

# Gewerkschaftliche Monatshefte

---

21. JAHRGANG

MAI 1970

5

Christa Hasenclever

## Arbeiterwohlfahrt und Jugendrechtsreform

Ihren Artikel über „Fünfzig Jahre Arbeiterwohlfahrt“ (Heft 12, 1969, dieser Zeitschrift) beschließt *Rosemarie Nemitz* mit dem Hinweis auf das „ständige Drängen nach Verbesserung und sozialer Ausgestaltung unserer Gesellschaftsordnung“, das einen zeitgerechten Wohlfahrtsverband auszeichnen müsse. Und so hat sich die Arbeiterwohlfahrt von jeher als eine Organisation verstanden, die beides will: unmittelbar soziale Hilfen ohne Unterschied der religiösen, rassischen oder politischen Zugehörigkeit leisten und daneben gleichzeitig grundlegende Reformen gesellschaftlicher Notstände mit den Mitteln der Politik anstreben und an ihrer Verwirklichung mitwirken.

„Stellungnahme zu allen Fragen der Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit und ihre wissenschaftliche Durchdringung“, so lautete deshalb eine der sechs Hauptaufgaben, die sich die Arbeiterwohlfahrt bereits 1919 in ihren ersten Richtlinien gesetzt hatte. In den heute geltenden Richtlinien heißt es: „Die Arbeiterwohlfahrt erstrebt die gesetzliche Regelung der Wohlfahrtspflege im Rahmen einer den Aufgaben der Gegenwart gerecht werdenden Sozialordnung“, wobei „Wohlfahrtspflege“ stets auch in ihrer Verflechtung mit der Sozialpolitik zu sehen ist. Der 1919 gegründete Hauptausschuß der Arbeiterwohlfahrt war dieser Zielsetzung entsprechend schon an der Schaffung der großen Sozialgesetze der 20er Jahre — insbesondere der Fürsorgepflichtverordnung von 1924 und dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922 — mit grundlegenden Vorarbeiten beteiligt, deren Ergebnisse unmittelbar über seine Gründerin und Vorsitzende, die Reichstagsabgeordnete *Marie Juchacz* und andere der Arbeiterwohlfahrt zugehörige Abgeordnete in die parlamentarische Gesetzgebungsarbeit einfließen.

Reform der Jugendgesetzgebung lag der Arbeiterwohlfahrt besonders am Herzen, denn Kinderschutz und Kinderhilfe waren Aufgaben der Kinderschutzkommissionen sozialdemokratischer Frauen, die um 1903 entstanden und eine der Wurzeln der späteren Arbeiterwohlfahrt bildeten. Bereits 1906 hatten sozialdemokratische Frauen auf einer Konferenz in Mannheim „gegen die herrschende Ausgestaltung der Fürsorgeerziehung, die das verwaarloste Kind der planmäßigen Verwucherung und der schmachlichsten Ausbeutung überliefert“, protestiert und detaillierte Vorschläge für eine völlige Neugestaltung der Fürsorgeerziehung vorgelegt. Die Forderungen der sozialdemokratischen Frauen zielten damals schon auf die Beseitigung des — immer noch bestehenden — Verschuldensprinzips (in § 1666 BGB) bei Versagen der Eltern, das öffentliche Hilfen notwendig macht, auf die Einführung vorbeugender Erziehungshilfen, auf eine — auch heute noch nicht erreichte — Differenzierung und Pädagogisierung der Heimerziehung, auf die Errichtung auch öffentlicher Erziehungsheime und Aufsicht über alle Heime durch die öffentliche Hand. Nicht zufällig zählte *Helene Simon*, die 1915 den ersten, immer noch utopisch anmutenden Plan eines umfassenden Jugendrechts entwickelte, zu den Grün-

dem der Arbeiterwohlfahrt und den für ihre theoretischen Grundlagen verantwortlichen Persönlichkeiten.

Zu den wichtigsten Fachkommissionen der Arbeiterwohlfahrt, die bald nach der Gründung zur Bearbeitung von Grundsatzfragen eingesetzt wurden, gehörte die Fachkommission Jugendwohlfahrt, deren Vorsitz der Stadtrat Dr. *Walter Friedländer*, Berlin, Prenzlauer Berg (heute Universität Kalifornien, Berkeley), übernahm. Kritische Auseinandersetzungen mit dem RJWG von 1922, insbesondere mit der Fürsorgeerziehung und eine grundlegende Reform des Kindschaftsrechtes im BGB, vornehmlich des Unehelichenrechtes, beschäftigten immer wieder die Fachkommission Jugendwohlfahrt bis zur Auflösung der Arbeiterwohlfahrt im Jahre 1933. Bereits 1929 — nur fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des RJWG — brachte die Kommission umfangliche „Richtlinien zur Umgestaltung der Fürsorgeerziehung“ mit eingehenden Erläuterungen hervorragender Fachkenner heraus, die heute noch so aktuell sind — und so wenig Wirklichkeit geworden! — wie damals. Dabei ging es der Kommission nur darum, den durch das RJWG 1924 neugeschaffenen Jugendämtern die volle Verantwortung für rechtzeitig einsetzende und ausreichende individuelle Erziehungshilfen zu geben und durch Abschaffung der rechtlichen, kosten- und verwaltungsmäßigen Sonderinstitution „Fürsorgeerziehung“ eine Fehlkonstruktion des RJWG zu beseitigen und damit eine klare Verantwortlichkeit der Jugendämter für alle Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe zu begründen. Dieser Grundgedanke der Vorschläge von 1929 durchzieht bis heute alle seitdem entwickelten Reformvorschläge der Arbeiterwohlfahrt zum Jugendhilferecht. Die Vorschläge der Fachkommission entstanden damals als grundsätzliche Schlußfolgerungen aus den praktischen Versuchen zu einer pädagogischen Reform der Heimerziehung, wie sie in den 20er Jahren u. a. auch von der Arbeiterwohlfahrt erprobt wurde.

Die Zeit bis 1933 war nicht dazu angetan, derart weitreichenden Reformvorstellungen zur praktischen und rechtlichen Realisierung zu verhelfen. So mußte auch der noch im Dezember 1932 auf Veranlassung der Arbeiterwohlfahrt vorgelegte Initiativantrag der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion scheitern, in dem die Aufhebung der Sonderinstitution Fürsorgeerziehung und die Zuständigkeit der Jugendämter für die Durchführung der öffentlichen Jugendhilfe und eine die Diffamierung der Eltern vermeidende Neuformulierung des § 1666 BGB gefordert wurde. So wurden 1933 durch das Verbot der Arbeiterwohlfahrt neben ihren praktischen Versuchen für eine neue zeitgerechte Heimerziehung auch ihre Grundsatzüberlegungen zur Reform des Jugendrechts jäh abgebrochen.

Bald nach der Wiederbegründung des Hauptausschusses der Arbeiterwohlfahrt im Jahre 1946 wurden wiederum Fachkommissionen (ab 1946 Fachausschüsse) für die verschiedensten Bereiche eingesetzt, die sich laufend mit Grundsatzfragen und mit konkreten aktuellen Fachfragen zu beschäftigen hatten. In ihrem Bericht zur 30jährigen Wiederkehr des Gründungstages der Organisation weist Marie Juchacz nachdrücklich darauf hin, daß bei der Erfüllung ihrer Aufgaben „— in der Hauptsache — die Arbeiterwohlfahrt eine wohlfahrtspolitische, eine richtungsuchende und richtungweisende Aufgabe sieht, das hat sie vor 1933 bewiesen. Und das wird sie 1949 und später weiter tun“.

Dem neuen Fachausschuß Jugendwohlfahrt gab die Jugendnot der Nachkriegszeit Anlaß zu konkreten Vorschlägen für die Wiederherstellung einer rechtsstaatlich fundierten Jugendgesetzgebung und zu einigen grundlegenden Stellungnahmen, die sich auf Hilfen für die heimat- und berufslose Jugend bezogen und schon damals eine systematische, rationelle Planung zur Behebung der Jugendnot auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene vorschlugen. Grundlagenforschung und Methoden, die die Effektivität der Jugendhilfe erfassen, sowie die volle Einbeziehung der Jugendfürsorge in den Bundesjugendplan stellten weitere Forderungen dar.

In den folgenden Jahren nahm der Fachausschuß Jugendwohlfahrt ganz systematisch die Vorarbeiten zu einem umfassenden neuen Jugendhilfegesetz auf. Er konnte dabei auf die anfangs der fünfziger Jahre so neu wie ehemals und immer noch fast revolutionär erscheinenden Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt zur Neugestaltung der Fürsorgeerziehung von 1929 zurückgreifen. Beim Neudurchdenken stellte sich dann allerdings heraus, daß eine Begrenzung auf das Gebiet der Fürsorgeerziehung nicht mehr zweckmäßig war. Es mußte vielmehr versucht werden, das 1929 noch wenig bedeutungsvolle Institut der freiwilligen Erziehungshilfe mit zu berücksichtigen und die Neuordnung der öffentlichen Jugendhilfe zugleich in den Rahmen einer Gesamtreform des Jugendwohlfahrtsgesetzes zu stellen. Aus jahrelanger Arbeit eines kleinen Studienkreises, dem Sachverständige aus verschiedensten Bereichen angehörten, entstand die Denkschrift „Reform der öffentlichen Erziehungshilfe. Vorschläge und Forderungen der Arbeiterwohlfahrt“ von 1957, die weit über den Ansatz der ersten Denkschrift von 1929 hinausging und als ein erster Vorschlag für die Neuordnung des gesamten Jugendhilferechts verstanden werden wollte. Dieser Denkschrift ließ der Fachausschuß Jugendwohlfahrt 1958 umfangreiche „Überlegungen zu einem neuen Jugendhilferecht“ folgen, die ganz konkrete Vorschläge für die Ablösung des überholten RJWG von 1922 durch ein zeitgerechteres Jugendhilfegesetz mit einem neuen Inhalt und systemgerechteren Aufbau brachten.

Die Forderungen der Arbeiterwohlfahrt von 1957 und 1958 haben zwar Anlaß zu fruchtbaren Auseinandersetzungen in der Fachpresse gegeben, doch waren ihre Gedanken wohl immer noch zu neu und zu umwälzend, um bereits konkret aufgegriffen zu werden bei den fachlichen Vorüberlegungen zum Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) von 1961. Hinzu kam, daß dieses Gesetz zur Enttäuschung aller ernsthaft an der Sache Interessierten im Grunde auf eine bloße Novellierung des RJWG hinauslief, an der „neu“ im wesentlichen nur die von der damaligen Bundesregierung gegen die Oppositionsparteien — SPD und FDP — durchgesetzte Vorrangstellung der freien gegenüber der öffentlichen Jugendhilfe war. Mit der Entscheidung der Bundesregierung, statt einer grundlegenden Gesetzesreform lediglich eine Novellierung des RJWG vorzunehmen, wurden ab 1959 alle weiterreichenden Überlegungen der Fachkreise vorerst aufgegeben. Die Arbeiterwohlfahrt hat in dem nachfolgenden Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht wegen dieser und anderer Bestimmungen des JWG nie — auch in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht nicht — den geringsten Zweifel darüber gelassen, daß sie, ihren Richtlinien entsprechend, von der vorrangigen Verantwortlichkeit der öffentlichen Jugendhilfe ausgehend, die JWG-Novelle von 1961 ablehnen mußte, ganz abgesehen davon, daß sie diese auch als inhaltlich höchst unzulänglich ansah.

In konsequenter Fortentwicklung seiner Vorschläge zum Abschnitt Vormundschaftswesen in einem neuen Jugendhilfegesetz, begann der Fachausschuß Jugendwohlfahrt der Arbeiterwohlfahrt um 1960, einen paragrafisierten Vorschlag zur Neugestaltung des Unehelichenrechts im BGB auszuarbeiten und im Anschluß daran eine „Stellungnahme zum Recht der Kinder geschiedener und getrennt lebender Eltern“ herauszubringen<sup>1)</sup>. Der Entwurf der Arbeiterwohlfahrt zum Unehelichenrecht ging später in die Überlegungen anderer Fachkreise zu diesem Komplex ein; er stellte auch eine der Grundlagen dar, auf denen der Regierungsentwurf von 1966 und der Kabinettsentwurf von 1968 zum Nichtehechengesetz von 1969 aufbauten.

Zur Anpassung weiterer Gesetzesmaterien an das Nichtehechengesetz, das am 1. Juli 1970 in Kraft tritt, ist ein Einführungsgesetz erforderlich, das auch Änderungen des JWG von 1960 mit sich bringen wird. Die Arbeiterwohlfahrt hat davor gewarnt, das JWG aus diesem Anlaß auch inhaltlich neu zu fassen und nicht nur formal den durch

1) Vgl. Erich Schumann, S. 273 dieses Heftes.

das Nichtehechengesetz bedingten Änderungen anzupassen. Die Arbeiterwohlfahrt fürchtet, daß mit einer erneuten Novellierung des JWG die Entwicklung zu einer großen Reform des Jugendhilferechts verbaut oder verzögert werden könnte, für die von einer Kommission Jugendrechtsreform der Arbeiterwohlfahrt seit 1963 Vorschläge ausgearbeitet werden, über die an anderer Stelle dieses Heftes *Berthold Simonsohn* eingehend berichtet<sup>2)</sup>. Erste Veranlassung dazu gaben Überlegungen, die der Fachausschuß Jugendwohlfahrt der Arbeiterwohlfahrt in den Jahren 1961/62 zu einer „kleinen Reform“ des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) angestellt hatte. Da sich bald zeigte, daß die Gesetzesänderungen, die damals im Zusammenhang mit der allgemeinen Strafrechtsreform zu erwarten waren, keine ausreichende Reform brächten, beschloß der Fachausschuß Jugendwohlfahrt im Frühjahr 1963, eine auf lange Sicht angelegte, grundlegende Neukonzeption für das Jugendstrafrecht im Rahmen des gesamten Jugendhilferechts in Angriff zu nehmen.

Eine besondere Kommission „Jugendrechtsreform“ wurde mit dem Auftrag berufen, Überlegungen darüber anzustellen, wieweit die gegenwärtigen Einrichtungen und gesetzlichen Regelungen der Jugendhilfe im weitesten Sinne dem angepaßt werden können, was neuere wissenschaftliche Erkenntnisse gelehrt haben. Dabei sollten insbesondere die Fortschritte auf dem Gebiet der Psychologie und Soziologie sowie Fragen der Entwicklung und Fehlentwicklung, der Erziehung und Fehlerziehung junger Menschen berücksichtigt werden. Bereits in der ersten Klausurtagung, die den Auftakt zur Arbeit der Kommission gab, standen die Grundkonzeption für ein neues und erweitertes Jugendhilferecht und ein Katalog der zu behandelnden Probleme fest. Den ganzen Umfang der selbst gestellten Aufgabe konnte die Kommission damals zwar noch nicht überschauen, doch war ihr von Anfang an bewußt, daß ihre weitreichende Konzeption viel Zeit zur Realisierung brauchen wird und daß eine Verwirklichung nur erreicht werden kann, wenn es gleichzeitig gelingt, andere Voraussetzungen zu erfüllen, insbesondere die breite Öffentlichkeit von der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform und von der Überwindung des Strafgedankens im Jugendrecht zu überzeugen.

Da mit den früheren Vorschlägen des Fachausschusses Jugendwohlfahrt bereits Vorarbeiten für ein neues Jugendhilfegesetz vorlagen, konzentrierte die Kommission ihre Arbeiten anfangs vornehmlich auf Überlegungen zu einem um das bisherige Jugendstrafrecht erweiterten Jugendhilfegesetz und zur Schaffung eines neuen „Jugendgerichts“, das die Funktionen des bisherigen Jugendstrafgerichts und des bisherigen Vormundschaftsgerichts übernehmen soll. Dabei ergaben sich immer neue Schwierigkeiten pädagogischer und juristischer Art, die die Kommission zu neuen Lösungen, zur Revision und Neubearbeitung bereits als abgeschlossen betrachteter Teilfragen zwangen. Mehrere auf die Erweiterung des Jugendwohlfahrtsrechts um das Jugendstrafrecht beschränkte Teilfassungen der geplanten Denkschrift konnten zwischen 1964 und 1967 in verschiedenen Ausgaben der Fachdiskussion vorgelegt werden, wo sie durchweg zu interessierter Aufnahme und regen Auseinandersetzungen führten. Dabei stellte sich heraus, daß die Vorstellung eines einheitlichen Jugendhilferechtes, die schon dem erwähnten Aufsatz von Helene Simon und noch älteren Arbeiten zugrunde lag, der heutigen Fachwelt weitgehend unbekannt war. Es ist das Verdienst von Berthold Simonsohn, in seiner 1969 herausgegebenen Dokumentation „Jugendkriminalität, Strafjustiz und Sozialpädagogik“<sup>3)</sup> die achtzigjährige Tradition aufgezeigt zu haben, in die sich die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt einreihen.

Die aus Vertretern verschiedenster Fachbereiche zusammengesetzte Kommission hat in siebenjähriger eingehender Diskussion eine Denkschrift „Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht“ als gemeinschaftliches Werk fertiggestellt, dessen endgültige Fassung in

2) Vgl. S. 261 ff. dieses Heftes.

3) Edition Suhrkamp Nr. 325.

Kürze als Heft 22 der „Schriften der Arbeiterwohlfahrt“ erscheinen wird und das auch eingehende Vorschläge für Aufbau und Inhalt eines neu konzipierten Jugendhilfegesetzes bringen wird.

Die Verfasser dieser Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt wollen kein Gesetz ausarbeiten, sie wollen in ihrem eingehend durchdachten Vorschlag Anregungen und Anstöße geben zu einer Weiterentwicklung des Jugendhilferechts, die erst auf lange Sicht voll realisierbar sein wird. Die Verfasser der Denkschrift hoffen insbesondere, daß ihre Vorschläge Aufmerksamkeit finden bei zwei Kommissionen, die der Bundesregierung Vorstellungen für ein neues Jugendhilferecht vorlegen werden. Eine Anfang 1969 von der letzten Bundesregierung berufene Kommission hat gemäß § 25 Abs. 2 JWG den Auftrag, für den 3. Jugendbericht der Bundesregierung das Thema „Aufgaben und Wirksamkeit des Jugendamtes“ zu bearbeiten und daraus auch Konsequenzen für eine Reform des geltenden Jugendwohlfahrtsrechts zu ziehen. In Kürze wird die neue Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundesjugendkuratorium eine Kommission berufen, der Vorarbeiten für ein umfassendes neues Jugendhilfegesetz übertragen werden sollen. Sie wird an den von der Arbeiterwohlfahrt vorgelegten „Vorschlägen für ein erweitertes Jugendhilferecht“ nicht vorbeigehen können.