepublik und einige Verfahrens- und Überleitungsbestimmungen.

Grundsätze der Neuordnung

Die Grundsätze der Neuordnung leiten sich ab von dem von der Verfassung vorbestimmten Menschenbild, von der grundgesetzlich geschützten Freiheitssphäre des Bürgers und seinem rechtsstaatlichen Schutz, von der Sozialgebundenheit und Ein- und Zuordnung des Bürgers zum Gemeinwohl und von dem durch die Verfassung vorbestimmten sozialen Bauprinzip der öffentlichen Ordnung, das den gesellschaftlichen Kräften im System sozialer Hilfen, vor allem im Bereich der personenhaften Hilfen, wesentliche Funktionen vorrangig zuweist.

Zweck und Ziel der Sozialhilfe

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. Die beiden Grundarten der Hilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen, enthalten die soziale Grundentscheidung, daß der sozial schwache Mitbürger in stärkerem Maße als bisher zur besseren und wirksameren Überwindung seiner besonderen Notlagen befähigt werden soll.

Die beiden Grundarten unterscheiden sich in den allgemeinen Voraussetzungen der Hilfe. Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt ist der notwendige Lebensunterhalt nicht gedeckt. Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist dem Hilfesuchenden die Aufwendung von Mitteln in diesen besonderen Lebenslagen nicht zuzumuten. Die Frage der Zumutbarkeit wird nach bestimmten Einkommensgrenzen entschieden. Hierbei legt der Gesetzgeber für einzelne Personengruppen, entsprechend ihrer besonderen Lebenslage, unterschiedliche Einkommensgrenzen fest.

Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles

Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfes und den örtlichen Verhältnissen (Grundsatz der Individualhilfe). Dieses Prinzip garantiert eine elastische und lebensnahe, auf die Person des Hilfesuchenden abgestimmte Hilfe. Von daher erfährt die unter den Formen der Sozialhilfe herausgestellte persönliche Hilfe ihre besondere Rechtfertigung. Bei der Gewährung der Hilfe sollen auch die besonderen Verhältnisse in der Familie berücksichtigt werden. Die Hilfe soll die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen und den Zusammenhalt in der Familie festigen.

Formen der Sozialhilfe

Das Gesetz kennt drei Formen: persönliche Hilfe, Geldleistung und Sachleistung. Wenn der Gesetzgeber die persönliche Hilfe an den Anfang stellt, so will er damit verdeutlichen, daß in vielen Fällen die Hingabe von Geld oder Sachwerten keine befriedigende Lösung der Not-situation herbeizuführen vermag, es hierzu vielmehr mit-menschlicher Hilfen bedarf. Von daher gewinnen bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen die erzieherischen, pflegerischen und sonstigen Dienstleistungen ihre besondere Bedeutung. Als besondere Form der persönlichen Hilfe wird die Beratung in der Sozialhilfe und in sonstigen so-zialen Angelegenheiten in das Gesetz eingeführt.

Mit der Normierung der persönlichen Hilfe war das Pro-blem gegeben, ob und inwieweit persönliche Hilfe über-haupt Gegenstand gesetzlicher Sozialleistung sein kann. Denn sie enthält auch helfende Funktionen, die sich einer Positivierung entziehen. Einzelne pflegerische Hilfen und z. B. auch Rechtsberatung mögen in einem gesetzlichen Tatbestand faßbar sein. Die eigentliche persönliche Begegnung zwischen dem Hilfesuchenden und seinem Helfer wird von ethischen Elementen getragen und kann schwerlich Gegenstand gesetzlicher Verpflichtung sein. Der Ge-setzgeber hat die Problematik wohl gesehen, glaubt sie aber offenbar mit den Organisationsbestimmungen des Gesetzes zu lösen, nach denen zur Gestaltung und Durch-führung der einzelnen Hilfen die freien, gesellschaftlichen Kräfte vorrangig vor den Trägern der Sozialhilfe berufen sein sollen.

Vorbeugende, nachgebende Hilfe

Sozialhilfe soll nicht erst einsetzen, wenn der Notstand in seinem ganzen Ausmaß gegeben ist, vielmehr sollen Hilfen auch vorbeugend gewährt werden. Ihre Gewäh-rung steht im pflichtmäßigen Ermessen des Trägers der Sozialhilfe. Auch nach Beseitigung der Notlage soll nach-gehende Hilfe gewährt werden, um, wie das Gesetz sagt, die Wirksamkeit der zuvor gewährten Sozialhilfe zu sichern. In besonderer Weise ist vorbeugende und nach-gehende Hilfe bei der Tuberkulosehilfe und bei der Ein-gliederungshilfe für Behinderte berücksichtigt.

Einsetzen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe unterliegt wie bisher die Fürsorge dem Amtsprinzip. Sie setzt ein, sobald dem Träger der Sozial-hilfe bekannt wird, daß die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen. Es bedarf damit keines Antrages auf Gewährung von Hilfe. Anregungen zur Hilfe können von jedem ausgehen, der vom Notstand Kenntnis hat, so vor allem von den freien Wohlfahrtsverbänden.

Nachrang der Sozialhilfe

Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält. Unter den öffentlichen Sozialleistungen, wie der Sozialversicherung und der Versorgung, steht damit die Sozialhilfe an letzter Stelle. Die Sozialhilfe steht auch im Rang nach den Unterhaltsleistungen derjenigen Personen, die dem Hilfesuchenden nach dem bürgerlichen Recht zum Unterhalt verpflichtet sind. Hierbei geht das Gesetz von der Vermutung aus, daß der Hilfesuchende von Ver-wandten oder Verschwägerten, mit denen er in Haus-haltsgemeinschaft lebt, vor allem Leistungen zum Lebens-

unterhalt tatsächlich erhält. Der Hilfesuchende muß so-mit beweisen, daß dies nicht der Fall ist, wenn er Sozial-hilfe will.

Anspruch auf Sozialhilfe

Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit das Gesetz bestimmt, daß die Hilfe zu gewähren ist. Der Anspruch kann nicht übertragen, verpfändet oder gepfändet wer-den. Über Form und Maß der Sozialhilfe ist nach pflicht-mäßigem Ermessen zu entscheiden, soweit das Gesetz das Ermessen nicht ausschließt. Der Gesetzgeber stand hierbei vor der schwierigen sozialpolitischen Entscheidung, ob und in welchem Umfange entsprechend der Grundrechts-stellung und der in den letzten Jahren erfolgten Recht-sprechung der obersten Gerichte ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe zu gewähren war.

Das Gesetz sieht Pflichtleistungen, auf die ein Rechts-ananspruch besteht, im wesentlichen nur dort vor, wo sie auch schon nach dem bisherigen Fürsorgerecht zu gewäh-ren waren. Auf die erstmalig in das Gesetz übernomme-nen Arten der Hilfe wird im allgemeinen kein Rechts-ananspruch eingeräumt. Grundsätzlich besteht gegenüber einer zu starken Ausweitung von Rechtsansprüchen das Bedenken, daß die Gerichte allgemein nicht zur Ver-teilung des Sozialproduktes berufen sein können, viel-mehr dies Aufgabe der öffentlichen Leistungsverwaltung bleiben muß.

Wahlrechte des Hilfesuchenden und Hilfeempfängers

Wünschen des Hilfeempfängers, die sich auf die Gestal-tung der Hilfe richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind und keine unvertretbaren Mehr-kosten erfordern. Mit dieser Sicherung bestätigt der Ge-setzgeber die grundgesetzliche Stellung des Menschen in Not, der zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger ist und deshalb nicht nur Gegenstand staatlichen Handelns sein darf. Dieses soge-nannte Wahlrecht erstreckt sich auf die Gestaltung sämt-licher nach dem Sozialhilfegesetz zu gewährenden Hilfen. Die Berücksichtigung des Wahlwillens steht im pflicht-gebundenen Ermessen des Trägers der Sozialhilfe, d. h., der Träger der Sozialhilfe hat dem Wunsche zu ent-sprechen, wenn er angemessen ist und seine Berücksichti-gung keine unvertretbaren Mehrkosten erfordert. Es wird Aufgabe der Rechtsprechung sein, die Begriffe „angemes-sen“ und „unvertretbare Mehrkosten“ auszudeuten. Hier-bei wird dem Grundsatz der individuellen Hilfe eine ent-scheidende Bedeutung zukommen. In jedem Fall dürfte der bisher immer wieder geübten Verwaltungspraxis ein Riegel vorgeschoben sein, wegen eigener finanzieller Inter-essen über Unterbringungswünsche hinwegzugehen, um etwa freie Plätze in einer Einrichtung des Trägers der Sozialhilfe zunächst einmal zu belegen. Das gesetzlich garantierte Wahlrecht steht in etwa 24 Fällen bei der Durchführung der einzelnen Hilfen in Frage. Von daher ist zu ersehen, in welchem Maße der Hilfesuchende und Hilfeempfänger zur Schlüsselfigur in der Sozialhilfe ge-worden sind.

Pflichten des Hilfesuchenden und Hilfeempfängers

Das Gesetz legt im einzelnen Mitwirkungspflichten, Arbeitspflichten, Auskunftspflichten, Pflichten zur Befol-gung von Weisungen, Beitragspflichten, Pflichten zur Ver-wertung eigenen Einkommens und in beschränktem Um-fange zur Erstattung empfangener Leistungen fest.

Organisation der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe wird von örtlichen und überörtlichen Trägern gewährt. Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Sie führen die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch, d. h., die Staatsaufsicht beschränkt sich lediglich auf die Rechtsaufsicht und damit auf die Verletzung des Gesetzes. Dagegen besteht keine Sachaufsicht, d. h. keine Nachprüfung des gesetzlich eingeräumten Ermessens. Mit dem Begriff „Selbstverwaltungsangelegenheit“ ist außerdem verfahrensrechtlich klargestellt, daß in Angelegenheiten der Sozialhilfe bei Einlegung eines Widerspruches der Träger der Sozialhilfe den Widerspruchsbescheid erläßt (§ 73 Abs. 1 Ziff. 3 Verwaltungsgerichtsordnung). Die überörtlichen Träger der Sozialhilfe werden von den Ländern bestimmt. Hierüber konnte der Bundesgesetzgeber mangels Zuständigkeit keine nähere Bestimmung treffen.

Örtlich zuständig ist der Träger der Sozialhilfe, in dessen Bereich sich der Hilfesuchende tatsächlich aufhält. Lediglich für den Fall der Ausbildungshilfe besteht eine Sonderregelung. Das Bundesgesetz bestimmt weiterhin über die sachliche Zuständigkeit, daß grundsätzlich der örtliche Träger zuständig ist und der überörtliche Träger nur in den vom Gesetz genannten Fällen oder nach besonderem Landesrecht. In die Zuständigkeit der überörtlichen Träger sind die Aufgaben von überörtlicher Bedeutung, die durchweg mit größeren Kosten und organisatorischen Maßnahmen verbunden sind, gelegt: die Eingliederungshilfe für Behinderte (Geisteskranke, Personen mit einer sonstigen geistigen oder seelischen Behinderung oder Störung, Epileptiker und Suchtkranke, Körperbehinderte), Tuberkulosehilfe, Blindenhilfe, Hilfe für Gefährdete, Hilfe für Nichtseßhafte und Ausbildungshilfe bei Hochschulbesuch. Schließlich soll der überörtliche Träger zur Weiterentwicklung von Maßnahmen, vor allem bei verbreiteten Krankheiten, zuständig sein.

Die Träger der freien Wohlfahrtspflege und ihre Mitbeteiligung bei der Durchführung der Sozialhilfe

Von den fünf Bestimmungen (§§ 10, 8 Abs. 2, 93, 95, 114), die das Gesetz hierüber enthält, waren die §§ 10 und 93 Gegenstand erheblicher parlamentarischer Auseinandersetzungen. Sie sind in der Tat von entscheidender Bedeutung, denn sie werden die zukünftige Entwicklung der Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik bestimmen. Die Bestimmungen gehen von dem Grundgedanken aus, daß in einem ausgebauten System sozialer Sicherungen bei rechter Anerkennung des Menschen in seiner Person und Würde auf eine Mitbeteiligung der freien Gesellschaftskräfte nicht verzichtet werden kann.

§ 10 lautet:

„Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege

(1) Die Stellung der Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Träger eigener sozialer Aufgaben und ihre Tätigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

(2) Die Träger der Sozialhilfe sollen bei der Durchführung dieses Gesetzes mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten.

(3) Die Zusammenarbeit soll darauf gerichtet sein, daß sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle des Hilfesuchenden wirksam ergänzen. Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.

(4) Wird die Hilfe im Einzelfalle durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen; dies gilt nicht für die Gewährung von Geldleistungen.

(5) Die Träger der Sozialhilfe können allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz die Verbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung solcher Aufgaben übertragen, wenn die Verbände mit der Beteiligung oder Übertragung einverstanden sind. Die Träger der Sozialhilfe bleiben dem Hilfesuchenden gegenüber verantwortlich.“

§ 93 lautet:

„Einrichtungen

(1) Die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, daß die zur Gewährung der Sozialhilfe geeigneten Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen. Sie sollen eigene Einrichtungen nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen der in § 10 Abs. 2 genannten Träger der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können.

(2) Werden im Einzelfall Einrichtungen anderer Träger in Anspruch genommen, sind Vereinbarungen über die von den Trägern der Sozialhilfe zu erstattenden Kosten anzustreben, soweit darüber keine landesrechtlichen Vorschriften bestehen.

(3) Die Bundesregierung kann im Falle des Absatzes 2 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, welche Kostenbestandteile bei den zu erstattenden Kosten zu berücksichtigen sind.“

In § 8 Abs. 2 ist die vorrangige Beratung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege in sonstigen sozialen Angelegenheiten gesichert. Zu denken ist hierbei an die Eheberatung, Elternberatung, Mütterberatung und vor allem die Erziehungsberatung. § 95 macht den Trägern der Sozialhilfe zur Verwirklichung des Zusammenwirkens die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zur Pflicht. § 114 sichert die Beteiligung sozialerfahrener Personen, vor allem aus Vereinigungen, die Bedürftige betreuen, beim Erlass von Verwaltungsvorschriften, bei der Festsetzung der Unterstützungssätze und bei der Entscheidung über Widersprüche in der Sozialhilfe.

Die Anerkennung der Kirchen als solche in §§ 10 und 93 und ihr Abgrenzung gegenüber Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts entspricht ihrer heutigen staatskirchenrechtlichen Stellung. Die Kirchen werden nur insoweit in dem Gesetz angesprochen, als sie Träger eigener sozialer Einrichtungen sind (Krankenhäuser, Altersheime usw.) und diese für die Durchführung der Sozialhilfe bereitstellen.

Neben den Kirchen werden die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und damit vor allem die kirchlichen Wohlfahrtsverbände genannt. Diese Unterscheidung geschieht bewußt und findet in § 8 Abs. 2, § 10 Abs. 3 Satz 2 und § 10 Abs. 5 ihren besonderen Ausdruck. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um die allgemeine finanzielle Förderungspflicht des Trägers der Sozialhilfe gegenüber den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und um die generelle, durch besondere Vereinbarung geschaffene Mitbeteiligung der Verbände der freien Wohl-

fahrtspflege bei der Durchführung einzelner gesetzlicher Aufgaben. Zu denken ist z. B. an die Absprache einer Stadt mit dem Orts-Caritasverband oder dem Ortsverband der Inneren Mission über die Durchführung der Stadt- und Ortserholung, Kindererholung, Müttererholung oder an eine Vereinbarung des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe mit einem Landesverband der Inneren Mission oder den Diözesan-Caritasverbänden seines Gebietes über die Erstellung und Unterhaltung von Einrichtungen für Behinderte, Gefährdete oder Nichtseßhafte.

In der unterschiedlichen Behandlung der Kirchen und der Verbände der freien Wohlfahrtspflege bestätigt der Gesetzgeber vor allem auch die gesellschaftlich organisierte Liebestätigkeit der Kirchen in der Verbandsform, wie sie sich vornehmlich in Deutschland in Jahrzehnten entwickelt hat. Andererseits wird das Gesetz mit dieser Unterscheidung der staatskirchenrechtlichen Sonderstellung der beiden Kirchen gerecht.

Freie und kommunale Wohlfahrtspflege

Im Schrifttum und vor allem bei den Erörterungen im Bundestag wurden von den Gegnern der gesetzlichen Lösung vor allem zwei Einwände geltend gemacht: Die Bestimmungen führten einmal zu einer Konfessionalisierung der Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik und zielten auf eine Stärkung der Machtposition der christlichen Kirchen hin, zum andern würden die Träger der Sozialhilfe und damit hauptsächlich die kommunalen Gebietskörperschaften finanziell überfordert und auf eine gesetzliche Alimentationspflicht der freien Wohlfahrtspflege beschränkt. Auch seien die Bestimmungen mit dem in Art. 28 GG garantierten Selbstverwaltungsrecht unvereinbar.

Der erste Einwand kann schon deshalb nicht überzeugen, weil der gesetzliche Vorrang in § 10 Abs. 4, § 8 Abs. 2 und § 93 unter dem Gleichheitssatz der Verfassung steht: *Alle* Träger der freien Wohlfahrtspflege sind zur Mitwirkung bei der Durchführung der Sozialhilfe angesprochen und haben entsprechend ihrer öffentlichen Bedeutung und Leistung gleichen Anspruch auf öffentliche Förderung und Unterstützung. Die Liebestätigkeit der christlichen Kirchen steht damit in der offenen Konkurrenz zur Wohlfahrtsarbeit der freien Verbände. Soweit die Bestimmungen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege im besonderen betreffen (§ 10 Abs. 3 Satz 2, § 8 Abs. 2 und § 10 Abs. 5), stehen auch hier die kirchlichen Wohlfahrtsverbände in der gleichen Situation. Im übrigen entsprechen diese Verbände (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Innere Mission und Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland samt der ihnen angeschlossenen Fachverbände und Untergliederungen) insgesamt den religiösen und weltanschaulichen Strömungen der deutschen Bevölkerung und repräsentieren zum Großteil die organisierte freie Wohlfahrtspflege. Es kann damit von einer Bevorzugung der Kirchen und ihrer Liebestätigkeit nicht die Rede sein.

Die Bestimmungen bringen auch die Träger der Sozialhilfe in der gesetzlich gebotenen Förderungspflicht (§ 10 Abs. 3 Satz 2) und in der wirtschaftlichen und finanziellen Förderung beim Ausbau vorhandener und bei der Errichtung neuer Einrichtungen (§ 93 Abs. 1) in keine gefährdende Situation. Unbestritten haben die Träger der freien Wohlfahrtspflege nach diesen Bestimmungen keinen klagbaren Anspruch auf Gewährung eines Zu-

schusses in einer bestimmten Höhe. Der Umfang der Unterstützung liegt zwar im pflichtgebundenen Ermessen der Träger der Sozialhilfe. Das Maß der Unterstützung ist aber durch das Wort „angemessen“ begrenzt. Damit wird auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Trägers der Sozialhilfe Rücksicht genommen. Die kommunalen Gebietskörperschaften würden schon weitgehend dem Willen des Gesetzgebers gerecht, wenn sie in Zukunft nur einen Teil der Mittel (Steuermittel) für die Förderung der Verbände bereitstellen würden, die sie bislang zum Ausbau und zur Unterhaltung ihres behördlichen Sozialapparates aufgewandt haben.

Die Vereinbarkeit der Bestimmungen mit der grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung des Art. 28 GG ist von den Gesetzgebungsorganen eingehend überprüft und bestätigt worden. Zunächst ist hierbei zu sehen, daß die gemeindliche Selbstverwaltung in Art. 28 GG nur im Rahmen des allgemein geltenden Gesetzes garantiert ist. Sie kann sowohl durch Bundesgesetz als auch durch Landesgesetz eingeschränkt werden. Die Einschränkung darf nur nicht den Wesenskern der gemeindlichen Selbstverwaltung berühren. Damit soll gesagt sein, daß die gemeindliche Selbstverwaltung nicht innerlich ausgehöhlt und zu einem Scheindasein verurteilt werden darf. Es wird ernstlich nicht behauptet werden können, daß die §§ 10 und 93 des Sozialhilfegesetzes die Gemeinden zu einem solchen Scheindasein degradieren. Im Gegenteil werden den Städten und Landkreisen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe immer noch bedeutsame Aufgaben zugeordnet. Sie bleiben weiterhin das Organisationszentrum der Sozialhilfe, allerdings unter dem neuen Aspekt, daß sie die notwendigen Maßnahmen zunächst nicht selbst durchzuführen haben. Im übrigen muß gerechterweise anerkannt werden, daß die behördliche Fürsorge bisher in der gesamten Wohlfahrtspflege nicht den Schwerpunkt ausgemacht hat. Von der sozialen Wirklichkeit her läßt sich unschwer beweisen, daß ein Großteil der heutigen gesetzlichen Hilfen weitgehend von der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland erfüllt worden ist. Wenn das Gesetz deren Funktionsbereich nach Maßgabe des sozialen Vorrangsprinzips eindeutig bestätigt, so kann in einer derartigen gesetzlichen Regelung kein „ureigenes Recht“ der politischen Gemeinde in ihrer Kernsubstanz berührt sein. Schließlich müssen sich die Wortsprecher der kommunalen Fürsorge die von ihnen ohne Widerspruch hingewommene gesetzliche Regelung entgegenhalten lassen, daß unter den Hilfen in besonderen Lebenslagen unter Beschneidung der gemeindlichen Zuständigkeit die mit größerem Aufwand und mit den größeren organisatorischen Maßnahmen verbundenen Hilfen ausschließlich in die Zuständigkeit überörtlicher und damit nicht gemeindlicher Träger gelegt sind. Wenn vor allem die kommunalen Spitzenverbände die Grundentscheidungen der §§ 10 und 93 als mit der gemeindlichen Selbstverwaltung unvereinbar bezeichnen, so verbirgt sich hier hinter das eigentliche Ziel, die vor allem in den Großstädten bedenkliche Ausweitung der kommunalen Wohlfahrtseinrichtungen auch für die Zukunft zu sichern.

Im letzten sind die angegriffenen Bestimmungen eine Absage an die sozialistische Auffassung vom staatlichen, d. h. behördlichen Sozialmonopol und demgegenüber eine Bestätigung der vom Grundgesetz getragenen und von den christlichen Kirchen vertretenen Auffassung über das Wirken der Gesellschaftskräfte innerhalb der politischen Gemeinde. Auch in ihrem Bereich ist das Verhältnis von

Gesellschaft und Staat unter dem Grundsatz der Vorrangigkeit der Gesellschaftsfunktion vor der Behördenfunktion zu verwirklichen.

Es wäre zu wünschen und im Interesse der auf eine Besserung ihrer Lebensverhältnisse hoffenden Menschen geboten, daß die im Sozialhilfegesetz zur Pflicht gemachte Zusammenarbeit der Träger der Sozialhilfe mit den Trä-

gern der freien Wohlfahrtspflege sich in einer harmonischen Weise entfalten möge. Denn letztlich kann man von einer freiheitlichen demokratischen Ordnung nicht nur dann reden, wenn es um die eigenen Machtpositionen geht, sondern muß sich zu den Grundprinzipien dieser Ordnung auch dann bekennen, wenn es um ihre sinnvolle Begrenzung aus Gründen des Gemeinwohles geht.

Aus der Ökumene

Die Russische Kirche am Vorabend von Neu-Delhi

Über den Aufnahmeantrag der Russischen Kirche hat die 3. Vollversammlung des Weltrats der Kirchen zu einer Zeit zu entscheiden, da es mehr denn je darauf ankommt, die sowjetischen Maßnahmen zur Irreführung und inneren Zersetzung der nichtkommunistischen Welt zu erkennen und abzuwehren. Wird sich die Ökumenische Bewegung auf der Höhe dieser schwierigen Situation zeigen?

Handelt das Moskauer Patriarchat selbständig?

Ökumenische und katholische Beobachter und Kommentatoren sind von der „Lauterkeit und dem geistlichen Charakter“ des Entschlusses des Moskauer Patriarchen überzeugt. Sicher ist nicht zu bezweifeln, daß sich Patriarch Alexius von einem tief religiösen Gewissen leiten läßt und daß er von einem ernsthaften Wunsch nach gesamtchristlicher Einheit erfüllt ist. Das sagt aber nichts über die Frage, ob die russische Kirchenleitung aus eigenem Entschluß oder auf Veranlassung der Sowjetregierung den Aufnahmeantrag stellt. In ökumenischen Kreisen ist man anscheinend der Auffassung, die Russische Kirche suche jetzt angesichts der zunehmenden Bedrohung ihrer Existenz im Sowjetstaat unter weitgehender Zurückstellung ihrer bisherigen dogmatischen Bedenken und Vorbehalte eine Anlehnung an die ökumenische Christenheit. In diesem Sinne ist es wohl zu verstehen, wenn Dr. Hanfried Krüger vom Außenamt der EKD nach einer Reise durch die Sowjetunion meinte, der Anschluß an den Weltrat der Kirchen werde die Stellung der Russischen Kirche „nach innen wie nach außen ungeheuer stärken“ (Oepd, 9. 6. 61). Sicher werden viele russische Christen aus dem Bewußtsein der Verbindung ihrer Kirche mit der Weltchristenheit Stärkung und Hoffnung gewinnen. Aber der hinter dem Schritt des Patriarchats verborgene, widerspruchsvolle und vielschichtige Motivenkomplex läßt sich nicht so einfach auflösen. Nicht auszuschließen ist, daß die Russische Kirche aus kirchlichem Interesse handelt. Andererseits muß man sich aber vergegenwärtigen, daß Kontakte mit der freien Welt für die Russische Kirche — sollte sie wirklich unabhängig vom Staat handeln — kompromittierend und gefährlich sein können. Somit erscheint es unwahrscheinlich, daß die Kirchenleitung ihren Schritt vollzogen hat, ohne die Zustimmung der Sowjets zu haben — wenn nicht überhaupt die ganze Aktion von den Sowjets ausgeht.

Schiefe Darstellung der kirchlichen Lage

Wir haben wiederholt auf Anzeichen eines gestärkten Selbstbewußtseins und einer zunehmenden geistigen

Selbständigkeit der Russischen Kirche hingewiesen. Dieser Tatbestand sagt aber nicht, daß sie die Gefangenschaft durch den Sowjettotalitarismus überwunden und Freiheit für ihre äußeren Entschlüsse gewonnen hat. Innerhalb der sowjetischen Welt gibt es am allerwenigsten auf dem Gebiet internationaler Beziehungen ein selbständiges Handeln.

Sicher ist es falsch, wenn einige Agenturen aus der seinerzeit von der Herder-Korrespondenz berichteten und kommentierten Rede des Moskauer Patriarchen vom 16. 2. 60 „eine Art Kampfansage gegen die atheistische Einstellung des Regimes“ konstruieren wollten. Es wurde sogar von einer „Kraftprobe“ zwischen Kirche und Sowjetregierung gesprochen. Die Kirche habe den „Krieg auf offenem Feld“ angenommen, sie fühle sich stark genug, „dem Regime offen die Stirn zu bieten“. Zweifellos war die Rede des Patriarchen symptomatisch für ein gesteigertes Selbstbewußtsein der Kirche; er hat in ihr, wie wir damals sagten, „weithin vernehmbar das Anliegen der christlichen Kirche in Rußland zu verteidigen und zu erläutern“ gesucht (Herder-Korrespondenz 15. Jhg., S. 69). Aber läßt sich daraus eine aggressive Absicht ableiten? Ebenso wurden die Interpretationen über das Schicksal des Metropoliten Nikolai stark übertrieben. Auch wir haben seinerzeit eine exilrussische Pressestimme wiedergegeben, derzufolge Nikolai als Gegner des harten Kurses gegenüber dem Staat von der Kirchenleitung abgesetzt worden sei (Herder-Korrespondenz 15. Jhg., S. 217). Gleichzeitig haben wir aber bestritten, daß es sich hierbei um einen Affront der Kirche gegen die Sowjetregierung handeln könne, und eine Erklärungsmöglichkeit für den mysteriösen Abgang des Metropoliten, sollte er von den Sowjets erzwungen worden sein, darin gesehen, daß dadurch der Patriarch seiner wichtigsten Stütze beraubt und völlig isoliert werden sollte. Wenn auf Grund unserer Meldungen dennoch von einem „Angriff“, einer „Kampfstellung“ der Kirche gegen das Sowjetregime gesprochen wurde, liegt dies wohl an einer Fehleinschätzung der für die Kirche unter der bolschewistischen „Diktatur des Proletariats“ bestehenden Handlungsmöglichkeiten. Es muß auch betont werden, daß derartige Behauptungen die Russische Kirche aufs höchste gefährden und Wasser auf die Mühle der antikirchlichen Propaganda sind, die nach Bestätigungen für eine „antisowjetische“ Einstellung der Kirche gierig Ausschau hält.

Mit dieser Zurückweisung übertriebener Meldungen wollen wir den zweifellos vorhandenen Selbstbehauptungswillen der Kirche und die Aktivität der russischen Gläubigen zum Schutz der kirchlichen Positionen nicht in Frage stellen. Wenn auch der Kirchenleitung die Hände gebunden sind, so gelingt den Gläubigen doch immer wieder