

1. Geschichtlicher Überblick

1.1 Entwicklung der Jugendhilfe bis zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922

Das Kind beginnt seinen Weg in äußerster Hilflosigkeit und muß in einem langen Reifungsprozeß mit Hilfe seiner Erzieher seine Persönlichkeit erst aufbauen. Der noch nicht in den Kreis der Erwachsenen eingetretene junge Mensch ist deshalb von Natur aus der Erziehung und Hilfe bedürftig, und darum gibt es Kinder- und Jugendhilfe im Grunde seit eh und je. Wurden jedoch in früheren Zeiten Familie und Sippe, getragen von einem Fundament feststehender Werte und Ordnungen, mit dieser Aufgabe allein fertig, so erforderten die sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnisse eine immer stärker werdende Beteiligung außerfamiliärer Institutionen und Einrichtungen. Seit etwa 150 Jahren erfährt nun dieser sich über Jahrhunderte erstreckende, verhältnismäßig langsame und kontinuierliche Prozeß eine grundlegende, sich geradezu überstürzende Veränderung, deren Ende noch nicht abzusehen ist. Der Wandel von der traditionsgebundenen stabilen Agrargesellschaft in die pluralistische industrielle Massengesellschaft macht es nicht nur den Eltern und Familien allgemein immer schwerer, ihrer Erziehungsaufgabe nachzukommen, sondern diese Entwicklung zieht außerdem neue individuelle Notstände nach sich, die es in ihrer Art und in solchem Ausmaß vorher noch nicht gab. So entwickelte sich seit der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts bis zum ersten Weltkrieg und den ihm folgenden Krisenjahren, die die Kinder- und Jugendnot in besonderer Weise steigerten, eine Vielfalt von Einrichtungen und Veranstaltungen privater Vereinigungen und kommunaler Stellen, die sich vor allem in den größeren Städten bemühen, der allgemeinen und individuellen erzieherischen Not durch Förderung und Hilfe zu begegnen.

Diese vielgestaltige Organisation der Hilfen gab zwar der Eigeninitiative weitesten Raum, führte aber auch mitunter zu einem kaum erträglichen Durch- und sogar Gegeneinander der Bemühungen. Dem gesamten Bereich fehlte die reichsgesetzliche Regelung, der klare Auftrag und Rahmen. Bereits vor dem ersten Weltkrieg begann deshalb das Drängen nach einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage und führte schließlich nach Überwindung größter Schwierigkeiten zur Verabschiedung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt (RJWG) im Jahre 1922. In einer Zeit des Zusammenbruchs und Neubeginns, des Hungers und der innen- wie außenpolitischen Unsicherheit arbeiteten die dafür verantwortlichen Männer und Frauen an einem Gesetz, das die Wohlfahrt der Jugend zum Ziel hatte — eine ganz erstaunliche Leistung, die wir heute um so mehr würdigen können, als man sich vor etwa zehn Jahren vom Bundestag eine entsprechende Leistung leider vergeblich erhoffte.

Die Bedeutung des RJWG lag — und liegt noch immer — vor allem in der Festlegung zweier Grundgedanken: Es stellt in § 1 Abs. 1 das soziale Grund-

recht des Kindes, d. h. des jungen Menschen aller Altersstufen, auf Erziehung heraus, wenn es erklärt:

»Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit.«

Gleichzeitig fordert das Gesetz die lückenlose Errichtung von Jugendämtern im gesamten Reichsgebiet und legt damit den Grund für die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben, die seinerzeit der Jugendwohlfahrtspflege, die allgemein nur noch »Jugendhilfe« genannt wird, oblagen. Rückschauend erkennen wir heute, daß damit der erste entscheidende Schritt getan wurde, um das erziehungsbedürftige Kind aus dem Status des Almosenempfängers, wie ihn die frühere Armenpflege kannte, herauszuführen und ihm einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe zu verleihen.

1.2 Entwicklung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes bis zur Novelle von 1961

Der Verfall der Reichsmark, der zur »Inflation« von 1923 führte, bedeutete für die Jugendämter einen überaus ungünstigen Start. Um ihren Aufbau nicht insgesamt zu gefährden, entschloß man sich in der Verordnung über das Inkrafttreten des RJWG vom Februar 1924 aus finanziellen Gründen zu einschneidenden Änderungen des Gesetzes. Insbesondere stellte man die Durchführung der in erster Linie vorbeugenden jugendpflegerischen Aufgaben ganz in das Ermessen der Jugendämter und ihrer Träger, so daß auf diesem Gebiet vielerorts jahrzehntelang nichts geschah; die wirtschaftliche Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger wurde dem Jugendamt ganz entzogen. Selbst die Errichtung eigenständiger Jugendämter war nicht mehr überall gewährleistet, und auch sonstige Änderungen engten die Tätigkeit der öffentlichen Jugendhilfe teilweise erheblich ein. Zu diesen gesetzlichen Abstrichen kam der Mangel an qualifizierten Jugendamtsleitern und sonstigen Fachkräften, unter dem die Jugendämter noch heute weithin leiden.

Die Ämter fanden auch keine Zeit, diese »Geburtsfehler« in einer kontinuierlichen Entwicklung zu überwinden, denn die Wirtschaftskrise, die am Ende der zwanziger Jahre in Deutschland und vielen anderen Ländern zu einer bis dahin nicht erlebten Massenarbeitslosigkeit führte, ließ auch die erzieherischen Nöte in einer Weise anwachsen, daß selbst die besten Jugendämter ihnen nur unzureichend begegnen konnten.

Die Jahre nach 1933 wirkten sich auch für die Jugendämter verhängnisvoll aus. Zunächst verwies das Gesetz zur Vereinfachung des Gesundheitswesens von 1934 die Jugendgesundheitspflege an die neu geschaffenen Gesundheitsämter. Durch die weitgehende Übertragung von Jugendamtsaufgaben an die damalige »Nationalsozialistische Volkswohlfahrt« (NSV) wurden die Jugendämter noch wesentlich mehr ausgehöhlt. Soweit man die Vereinigungen der freien Jugendhilfe nicht überhaupt verbot oder »gleichschaltete«,

drängte man sie in den Hintergrund und setzte mit dem Änderungsgesetz von 1939 im bisher kollegial geleiteten Jugendamt das »Führerprinzip« durch. – Wohl den größten Rückschlag, der auch noch nicht ganz wieder aufgeholt werden konnte, erlitt die Jugendhilfe jedoch durch die Unterdrückung der modernen psychologischen und sozialpädagogischen Forschung, die faktisch zu einem Stillstand, vor allem in der Weiterentwicklung der Methodenlehre (Einzelfallhilfe, Gruppenarbeit) führte.

Nach 1945 sahen sich die Jugendämter von neuem einer solchen Flut erzieherischer Not gegenüber, daß an einen allgemeinen systematischen Neuaufbau der öffentlichen Jugendhilfe jahrelang nicht zu denken war. Auch der Bundestag konnte in seiner ersten Legislaturperiode mit der Novelle zum RJWG von 1953 zunächst nur einige Wunden heilen – soweit dies noch möglich war – die man der Jugendhilfe in der Vergangenheit geschlagen hatte. Die Eigenständigkeit der Jugendämter wurde erneut festgelegt. Außerdem versuchte man das Zusammenwirken von öffentlicher und freier Jugendhilfe besonders durch die Schaffung des »Jugendwohlfahrtsausschusses« (JWA) – den es in anderer Form bereits früher gab – zu fördern und erklärte die Aufgaben des damaligen § 4, unter denen vor allem die »Jugendpflege« gesehen wurde, wieder zu Pflichtaufgaben des Jugendamts, wie dies bereits 1922 der Reichstag beschlossen hatte.

In den folgenden Jahren erklang der Ruf nach einem neuen zeitgerechten Jugendhilfegesetz immer stärker. Doch die Fülle von Beratungen, Konferenzen und Tagungen, von Aufsätzen, Denkschriften und Untersuchungen, an denen sich die Arbeiterwohlfahrt mit mehreren Reformvorschlägen beteiligte, führte letztlich 1961 wieder nur zu einer Novellierung des RJWG, das seitdem nur noch »Jugendwohlfahrtsgesetz« (JWG) heißt. Trotz einiger unbestreitbarer Verbesserungen, die diese Novelle brachte, wird sie von den Fachleuten überwiegend als höchst unbefriedigend angesehen, zumal es wegen der Durchsetzung einer Reihe von Vorschriften, die – wie aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1967 zu ersehen ist – an der äußersten Grenze der Verfassungsmäßigkeit liegen, zu einem langwierigen Rechtsstreit über den sogenannten Vorrang der freien vor der öffentlichen Jugendhilfe und einige andere Fragen kam. Das Verfahren war zur Klarstellung des Gesetzesinhalts wohl nötig, lenkte jedoch leider die Öffentlichkeit und selbst auch weite Kreise der Jugendhilfe von der nach wie vor dringenden Reform des JWG völlig ab. So wird den Jugendämtern noch jahrelang ein Gesetz vorliegen, das der modernen Jugendhilfe in keiner Weise entspricht und Kindern und Jugendlichen die Erfüllung ihres Rechtsanspruches auf bestimmte Leistungen nur unzulänglich sicherstellt.

2. Die Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses

Der Gesetzgeber von 1922 schuf im RJWG das Jugendamt als eine »Kollegialbehörde« innerhalb der Gemeinde-, Amts- oder Kreisverwaltung, d. h. an seiner Spitze stand ein Ausschuß stimmberechtigter Mitglieder, die nach reichs- und landesrechtlichen Vorschriften sowie im Rahmen einer Jugendamtsatzung die Tätigkeit des Jugendamts bestimmten. Als stimmberechtigte Mitglieder waren

»neben den leitenden Beamten in der Jugendwohlfahrt erfahrene und bewährte Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, insbesondere aus den im Bezirke des Jugendamts wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung auf deren Vorschlag, zu berufen«

(§ 9 Abs. 2 RJWG i. d. Fassung von 1922). Dieser § 9 wurde 1939 geändert. Die Geschäfte des Jugendamts führte nun der Bürgermeister oder der Landrat. Zu deren Beratung waren »Beiräte« zu bestellen, zu denen u. a. auch Vertreter der damaligen Staatsjugend gehörten. 1945 hob man diese Vorschrift zwar auf, aber erst die Novelle von 1953 stellte für das Bundesgebiet eine einheitliche Regelung, die noch heute in Kraft ist, wieder her.

Die Aufgaben des Jugendamts lassen sich häufig nur im Zusammenwirken mit anderen Stellen – Behörden oder auch freien Vereinigungen und Verbänden – durchführen. Neben der selbstverständlichen Fachkenntnis verlangen sie eine laufende Unterrichtung über die Sorgen, Nöte und Wünsche der Familien, Kinder und Jugendlichen im Bezirk des Jugendamts. Und schließlich sind die Aufgaben insgesamt so vielgestaltig, daß sie eine intensive Zusammenarbeit aller Kräfte und die sinnvolle Koordinierung ihrer Bemühungen im Bereich der Jugendhilfe geradezu gebieten. Mit dem JWA versucht deshalb der Gesetzgeber dafür die organisatorische Plattform zu schaffen, um die in Betracht kommenden Personen gewissermaßen an einen Tisch zu »zwingen« und damit ein Höchstmaß an Zusammenarbeit zu erreichen. Auf die erheblichen Schwächen, die der bundesgesetzlichen Regelung des JWA anhaften, wird diese Betrachtung in Abschnitt 10 eingehen.

Nach § 13 Abs. 2 JWG besteht das Jugendamt aus zwei Gliedern: dem »Jugendwohlfahrtsausschuß« (JWA) und der sogenannten »Verwaltung des Jugendamts« – im folgenden »Dienststelle des Jugendamts« genannt –, die sich in die Aufgaben des Jugendamts gemäß der §§ 15 und 16 JWG teilen. Der JWA besteht aus stimmberechtigten und beratenden Mitgliedern. Welche Personen dem Ausschuß angehören müssen und wer von ihnen auf jeden Fall stimmberechtigt ist, regelt § 4 JWG, der folgendes vorsieht:

Stimmberechtigte Mitglieder sind

- Mitglieder der Vertretungskörperschaft, d. h. der gewählten Vertretung der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes (Kreistag, Amtsvertretung, Rat der Stadt oder – bei den Stadtstaaten – das Landesparlament);
- in der Jugendwohlfahrt erfahrene oder tätige Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, die von der Vertretungskörperschaft zu wählen sind;
- Männer und Frauen, die auf Vorschlag der im Bezirk des Jugendamts wirkenden Jugendverbände und der freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt durch die Vertretungskörperschaft zu wählen sind. — Die freien Vereinigungen und Jugendverbände haben dabei Anspruch auf $\frac{2}{3}$ der Zahl der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses.

Beratende Mitglieder sind

- ein Arzt des Gesundheitsamts,
- Vertreter der Kirchen und der jüdischen Kultusgemeinde,
- ein Vormundschafts- oder ein Jugendrichter.

Dem JWA müssen außerdem angehören

- der Leiter der Verwaltung (oder sein Vertreter), d. h. der Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes, bei dem das Jugendamt eingerichtet ist – nach den unterschiedlichen Kommunalverfassungen ist dies z. B. der Landrat oder Oberkreisdirektor, der Oberbürgermeister oder Oberstadtdirektor –;
- der Leiter der Verwaltung des Jugendamts (Jugendamtsleiter).

Ob diese stimmberechtigt sind oder nur beratend teilnehmen, wobei für beide eine unterschiedliche Regelung getroffen werden kann, bestimmt sich nach Landesrecht.

Weitere beratende Mitglieder

können dem JWA nach näherer Bestimmung des Landesrechts und der Satzung des Jugendamts angehören. Dabei kommen vor allem in Betracht:

- Lehrer und Lehrerinnen als Vertreter der verschiedenen Schulgattungen;
- Vertreter von Dienststellen und Behörden, z. B. der Familienfürsorge, der weiblichen Kriminalpolizei, der Berufsberatung usw.;
- Vertreter von Jugendhilfeeinrichtungen, z. B. Heimleiter, Mitarbeiter der Erziehungsberatungsstellen usw.;
- Vertreter des Jugendschutzes.

Den Mitgliedern des JWA ist sehr zu empfehlen, nicht nur die hier und im folgenden genannten Vorschriften im JWG durchzulesen, sondern sich auch über die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen zu informieren und selbstverständlich die Satzung des örtlichen Jugendamts recht genau durchzuarbeiten. Unter der Satzung ist die »Verfassung« des einzelnen Jugendamts zu verstehen, die die wichtigsten organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen regelt, wobei freilich die starre Regelung der §§ 13 ff. JWG individuelle Abweichungen nur sehr begrenzt zuläßt. Diese Unterlagen wird jedes Jugendamt auf Anforderung zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die sogenannte Stadtstaatenklausel hinzuweisen, die in die Novelle von 1953 eingefügt wurde, um es Berlin, Hamburg und Bremen zu ermöglichen, von den Bestimmungen der §§ 13 bis 16 und 21 JWG abzuweichen.

3. Die Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses In den einzelnen Bereichen der Jugendhilfe

3.1 Vorbemerkungen

3.11 Gliederung der Jugendhilfe in einzelne Leistungsbereiche

Mit dem JWG läßt sich nicht zuletzt deshalb so schwierig umgehen, weil ihm jede systematische Gliederung fehlt. Aus § 2 Abs. 2 ist zwar zu entnehmen, daß die öffentliche Jugendhilfe die Bereiche »Jugendpflege« und »Jugendfürsorge« umfaßt, aber die weiteren Vorschriften sind nicht danach geordnet; die Worte »Jugendpflege« und »Jugendfürsorge« kommen im ganzen Gesetz überhaupt nicht wieder vor. Während das RJWG von 1922 seinerzeit die wichtigsten jugendfürsorgerischen Aufgaben, die sich bis dahin aus der Vielzahl unterschiedlicher Hilfen herauskristallisiert hatten, zusammenfaßte, ließen sich die Aufgaben der *Jugendpflege* dem damaligen § 4 nur undeutlich entnehmen. Erst seit der Novelle von 1961 weist das Gesetz — in § 5 JWG, der an die Stelle des alten § 4 RJWG getreten ist — u. a. auch auf bestimmte Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendpflege hin, ohne freilich dieses Wort zu verwenden oder gar den Begriff zu definieren. Ein zukünftiges Jugendhilfegesetz wird die einzelnen Leistungsbereiche der Jugendhilfe in klarer, logisch gegliederter Ordnung aufzeigen müssen.

Eine verfehlt und irreführende Definition des Begriffes »Jugendfürsorge« hat in der Vergangenheit nicht unerheblich zu einer allgemeinen Diskriminierung jener Minderjährigen beigetragen, die im Rahmen der Jugendfürsorge betreut werden. Das Wort »Jugendfürsorge« ist darum heute so verbraucht, daß es in einem modernen Jugendhilfegesetz keinen Platz mehr haben sollte. Weil jedoch mit den Begriffen »Jugendpflege« und »Jugendfürsorge« wahrscheinlich noch etliche Jahre gearbeitet werden muß, ist ihr Inhalt hier klarzustellen.

Völlig falsch ist jene Interpretation, die behauptet, im Rahmen der Jugendpflege werde »die« (angeblich) »normale und gesunde« Jugend, von der Jugendfürsorge dagegen »die anormale, gefallene« oder gar »kriminelle und asoziale« Jugend betreut — wobei festzuhalten ist, daß in bezug auf Jugendliche oder gar Kinder von »kriminell« und »asozial« überhaupt nicht gesprochen werden sollte. Diese Worte werden in Verkennung ihrer wahren Bedeutung nur leider allzuleicht nachgeredet. — Auch mit der Bezeichnung »vorbeugend« im Gegensatz zu »heilend« kommt man den Begriffen »Jugendpflege« und »Jugendfürsorge« nicht auf den Grund. Ihr Unterschied ergibt sich vielmehr aus folgenden Merkmalen:

Innerhalb der *Jugendpflege* werden Leistungen angeboten, die geeignet sind, die Persönlichkeitsbildung der angesprochenen Minderjährigen sowie auch junger Menschen über 21 Jahre vornehmlich innerhalb von Gruppen allgemein zu aktivieren oder durch die Unterstützung des Eigenlebens der Ju-