

## Wir brauchen ein neues Jugendhilfegesetz

Wer sich mit der Jugendhilfe beschäftigt, begegnet vielen Gesetzen. In ihrem Zentrum steht das *Jugendwohlfahrtsgesetz* (JWG), das die zahlreichen Vorschriften mehr oder weniger lose miteinander verknüpft. Das JWG ist deshalb gegenwärtig das „Jugendhilfegesetz“, und die Forderung, ein *neues* Jugendhilfegesetz zu schaffen, zielt somit unmittelbar auf das heutige JWG, das freilich nicht wie bisher durch eine Novelle verbessert werden soll<sup>1)</sup>, sondern durch ein wirklich neues Gesetz abzulösen ist.

Das Jugendhilferecht ist — nicht zuletzt wegen seiner derzeitigen unzulänglichen Gestaltung — selbst jenen Kräften weitestgehend unbekannt, die ehren- oder nebenamtlich in einem Teilbereich der Jugendhilfe mitarbeiten. Sie können deshalb mit dem Ruf nach einem neuen Jugendhilfegesetz wenig anfangen. Selbst Jugendamtsleiter stehen den Reformbestrebungen skeptisch gegenüber. Haben wir nicht 1961 ein neues JWG bekommen? Gibt das Gesetz nicht die Möglichkeit, die Jugendhilfe durchaus fortschrittlich zu gestalten? Diese und ähnliche Einwände gegen ein neues Jugendhilfegesetz sind zu hören, obwohl es einfach ist, die Zweifel mit wenigen Sätzen zu entkräften. Die Reformbedürftigkeit des Jugendhilferechts kann in vollem Umfange nur verstehen, wer sich mit der Konstruktion des JWG ein wenig vertraut macht. Hier liegt der Schlüssel für die gravierenden Mängel, die es im folgenden aufzuzeigen gilt.

### *Die Gestaltung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922*

Die Bestrebungen, ein reichseinheitliches Gesetz für die Jugendhilfe zu schaffen, begannen bereits in den Jahren vor dem ersten Weltkrieg. Rückblickend erscheint es wahrhaft erstaunlich, mit welchem Elan dieser Gedanke auch während der damaligen Kriegsjahre festgehalten und in einer Zeit größter innen- und außenpolitischer Schwierigkeiten, die dem ersten Weltkrieg folgten, durch Verabschiedung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1922 verwirklicht wurde.

Die Formulierung der Vorschriften stellte die Experten vor Hindernisse, die mit dem damals herrschenden Rechtsdenken überhaupt nicht sachgerecht überwunden werden konnten. In der Verwaltung wie im Reichstag waren die Männer und Frauen in ihrem juristischen Denken geprägt vom Wesen des bürgerlichen Rechtsstaats und seiner Wahrung liberaler Grundrechte. Ihr Interesse richtete sich auf die *Eingriffe* der obrigkeitlichen Gewalt. Das Verhältnis des einzelnen war — und das ist das entscheidende — ausschließlich beherrscht von dem Gedanken der individuellen Freiheit. Mit den Begriffen „Freiheit“ und „Eingriff“ läßt sich jedoch das Jugendhilferecht nicht ausschließlich gestalten. Denn die Jugendhilfe stützt sich primär auf das soziale Grundrecht des Kindes auf Erziehung (§ 1 Abs. 1 JWG), das sich für den einzelnen Minderjährigen nur durch die Ausgestaltung individueller Ansprüche auf konkrete *Leistungen* verwirklichen läßt. Das Jugendhilferecht bekommt der Gesetzgeber deshalb nur in den Griff, wenn er die einzelnen Leistungen der Jugendhilfe klar herausstellt. Das Kriterium für die optimale Formulierung eines Jugendhilfegesetzes liegt dabei in der Schaffung praktikabler gesetzlicher Bestimmungen, die zu verhüten haben, daß Kinder und Jugendliche um die ihnen zustehende *Teilhabe an den Leistungen* gebracht werden.

### *Leistungen und Eingriffe im Jugendhilferecht*

Das Jugendhilferecht wird somit primär beherrscht von den Begriffen „Leistung“ und „Teilhabe“, während die Begriffe „Freiheit“ und „Eingriff“, die ohnehin nur im Be-

1) Mit Ausnahme einer begrenzten Novelle, die durch Inkrafttreten neuer Vorschriften des Nichteheleichenrechts am 1. Juli 1970 erforderlich wird.

reich der Jugendfürsorge Bedeutung erlangen, der Gestaltung des Jugendhilferechts nur sekundär dienen, z. B. bei der angeordneten Erziehungsbeistandschaft, der Fürsorgeerziehung und in anderen Fällen, in denen eine bestimmte Leistung nur durch einen Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht oder in gewisse Freiheitsrechte des Minderjährigen gewährt werden kann. *Polligkeit*<sup>2)</sup> weist darauf hin, daß erfahrene Parlamentarier das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz als „die schwierigste Materie“ bezeichneten, die den Reichstag „in den letzten Jahrzehnten“ beschäftigte. Aus heutiger Sicht erscheint das nur zu verständlich. Man hatte das Wesen leistender Verwaltung noch nicht erkannt, orientierte sich ausschließlich an der Eingriffsverwaltung und schuf ein Gesetz, bei dem das übliche Polizeirecht Modell stand.

#### *Die Jugendhilfe zwischen 1923 und 1953*

Der Aufbau der Jugendämter, der nun für die Stadt- und Landkreise im gesamten Reichsgebiet verbindlich wurde und der selbst in besseren Zeiten die verantwortlichen Politiker und Verwaltungskräfte vor schwierige Fragen gestellt hätte, stand unter einem besonders unglücklichen Stern. Die „Inflation“ von 1923 führte die Kommunalverwaltungen in finanzielle Sorgen ohnegleichen. Und als sich trotz laufender enormer Reparationsleistungen die wirtschaftlichen Verhältnisse stabilisierten, wurde auch Deutschland von der 1929 beginnenden Weltwirtschaftskrise ergriffen.

Neben organisatorischen Eingriffen erlitt die Jugendhilfe zwischen 1933 und 1945 schwersten Schaden durch die Unterdrückung der modernen psychologischen Forschung, die faktisch zu einem Stillstand, vor allem in der sozialen Methodenlehre, führte. Nach 1945 war angesichts der erzieherischen Nöte, die der Krieg heraufbeschworen hatte, ein systematischer Neuaufbau der öffentlichen Jugendhilfe nicht zu erreichen. Die Jugendämter, denen ein verbindliches Leitbild fehlte<sup>3)</sup>, waren außerstande, aus sich heraus dieses Leitbild zu entwickeln und allgemein zu praktizieren. Von dem Elan, der in den Jahren nach 1918 trotz aller Widerstände die verantwortlichen Männer und Frauen beflügelt hatte, war in den fünfziger Jahren nur wenig zu spüren. Die Erwartungen, die man an die Novelle zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1953 knüpfte, erwiesen sich — bei allem Positiven, das man mit ihr erreichte — in vieler Hinsicht als unrealistisch.

#### *Die Novelle von 1961*

Die Hoffnungen der Fachkreise richteten sich nunmehr auf ein wirklich neues, zeitgerechtes Jugendhilfegesetz, das man in den Jahren zwischen 1955 und 1960 in einer Vielzahl von Ausschüssen, Tagungen und Konferenzen, von Untersuchungen, Denkschriften und Aufsätzen vorzubereiten suchte und das schließlich wieder auf der Strecke blieb. Denn die Bemühungen führten nur zu der Novellierung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes. Wenn man dabei die Paragraphen des Gesetzes neu nummerierte und es nur noch „Jugendwohlfahrtsgesetz“ nannte, so konnten wenig orientierte Beobachter meinen, man habe tatsächlich ein neues Gesetz geschaffen. Bedenkt man die grundlegende Neukonzeption, die ein zeitgerechtes Jugendhilfegesetz verlangt, so kann jedoch davon keine Rede sein.

Im Juli 1967 entschied das Bundesverfassungsgericht — zusammengefaßt in einem Urteil — in Verfahren, bei denen es für die Jugendhilfe vor allem um die Auslegung des § 5 Abs. 3 JWG, d. h. um das Verhältnis der „freien“ Träger von Einrichtungen und Veranstaltungen — insbesondere der Wohlfahrtsverbände und Kirchen — zu den

2) Friedeberg-Polligkeit, Kommentar zum RJWG, 2. Aufl., S. 29.

3) Vgl. Schneider, Die Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß — dargestellt im Rahmen einer Einführung in die Jugendhilfe, Schriften der Arbeiterwohlfahrt Nr. 2!, S. 54—65.

„öffentlichen“ Trägern — insbesondere der Städte und Landkreise — ging. Der Abschluß des die Fachkreise seit mehr als fünf Jahren bewegenden „Subsidiaritätsstreits“ bestärkte wiederum viele Beobachter in ihrer irrigen Meinung, nun sei wohl „alles in Ordnung“. Das Empfinden, daß ein neues Jugendhilfegesetz zwangsläufig erneutes Umdenken, neue Unruhe und Ungewißheit mit sich bringen würde, spielt dabei keine geringe Rolle. Das mehr statische als dynamische Denken, besonders der Verwaltungen, führt zu Reaktionen und Verdrängungen, die unter vielfältigen Aspekten verständlich sind. Wer sich jedoch für die Schaffung eines leistungsgerechten Jugendhilfegesetzes verantwortlich fühlt, hat sich vor Augen zu halten, welche Mängel das geltende JWG aufweist, und er wird sich fragen, wie sie durch ein neues Jugendhilfegesetz behoben werden können.

*Dem JWG fehlt ein klarer Leistungskatalog*

Der Jugend insgesamt wie auch dem einzelnen Minderjährigen kann — von wenigen seltenen Ausnahmen abgesehen — nur durch das Angebot und die Gewährung bestimmter Leistungen geholfen werden. Kernstück eines funktionsgerecht konstruierten Jugendhilfegesetzes wird deshalb zwangsläufig ein systematisch aufgebauter, in Teilbereiche gegliederter Leistungskatalog sein, aus dem klar zu ersehen ist, worum es in der Jugendhilfe primär geht. Wie oben erläutert wurde, war den Vätern des Gesetzes von 1922 dieses Leistungsdenken fremd. Ihre Vorstellungen konzentrierten sich auf „Aufsichtsbefugnisse“, auf „Anzeigen“ an das Vormundschaftsgericht und „Maßregeln“ des Richters „gegen“ den Minderjährigen und seine Eltern<sup>4</sup>).

Aufgabe des Gesetzgebers von 1961 wäre es gewesen, diesen Mangel des Gesetzes durch eine völlig neue Konstruktion zu überwinden. Obwohl inzwischen die rechtlichen Kriterien der leistenden Verwaltung bekannt waren<sup>5</sup>), zog man für die Jugendhilfe daraus keine Konsequenzen. Man erkannte überhaupt nicht die Notwendigkeit, konkrete Leistungen zu definieren und in Teilbereichen zu behandeln, sondern begnügte sich wie schon 1922 mit dem unsystematischen Aneinanderreihen von „Maßnahmen“ (§ 2 Abs. 2 JWG), aus denen sich Leistungen und Eingriffe zum Teil nur äußerst schwierig herauschälen lassen. Innerhalb der Jugendhilfe selbst herrscht darüber auch heute noch weithin keine Klarheit.

*Dem JWG liegt kein leistungsgerechtes Bild des Jugendamts zugrunde*

Das Eingriffsdenken, das zur Fehlkonstruktion des Gesetzes führte, beeinflusste auch den Aufbau und die Tätigkeit der Jugendämter, wobei allein die Vermögensverwaltung für Mündelvermögen eine Ausnahme machte. Die Jugendämter sollten jedoch in erster Linie den Erziehungsanspruch der Minderjährigen, soweit er von der Familie nicht erfüllt wurde, garantieren (§ 1 Abs. 3 JWG). Dieser Aufgabe zeigten sich die Dienststellen der Jugendämter nicht gewachsen — wohl die Mehrzahl bis auf den heutigen Tag.

Der Bereich der gesamten Jugendpflege war bis zum Inkrafttreten der Novelle von 1953 ohnehin eine freiwillige Aufgabe, für die Geld auszugeben von vielen Stadt- und Landkreisen kaum erwogen wurde. Für die Aufgaben der individuellen Erziehungshilfe fehlte — und fehlt mancherorts noch immer — kaum weniger das Verständnis. Man betrachtete das Jugendamt aus der Perspektive der Polizeiaufgaben und sah in ihm insofern eine Art „sozialer Ordnungsbehörde“. Beispielhafte Jugendämter blieben Ausnahmereisnerungen. Eine große Zahl der Jugendämter, vor allem der Landkreise, führt als „fünftes Rad am Wagen“ ein kümmerliches Dasein und bleibt auch heute erheblich unter den

4) Bezeichnend für dieses Denken sind z. B. die §§ 1694, 1666, 1631 BGB.

5) Vgl. Schneider, Die öffentliche Jugendhilfe zwischen Eingriff und Leistung. (Luchterhand-Verlag, Reihe „Jugend im Blickpunkt“).

Mindestanforderungen, die eine zeitgemäße Jugendhilfe von der Dienststelle des Jugendamts verlangt.

Intention eines Jugendhilfegesetzes müßte es sein, durch seine gesamte Gestaltung die Schaffung leistungskräftiger Jugendämter zu fördern. Das setzt freilich voraus, daß seine gesamten Vorschriften von einem funktionsgerechten Leitbild des Jugendamts bestimmt sein müssen. Doch 1961 wurde nicht etwa versucht, die sich abzeichnenden positiven Entwicklungen zu bestärken und die Novelle an einem fortschrittlichen Leitbild des Jugendamts zu orientieren, sondern man bemühte sich offensichtlich, das Rad der Geschichte zurückzudrehen und die Dienststelle des Jugendamts auf das antiquierte Leitbild der „sozialen Ordnungsbehörde“ festzulegen<sup>6)</sup>. Die Jugendämter sollten nur noch „ordnen, koordinieren, vermitteln, anregen, fördern und finanzieren“<sup>7)</sup>. Von den spezifischen Leistungen der individuellen Erziehungshilfe — z. B. im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft, der Jugendgerichtshilfe, der Heimerziehung, der Betreuung von Pflegekindern usw. — wollte man das Jugendamt möglichst ausschließen. Mag auch die Entwicklung über diese extreme Forderung hinweggegangen sein, so hat sie doch die abwegigen Vorstellungen, die noch immer vom Wesen des Jugendamts bestehen, in deprimierender Klarheit offenbart und den Kampf der Ämter gegen Desinteresse und Unverstand torpediert.

#### *Das Jugendamt im sozialen Rechtsstaat*

Man wird entgegenen, daß eine erhebliche Zahl von Jugendämtern Beachtliches leiste und sich von jenen erfreulich abhebe, bei denen vieles im argen liege. Man brauche das JWG nur „auszuschöpfen“, es ermögliche ohne weiteres eine leistungsgerechte Jugendhilfe. So richtig dieses Vorbringen ist, so wenig wird damit das Wesen dessen, was ein Jugendhilfegesetz darstellen sollte, erkannt. Denn der Prüfstein für die rechte Gestaltung eines solchen Gesetzes ist nicht eine Formulierung, die den Kommunen eine zeitgerechte Jugendhilfe *ermöglicht*, sondern die das Festhalten an einer von einem obrigkeitlichen Denken beeinflussten Jugendhilfe *verhindert*. Was soll das Recht jedes Kindes auf Erziehung (§ 1 Abs. 1 JWG), wenn nicht alles getan wird, die daraus fließenden Rechtsansprüche des Minderjährigen zu garantieren (§ 1 Abs. 3 JWG)?

Die Schwierigkeit liegt besonders in der faktischen Unbrauchbarkeit des Verwaltungsweges im Bereich der individuellen Erziehungshilfe. Weder der Minderjährige noch seine Eltern klagen, wenn das Jugendamt die erzieherische Fehlentwicklung z. B. eines Jugendlichen erkennt, ohne ihm und seiner Familie zu helfen. Der dabei entstehende immaterielle Schaden läßt sich auch weder konkretisieren noch wiedergutmachen. Der in Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes jedem garantierte Rechtsweg bei der Verletzung seiner Rechte bleibt — in einem „sozialen Rechtsstaat“ (!) — für das erziehungsbedürftige Kind bedeutungslos.

Bei der Beratung der Novelle von 1961 wurde dieser Mangel mit keinem Wort angesprochen. In das zukünftige Jugendhilfegesetz wird man andere Sicherungen einzubauen haben, um den derzeitigen Leistungsausfall innerhalb der Jugendhilfe und damit die gravierende Benachteiligung der Minderjährigen vieler Stadt- und Landkreise zu beseitigen.

#### *Die Bedeutung ausgebildeter Fachkräfte*

Neben dem oben angesprochenen Leistungskatalog sind bei der Gestaltung eines neuen Jugendhilfegesetzes klare und zwingende Vorschriften für die Ausstattung der

6) Schneider, a.a.O., S. 234 ff.

7) a.a.O., S. 242.

Jugendhilfe mit genügend und qualifiziert ausgebildeten Fachkräften von entscheidender Bedeutung. Daß z. B. jeder Jugendamtsleiter oder jeder sonstige für die Jugendhilfe unmittelbar Verantwortliche in erster Linie einer besonderen Fachausbildung bedarf, sollte selbstverständlich sein. Zum Kreisveterinär, Forst- oder Baurat wird schließlich auch kein allgemeiner Verwaltungsbeamter bestellt.

Das JWG verlangt für den Jugendamtsleiter jedoch nur „in der Regel“ eine „fachliche Ausbildung“ — eine Formulierung aus der Novelle von 1953, die in den vergangenen Jahren der Fehlbesetzung der Leiterstelle Tür und Tor öffnete. Während dies geschrieben wurde, kämpften z. B. in einer norddeutschen Stadt verantwortungsbewußte Bürger vergeblich um die Besetzung ihres Jugendamts mit einem bewährten, qualifizierten Leiter, dessen bisherige „Stelle“ zum „Amtmann“ angehoben wurde und die nun einem allgemeinen Verwaltungsbeamten aus dem Standesamt „zugeschanzt“ worden ist. Aufgrund einer solchen Praxis tritt die Jugendhilfe in vielen Städten und Kreisen auf der Stelle — auch in den Vereinigungen und Einrichtungen. Die mangelnde Qualifikation der Verantwortlichen führt zur Unsicherheit nach „oben“ und „unten“. Ein fundiertes Gestalten wird durch ein konzeptionsloses Verwalten ersetzt. Und eines Tages gilt jemand als „Fachkraft“, die sich „bewährt“ hat, obwohl man ohne die elementarsten Voraussetzungen für die Jugendhilfe z. B. das Jugendamt zu einer „sozialen Ordnungsbehörde“ degenerieren ließ.

1961 wurden verfassungsrechtliche Gründe mit angeführt, deretwegen man an den §§ 13 ff. JWG möglichst nicht rühren wollte. Die in § 16 Abs. 2 JWG verankerte unzureichende Lösung („fachliche Ausbildung“ für Jugendamtsleiter nur „in der Regel“) blieb jedenfalls bestehen. Ein neues Jugendhilfegesetz wird vor allem durch eine leistungsgerechte Konstruktion — auch bei der Delegation von Aufgaben — der Frage der Fachkräfte größte Aufmerksamkeit widmen müssen.

#### *Die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt für ein neues Jugendhilfegesetz*

Im Rahmen dieser Skizze lassen sich die zahlreichen unzulänglichen Vorschriften des JWG nicht im einzelnen betrachten. Die zusammenhanglos nebeneinander gestellten Abschnitte, die unklare Begrifflichkeit des Gesetzes, das erziehungsbedürftige Kinder „unter Aufsicht“ stellt oder durch eine bereits seit Jahrzehnten fragwürdige „Fürsorgeerziehung“ diskriminiert — alle diese Mängel sind schließlich nur Symptome eines rechtlich verfehlten Ansatzes, unter dem das ganze JWG leidet.

Die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt für ein neues Jugendhilfegesetz, die diese in einer demnächst erscheinenden Denkschrift in endgültiger Fassung veröffentlichen wird, verdienen deshalb die Aufmerksamkeit aller an der Jugendhilfe interessierten Kreise und Personen. Der Leser dieser Betrachtung wird darin die meisten der hier dargelegten Gedanken wiederfinden — weitgehend umgeformt zu Ansätzen, die auf eine praktische Verwirklichung der Vorstellungen hinstreben. Neben die Konzeption eines neuen Jugendhilfegesetzes tritt in der Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt der Gedanke einer Erweiterung des Jugendhilferechts, der hier jedoch ausgeklammert wurde<sup>8)</sup>.

8) Vgl. dazu den Aufsatz von Simonsohn in diesem Heft.