

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 verfehlte 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-

gendverbände und Jugendgemeinschaften *generell* zu fördern. — Für das Wort »Jugendpflege« findet man heute bereits häufig den Ausdruck »Förderung (besser: generelle Förderung) der Jugend«, der im Hinblick auf eine systematische Begriffsbildung in der Jugendhilfe angemessen erscheint.

Innerhalb der Jugendfürsorge werden Leistungen gewährt, die auf den einzelnen Minderjährigen *individuell* zugeschnitten und darum geeignet sind, eine *individuelle* Fehlentwicklung seiner Erziehung zu verhüten oder zu überwinden. Deshalb werden die Leistungen nur gewährt, wenn die individuelle Erziehungsbedürftigkeit des einzelnen Kindes oder Jugendlichen eine solche Hilfe verlangt. — Anstelle von »Jugendfürsorge« sollte man besser von »individuellen Hilfen für Minderjährige« sprechen.

Diese Definitionen sind hilfreich, wenn es darauf ankommt, die Leistungen der Jugendhilfe systematisch zu gliedern oder eine einzelne Leistung richtig einzuordnen. Mitunter lassen sich aber diese Begriffsbestimmungen nur im Hinblick auf das *Schwergewicht* einer einzelnen Einrichtung oder Veranstaltung anwenden. Der Kindergarten oder die allgemeine Kinder- und Jugend-erholung liegen z. B. genau auf der Grenze der oben definierten Begriffe, die zudem gar nicht *alle* Bereiche der Jugendhilfe umfassen. Denn zu ihr gehören auch Leistungen, die als »generelle Förderung der Familien« anzusprechen sind. Des weiteren hat besonders nach 1945 der herkömmliche Begriff »Jugendschutz«, der im engeren Sinne alle Eingriffe enthält, die von dem einzelnen Minderjährigen wie auch der Jugend insgesamt bestimmte Gefahren abwehren sollen, durch neue Gesetze einen anderen und auch verstärkten Akzent erhalten, so daß die »Förderung des Jugendschutzes« — die leider allgemein vom eigentlichen Jugendschutz nicht unterschieden wird — ebenfalls einen besonderen Bereich der Jugendhilfe bildet.

3.12 Träger der Jugendhilfe

Die Tätigkeit innerhalb der Jugendhilfe umfaßt sowohl den Aufbau und Betrieb bestimmter *Einrichtungen* als auch die Organisation und Durchführung bestimmter *Veranstaltungen*. Die Abgrenzung beider Begriffe, die mitunter schwierig sein kann, ist praktisch bedeutungslos. Für diese Einrichtungen und Veranstaltungen muß jemand in jeder Hinsicht verantwortlich sein; sie müssen von jemandem »getragen« werden. Entsprechend der Doppelgleisigkeit in der Jugendhilfe gibt es Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe.

Als Träger der *öffentlichen* Jugendhilfe kommen auf örtlicher Ebene in erster Linie die Jugendämter, das aber heißt die für diese verantwortlichen Gemeindeverbände (Landkreise) oder kreisfreie Städte in Betracht. In bestimmten Fällen dürfen auch kreisangehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände (Ämter) eigene Jugendämter errichten (§ 12 JWG). Außerdem werden auch sonstige Kreisgemeinden als öffentliche Träger einzelner Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe tätig.

Die Träger der *freien* Jugendhilfe werden in § 5 Abs. 4 JWG ausdrücklich genannt. Es sind dies:

- »1. freie Vereinigungen der Jugendwohlfahrt,
2. Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften,
3. juristische Personen, deren Zweck es ist, die Jugendwohlfahrt zu fördern,
4. die Kirchen und die sonstigen Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts.«

Das Jugendamt darf diese Träger der freien Jugendhilfe nur unterstützen, wenn sie öffentlich anerkannt sind. Die Anerkennung setzt voraus, daß diese Träger — § 9 Abs. 1 JWG —

»die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit und für eine sachgerechte, zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bieten . . .«

Durch § 9 Abs. 2 JWG ist die Bundesregierung ermächtigt worden, »Grundsätze festzulegen, nach denen die Anerkennung der freien Träger der Jugendhilfe erfolgt«. Solange eine entsprechende Rechtsverordnung nicht vorliegt, regelt sich das Anerkennungsverfahren auf der Grundlage des oben zitierten § 9 Abs. 1 JWG ausschließlich nach landesrechtlichen Vorschriften und den Satzungen der Jugendämter.

Soweit ein Träger der freien Jugendhilfe nur auf kommunaler Ebene besteht, d. h. zwar innerhalb einer Gemeinde, einer kreisfreien Stadt oder z. B. eines Landkreises, aber nicht auf Landesebene tätig ist, können die örtlichen Jugendämter für die Anerkennung zuständig sein. Weil jedoch diese Anerkennungen selbst in großstädtischen Jugendämtern kaum zu den »laufenden Geschäften« im Sinne des § 16 Abs. 1 JWG gehören dürften, wird in der Regel der JWA darüber zu beschließen haben; zumindest wird er zu einem Antrag auf Anerkennung gehört werden (§ 15 Satz 3 JWG). Diese Aufgabe verlangt vor allem von jenen Mitgliedern des JWA, die von den freien Vereinigungen und Verbänden entsandt worden sind, ein besonders hohes Maß an Objektivität; schließlich geht es doch bei der Anerkennung oftmals um die Belange eines »Konkurrenten«, der zukünftig an den Förderungsmitteln teilhaben will. Solche verbandsegoistischen Erwägungen sind hier offensichtlich naheliegend, sollten jedoch niemals Bedeutung erlangen.

3.13 Örtlicher Jugendhilfeplan

Selbst finanzkräftigen Städten oder Kreisen ist es höchst selten möglich, die Belange der Jugendhilfe so umfassend zu wahren, daß ihr Bedarf vollständig gedeckt ist. Erst recht sehen sich darum die vielen Gemeinden und Gemeindeverbände, die mit erheblichen finanziellen Nöten zu kämpfen haben, vor

größten Schwierigkeiten, die Aufgaben, zu deren Durchführung sie nach dem JWG verpflichtet sind, befriedigend zu lösen. Die Jugendämter müssen deshalb jedes Jahr von neuem gewissenhaft prüfen, welche Einrichtungen und Veranstaltungen der örtlichen Jugendhilfe im Hinblick auf die zu erwartenden Mittel angeregt, gefördert oder auch von dem Jugendamt selbst geschaffen werden sollten (§ 5 Abs. 1 JWG). Diese Aufgabe gehört auf keinen Fall zu den laufenden Geschäften des Jugendamts und fällt darum in erster Linie in die Zuständigkeit des JWA.

Selbstverständlich gilt die allgemeine Erkenntnis, daß ein planmäßiges Gestalten regelmäßig mehr Erfolg verspricht als ein konzeptionsloses »Dahinwursteln« auch für diesen Auftrag. Wie sich die Jugendhilfe als Ganzes in die gesamten sozialen Leistungen des Kreises oder der Stadt angemessen und sinnvoll einfügen sollte, genauso finden auch die einzelnen Bereiche der Jugendhilfe nur mit dem Blick auf die gesamte Jugendarbeit des Bezirkes ihr rechtes Maß. Am Anfang aller Überlegungen, die hier anzustellen sind, steht darum der Jugendplan, besser: der Jugendhilfeplan, ohne den kein Jugendamt die Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe anregen, fördern oder selbst schaffen sollte. Es ist erstaunlich, wieviel Städte und Kreise noch immer meinen, ohne einen solchen Wegweiser auskommen zu können, obwohl man die Mittel aus dem Bundesjugendplan und Landesjugendplan im allgemeinen sehr zu schätzen weiß. Gerade bei den meist beschränkten finanziellen Mitteln ist eine durchdachte Konzeption dringend geboten, weil jedes Zuviel oder Zuwenig zwangsläufig unwirtschaftlich ist. Bei der Erarbeitung eines sorgfältig abgewogenen örtlichen Jugendhilfeplanes sollte der JWA deshalb tatkräftig mitwirken.

Die Grundlage eines solchen Planes ist die Bestandsaufnahme aller Einrichtungen und regelmäßigen Veranstaltungen, die im Bezirk des Jugendamts der Jugendhilfe dienen. Diese Unterlagen sind entsprechend den Teilbereichen der Jugendhilfe und ihren Aufgaben übersichtlich zu gliedern; sie lassen sich durch Schaubilder und sonstige grafische Darstellungen vorteilhaft ergänzen. Um das faktische Einzugsgebiet jeder Einrichtung und Veranstaltung beurteilen zu können, müssen z. B. auch die Straßen und die Verkehrsverbindungen und selbstverständlich auch die Träger der Einrichtungen und Veranstaltungen zu ersehen sein. Die Bestandsaufnahme bekommt ihr rechtes Gewicht, wenn sich der JWA nach intensiver Beschäftigung mit diesen Unterlagen vor Augen hält, welche Einrichtungen und Veranstaltungen zur Leistung einer effektiven Jugendhilfe tatsächlich erforderlich sind. Dann erst wird deutlich, wie es um die Jugendhilfe im örtlichen Bereich wirklich steht, in welchen Bereichen bis auf weiteres wenig zu tun bleibt, wo etwa gar ein Überangebot festzustellen ist und was im einzelnen alles fehlt. Während von einem Überangebot kaum einmal die Rede sein wird, stellt der Fehlbestand, die oft erschreckende Diskrepanz zwischen dem, was getan wird, und dem, was nach dem Gesetz zu leisten wäre, viele Jugendämter vor schier unlösbare Probleme.

Erfahrungsgemäß sind in jedem Kreis und in jeder Stadt stets eine ganze Anzahl von Einrichtungen und Veranstaltungen erforderlich, die sich nicht alle auf einmal realisieren lassen. Die oft sehr schwierige Frage, welcher Bedarf am dringlichsten erscheint, fordert von dem einzelnen Mitglied des JWA viel Einsicht gerade in jene Aufgaben, die ihm nach seinen persönlichen Interessen und Erfahrungen ferner liegen.

Mitunter wird es nicht möglich sein, einen langfristigen detaillierten Jugendhilfeplan zu entwickeln, weil allzu viele Dinge im Fluß sind oder sich die zukünftigen finanziellen Mittel zu wenig übersehen lassen. Dann sollte zumindest das jeweilige einzelne Projekt auf Grund der Bestandsaufnahme genauestens durchdacht und eine abgewogene Entwicklung der generellen Förderung und der individuellen Hilfen angestrebt werden. Es mag durchaus richtig sein, den Schwerpunkt der Aktivität vorübergehend auf einen bestimmten Leistungsbereich zu legen, auf lange Sicht darf aber kein Sachgebiet vernachlässigt werden. So brauchen z. B. die Kräfte, die innerhalb der Jugendfürsorge ambulante Erziehungshilfen leisten, für die von ihnen betreuten Minderjährigen gleichzeitig ein vielseitiges Angebot jugendpflegerischer Einrichtungen und Veranstaltungen. Gleichwohl wäre es aber verfehlt, sich so stark auf die Jugendpflege zu konzentrieren, daß z. B. die Erziehungsberatungsstellen und sonstige Einrichtungen der individuellen Erziehungshilfe leer ausgehen.

Auf Empfehlung des Landesjugendwohlfahrtsausschusses — vgl. 9.13 — hat das Landesjugendamt Hessen einen »Rahmenplan für die Aufstellung von Stadt- oder Kreisjugendplänen« herausgegeben, der allen an einer solchen Planung Beteiligten eine überaus nützliche Hilfe bietet.

3.14 Anregen von Einrichtungen und Veranstaltungen

Mit der Aussprache im JWA über die oben geschilderte Bestandsaufnahme werden die Mitglieder, die der Vertretungskörperschaft angehören, wie auch die Vertreter der freien Vereinigungen, Gruppen und Verbände auf Lücken hingewiesen, die im Bereich der Jugendhilfe durch Einrichtungen und Veranstaltungen möglichst bald geschlossen werden sollten. Bei reger Zusammenarbeit wird es somit zwangsläufig zu jenem »Anregen« der (möglichen) Träger der freien Jugendhilfe kommen, zu dem das Jugendamt nach § 5 Abs. 1 JWG verpflichtet ist. Im übrigen wird meist der Jugendamtsleiter Anregungen geben und versuchen, auf eine harmonische Entwicklung der Jugendhilfe insgesamt hinzuwirken.

3.2 Aufgaben im Bereich der generellen Förderung der Jugend (Jugendpflege)

Innerhalb der Jugendpflege — so wurde oben erklärt — 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 und damit die Erziehung der Jugend aller Altersstufen unmittelbar oder durch die Unterstützung des Eigenlebens der Jugendverbände und Jugendgemeinschaften generell zu fördern. Zu diesen Bemühungen, die Persönlichkeit harmonisch mit zu entfalten und heranzubilden, gehört auch die Förderung der Entwicklung junger Menschen zu mündigen Staatsbürgern.

Insgesamt bilden diese Leistungen gleichzeitig auch ein positives Gegengewicht zu der unbestrittenen generellen Gefährdung der Erziehung, die der noch immer anhaltende soziale Wandel zur modernen industriellen Massengesellschaft heraufbeschworen hat, ohne daß sich die Leistungen jedoch darin erschöpfen. Die Jugendhilfe entwickelt sich vielmehr immer stärker zu einem vierten eigenständigen Erziehungs- und Bildungsfeld neben Elternhaus, Schule und beruflicher Ausbildung, wobei der Bereich, den das JWG als »Jugendpflege« anspricht (§ 2 Abs. 2), den umfassendsten Einfluß gewinnt.

In vielen Stadt- und Kreisjugendämtern sind hauptamtliche »Jugendpfleger« tätig, die sich der generellen Förderung der Jugend — meist in Verbindung mit der Förderung des Jugendschutzes (vgl. 3.6) — annehmen.

3.21 Leistungen der generellen Förderung der Jugend

Das JWG enthält, wie bereits ausgeführt wurde, mit Ausnahme von § 2 Abs. 2 keine Vorschrift, in der das Wort »Jugendpflege« vorkommt. Es gibt auch keinen Paragraphen, der sich mit diesem Bereich ausschließlich beschäftigt. Wegen der umfassenden Formulierung von § 5 Abs. 1 JWG ist jedoch keine Einrichtung oder Veranstaltung der Jugendhilfe — und damit auch der Jugendpflege — denkbar, für die das Jugendamt nicht letztlich verantwortlich wäre, soweit sie nur überhaupt für den Bezirk des Amtes erforderlich ist. Zudem weist § 5 Abs. 2 JWG und der in § 5 Abs. 1 JWG aufgeführte Katalog — der in einem überaus unglücklichen Durcheinander unklarer Begriffe nur Beispiele aufzählt und deshalb hier nicht im einzelnen erläutert wird — auf mehrere Aufgaben der Jugendpflege ausdrücklich hin¹.

3.211 Einrichtungen und Veranstaltungen der generellen Förderung der Jugend

Das Angebot der Einrichtungen und Veranstaltungen, die hier zu nennen wären, ist so vielfältig und unterliegt außerdem sich immer wieder wandelnden örtlichen und überregionalen Bedürfnissen, daß im folgenden nur Beispiele aufgeführt werden können.

¹ Vgl. dazu die Broschüre der Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge »Die Aufgaben des Jugendamtes nach § 5 JWG«, Bonn, 1968.

— Einrichtungen

Spiel-, Tummel- und Sportplätze für Minderjährige aller Altersstufen, Kindergärten, Jugendsportstätten, Turnhallen, Frei- und Hallenschwimbäder;

Jugendfreizeit-, Jugendverbands-, Jugendklub- und Nachbarschaftsheimen;

Häuser der offenen Tür, Jugendgaststätten, Jugendtanzcafés;

Kinder- und Jugendbüchereien, Lesestuben, Jugendbuchkioske;

Jugendmusikschulen, sonstige musische Ausbildungsstätten;

Stadtranderholungsstätten, Jugendherbergen, Ferienheime, Ferienkolonien, Zeltlagerplätze.

— Veranstaltungen

Musische Bildung

Gruppen für geselliges und darstellendes Spiel, Instrumentalkreise, Chorgesang, offenes Singen, Werken in allen Formen, Gruppen für Fotografie, Film und Tontechnik, Jugendkonzerte, Theater- und Film-aufführungen;

Literarische Bildung

Vorträge, Lesungen, Buchwochen, Ausstellungen;

Film- und Fernseherziehung

Vorfürhungen, Diskussionen, Seminare, Lehrgänge;

Sport und Wandern

Training für alle Sportarten, Sportwettkämpfe, Bundesjugendspiele, Gymnastikkurse; Wanderungen, Wanderfahrten;

Allgemeine Kinder- und Jugenderholung

Stadtranderholung, Ferienaufenthalte in Erholungsheimen, Teilnahme an Zeltlagern;

Pflege der Geselligkeit

Kinderfeste, Tanzabende für die Jugend, Ausflüge, Feste und Feiern;

Politische Bildung, internationale Begegnung

Besichtigungen, Studienfahrten, Tagungen, Vorträge, Diskussionen, Seminare, soziale Dienste im In- und Ausland.

3.212 Jugendverbände und Jugendgemeinschaften

Auf Grund ihres allgemeinen Wirkens und ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen sind die Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften in erster Linie als Träger der Jugendpflege anzusprechen. In § 5 Abs. 2 JWG wird das Jugendamt zur Förderung der örtlichen Jugendgruppen wie folgt verpflichtet:

»Zu den Aufgaben nach Absatz 1 gehört es auch, Einrichtungen und Veranstaltungen sowie die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und sonstigen Jugendgemeinschaften unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens zu fördern, insbesondere

- 1. ihre Tätigkeit auf den in Absatz 1 Nr. 6 genannten Gebieten (d. h. »Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung«),*
- 2. die Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter,*
- 3. die Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten.«*

Nach § 5 Abs. 4 Nr. 2 JWG zählen die Jugendverbände und sonstigen Jugendgemeinschaften zu den Trägern der freien Jugendhilfe. Ihre Förderung setzt darum die schon behandelte Anerkennung gemäß § 9 JWG voraus. Auf einzelne Fragen dieser Förderung wird anschließend eingegangen.

3.22 Fördern einzelner Einrichtungen und Veranstaltungen der generellen Förderung der Jugend

Die Frage, ob das Jugendamt eine bestimmte Einrichtung oder Veranstaltung — sei es der Jugendpflege oder der Jugendfürsorge — selbst aufzubauen oder durchzuführen oder statt dessen einen oder auch mehrere Träger der freien Jugendhilfe zu fördern hat, läßt sich oftmals erst nach einer genauen Analyse der Verhältnisse — wobei wiederum die Bestandsaufnahme Bedeutung erlangt — beantworten. Als Grundlage dient auch hier der § 5 JWG, in dessen 1. Halbsatz von Abs. 1 zunächst grundsätzlich bestimmt wird:

»Aufgabe des Jugendamts ist ferner, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen . . .«

Diese Aufgabe wird in Abs. 3 des § 5 näher beschrieben, wenn es dort heißt:

»Das Jugendamt hat unter Berücksichtigung der verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung darauf hinzuwirken, daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen. Soweit geeignete Einrichtungen

und Veranstaltungen der Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden, ist von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen des Jugendamts abzusehen. Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.«

Diese Vorschriften, das sei den weiteren Ausführungen mit aller Deutlichkeit vorausgestellt, sollen und dürfen keinesfalls zu einer Rivalität, zu einem unentwegten Tauziehen zwischen den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe führen.

Der JWA kann dazu entscheidend mit beitragen. Die wohlverstandene Partnerschaft, das sinnvolle Zusammenwirken aller in Betracht kommenden Träger hat der Jugendhilfe seit je am besten gedient.

3.222 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. 7. 1967

Wenn nach der Novelle von 1961 Zweifel bestehen konnten, ob sich die Rechtslage insoweit geändert habe, so wurden sie durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. 7. 1967 ausgeräumt. In Abschnitt 1.2 wurde auf dieses Urteil bereits hingewiesen. Seine Begründung stellt zur Auslegung des § 5 Abs. 1 und 3 JWG folgendes fest:

»Das Jugendamt muß zunächst prüfen, welche Einrichtungen und Veranstaltungen für die Wohlfahrt der Jugend nach den örtlichen Verhältnissen erforderlich sind und ob sie ausreichend zur Verfügung stehen. Das Jugendamt soll aber nur dann selbst Einrichtungen schaffen und Veranstaltungen vorsehen, wenn seine Anregungen und Förderungsmaßnahmen bei den Trägern der freien Jugendhilfe nicht zum Ziel führen; letzteres ist auch dann der Fall, wenn der freie Träger keine angemessene Eigenleistung aufbringen kann oder wenn die Einrichtung des freien Trägers deshalb für die örtlichen Bedürfnisse nicht als ausreichend angesehen werden kann, weil sie z. B. von einem Bekenntnis geprägt ist, dem in der Gemeinde nur eine Minderheit angehört.

Es kann aber nicht angenommen werden, daß ein Gesetz, das öffentliche und private Jugendhilfe zu sinnvoller Zusammenarbeit zusammenführen will, die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der Jugendämter durch die Vorschrift des § 5 Abs. 3 Satz 2 JWG zwingen will, bereits vorhandene öffentliche Einrichtungen zu schließen. Wo geeignete Einrichtungen der Jugendämter ausreichend zur Verfügung stehen, kann von ihnen weder eine Förderung neuer Einrichtungen der Träger der freien Jugendhilfe verlangt werden noch

eine Schließung bereits vorhandener öffentlicher Einrichtungen zugunsten freier Einrichtungen, die erst noch neu geschaffen werden müßten. Derselbe Grundsatz des sinnvollen Einsatzes finanzieller Mittel und der Zusammenarbeit verbietet es aber auch, von den Gemeinden zu verlangen, daß sie von einem mit bescheidenen Mitteln möglichen Ausbau vorhandener eigener Einrichtungen absehen und statt dessen mit erheblich höherem Aufwand die Schaffung einer neuen Einrichtung eines Trägers der freien Jugendhilfe fördern. Umgekehrt soll das Jugendamt dort, wo geeignete Einrichtungen der Träger der freien Jugendhilfe bereits vorhanden sind, die schon allein gewährleisten, daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen, keine Mittel für die Schaffung eigener Einrichtungen einsetzen, sondern vielmehr seine Mittel für die Förderung der freien Einrichtungen verwenden (§ 5 Abs. 1, § 7, § 8 JWG). Mit der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe »erforderlich«, »ausreichend« und »geeignet« will der Gesetzgeber sicherstellen, daß Einrichtungen und Veranstaltungen für die Wohlfahrt der Jugend in einer den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßten Weise und unter wirtschaftlich sinnvollem Einsatz öffentlicher und privater Mittel bereitgestellt werden. Die Gesamtverantwortung dafür, daß dieses Ziel des Gesetzes erreicht wird, trägt nach § 5 Abs. 1 JWG das Jugendamt.«

Diese Gesamtverantwortung trifft mit dem Jugendamt in erster Linie die Vertretungskörperschaft (Kreistag, Rat der Stadt usw.) und den JWA, dessen Mitglieder mit den wichtigsten Einzelfragen, die das Fördern von Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe aufwirft, vertraut sein sollten.

3.223 Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

Unter »unbestimmten Rechtsbegriffen« sind im Gesetz verankerte Beurteilungsmaßstäbe zu verstehen, die demjenigen, der sie anwendet, stets nur eine rechtmäßige Entscheidung gestatten — im Gegensatz zu Ermessensbegriffen, die die Wahl unter mehreren möglichen Entscheidungen zulassen, soweit nur das Ermessen rechtmäßig ausgeübt wird. Das Urteil weist auf jene unbestimmten Rechtsbegriffe, die für das Fördern einzelner Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe bedeutsam sind, besonders hin. Sie werden im folgenden betrachtet. Während sich jedoch die bisherigen Ausführungen auf sämtliche Vorhaben der Jugendhilfe bezogen, sollen hier nunmehr die Begriffe »erforderlich«, »ausreichend« und »geeignet« vor allem im Blick auf das Fördern bestimmter Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendpflege behandelt werden. Soweit sich für das Fördern von Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendfürsorge besondere Gesichtspunkte ergeben, wird auf sie in Abschnitt 3.47 eingegangen.

— »erforderlich«

Im Grunde ist es selbstverständlich, daß das Jugendamt durch Abs. 1 und 3 des § 5 JWG nur verpflichtet wird, für die *erforderlichen* Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe zu sorgen. Im Einzelfall kann es jedoch gerade im Bereich der generellen Förderung der Jugend angesichts der Fülle sich anbietender Vorhaben sehr umstritten sein, welche Einrichtung oder Veranstaltung als erforderlich anzusehen ist. Die genaue Prüfung der örtlichen Verhältnisse — in einem Dorf, einer Kleinstadt oder in einem Stadtteil — ist zur Klärung der Frage unumgänglich. Sie erstreckt sich in erster Linie auf jene Kinder und Jugendlichen, denen die Einrichtung oder Veranstaltung angeboten werden soll. Dabei sind neben der altersmäßigen Zusammensetzung und sozialen Schichtung die Interessen, Wünsche und bisherigen Freizeitgewohnheiten festzustellen. Es ist weiter zu fragen, welche Einrichtungen und Veranstaltungen der generellen Förderung der Jugend im Bereich des ins Auge gefaßten Projekts bereits vorhanden sind, in welchem Umfang sie besucht werden, wie sie sich bewähren und welche Schwierigkeiten bisher zu beobachten waren. Auf diese Weise wird der örtliche Jugendhilfeplan im einzelnen überprüft und ausgefüllt.

Allzu häufig wird übersehen, daß sich die Jugendpflege nicht etwa nur auf Jugendliche über 14 Jahren sondern vom Kleinkind an auf *alle* Altersstufen der Jugend zu erstrecken hat; der Mangel an Kindergärten sowie an Spiel- und Tummelplätzen für Klein- und Schulkinder wäre z. B. sonst nicht so offenkundig. Angesichts der vielen neuen gepflegten Wohnsiedlungen vor allem am Rande von Mittel- und Kleinstädten, in denen anscheinend manche Stadtplaner ihr Gewissen gegenüber »der Jugend« mit kleinen Sandkästchen beruhigen wollen, drängt sich die Frage auf: Wo war hier das Jugendamt, als über den Bebauungsplan entschieden wurde? Gab es keinen JWA, der um ausreichenden Platz zum Spielen für die Kinder kämpfte? — So gilt weithin noch immer, was die jetzige Vorsitzende der Arbeiterwohlfahrt, Lotte Lemke, vor zwölf Jahren schrieb: »Eines fehlt vielen unserer Städte in erschreckendem Maße: Raum zum Spielen für die Kinder! Gewiß, es gibt eine Anzahl von Städten, die mit gutem Beispiel vorangegangen sind. Aber in manchen Städten hat man das Gefühl, daß das Denken der Stadtplaner lediglich auf Parkplätze, Geschäftsstraßen und auf die reibungslose Abwicklung des Verkehrs gerichtet ist.« (Aus »Unsere Arbeit«, 1956 Nr. 10.)

Das Bundesbaugesetz von 1960 sieht Flächennutzungspläne vor, die auch den Bedürfnissen der Jugend zu entsprechen haben. In § 9 des Gesetzes wird ausdrücklich auf Spielplätze hingewiesen. Zudem gibt es seit 1962 eine Baunutzungsverordnung für Spielplätze. Die zuständigen kommunalen Behörden genehmigen jedoch im allgemeinen auch solche Bauvorhaben, die dem Bedarf an Spielplätzen nicht entsprechen. Leider werden auch die Eltern in dieser Hinsicht wenig aktiv.

Die Mitglieder des JWA sollten sich über die bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften sowie über die örtlichen Regelungen recht genau infor-

mieren, die eingefahrenen Praktiken überprüfen und darauf dringen, daß die einschlägigen Vorschriften zum Wohle der Kinder auch tatsächlich durchgeführt werden.

— »ausreichend«

Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 JWG hat das Jugendamt darauf hinzuwirken, daß die erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen *ausreichend* zur Verfügung stehen. Dabei sind die »verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung« zu berücksichtigen. Vor allem der JWA wird damit verpflichtet zu prüfen, ob der Bedarf im Hinblick auf ein bestimmtes Vorhaben ausreichend gedeckt ist, oder in welcher Weise ein Projekt, für das insbesondere ein Träger der freien Jugendhilfe einen Antrag auf Förderung stellt, den Bedarf zukünftig decken würde.

Soweit an dem vorgesehenen Ort eine gleichartige oder ähnliche Einrichtung oder Veranstaltung überhaupt noch nicht vorhanden ist, läßt sich die Frage, ob ein ausreichendes Angebot bereits besteht, unschwer verneinen. Das gleiche gilt für jene Fälle, in denen nachgewiesen wird, daß Kinder oder Jugendliche wegen Überfüllung der betreffenden Einrichtungen oder Veranstaltungen laufend von der Teilhabe ausgeschlossen werden müssen. Dagegen kann man bei mangelndem Zuspruch einer Einrichtung oder Veranstaltung nicht ohne weiteres folgern, daß hier der Bedarf ausreichend gedeckt sei. Denn es bleibt zu fragen, ob z. B. etwa wegen der besonderen religiösen Prägung einer Einrichtung die angesprochenen Kinder oder Jugendlichen diese nicht besuchen wollen oder auf elterlichen Rat hin nicht besuchen sollen. § 5 Abs. 3 Satz 1 JWG verlangt deshalb durchaus zurecht, daß die »verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung« bei der Prüfung, ob das — gegenwärtige oder zukünftige — Angebot ausreicht, zu berücksichtigen sind. Hierbei spielen neben Fragen der Ethik und der politischen Überzeugung vor allem die Belange der religiösen Bekenntnisse eine besondere Rolle.

Das Bundesverfassungsgericht führt als Beispiel eine Einrichtung an, die als nicht ausreichend angesehen werden kann, weil sie »von einem Bekenntnis geprägt ist, dem in der Gemeinde nur eine Minderheit angehört«. Genauso wenig kann jedoch auch unter bestimmten Umständen eine Einrichtung ausreichend sein, obwohl sie von einem Bekenntnis geprägt ist, dem am Ort die *Majorität* der Bevölkerung angehört. Denn da kann sich die Frage stellen, ob es sich rechtfertigen läßt, eine oder mehrere Minderheiten zu übergehen und — wenn man das grundsätzlich bejahen wollte — in welchem Ausmaß eine Majorisierung in bezug auf ethische oder religiöse Fragen zu vertreten ist. Auch im Bereich der generellen Förderung der Jugend kann der Pluralismus unserer heutigen Massengesellschaft nicht ignoriert werden.

Vielleicht wird das hier angeschnittene Problem am häufigsten bei der Errichtung von Kindergärten akut, die — weil sie ohne irgendeine »Bedürf-

tigkeitsprüfung« allen Kindern offenstehen sollten — in den Leistungsbereich der generellen Förderung der Jugend fallen. Es ist z. B. nicht vertretbar, in einem Dorf den Kindergarten einer bestimmten Konfession zu fördern, wenn aus finanziellen oder z. B. räumlichen Gründen an die Subventionierung des Kindergartens einer anderen, zahlenmäßig geringer vertretenen Konfession auf weite Sicht hin nicht zu denken ist. Zudem ist zu fragen, wohin die Kinder jener Eltern gehen sollen, die den großen Kirchen nicht angehören oder z. B. die religiöse Erziehung ihres Kindes anders gestaltet sehen möchten, als dies in ihrer eigenen Kirche geschieht.

Was hier am Beispiel des Kindergartens aufgezeigt wurde, ließe sich auch an anderen Vorhaben der generellen Förderung der Jugend verdeutlichen. Auf jeden Fall sollte die allgemein zu beobachtende Bevorzugung der Gemeinschaftsschule durch die Eltern auch bei Planung und Förderung im Bereich der Jugendpflege bedacht werden. Wahrscheinlich entspräche vielerorts eine *überkonfessionelle* Einrichtung oder Veranstaltung weitaus besser den Vorstellungen der Eltern — deren grundgesetzlich garantiertes Erziehungsrecht auch tatsächlich zu respektieren ist — als ein Vorhaben, das durch eine betonte »Prägung« oft zwangsläufig Kinder oder Jugendliche, die diese Prägung ablehnen, vom Besuch fernhält.

An dieser Stelle ist auch zu überlegen, wie die in den §§ 3 und 5 JWG festgelegten Forderungen, die das Erziehungsrecht der Eltern betreffen, verwirklicht werden sollen. Es heißt in § 3:

»(1) Die öffentliche Jugendhilfe soll die in der Familie des Kindes begonnene Erziehung unterstützen und ergänzen. Die von den Personensorgeberechtigten bestimmte Grundrichtung der Erziehung ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe zu beachten, sofern hierdurch das Wohl des Kindes nicht gefährdet wird. Ihr Recht, die religiöse Erziehung zu bestimmen, ist im Rahmen des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921 (Reichsgesetzblatt S. 939) stets zu beachten.

(2) Den Wünschen der Personensorgeberechtigten, die sich auf die Gestaltung der öffentlichen Jugendhilfe im Einzelfall richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind und keine unverhältnismäßigen Mehrkosten erfordern.

(3) Die Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe anzustreben.«

Und § 5 Abs. 3 Satz 3 JWG lautet:

»Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.«

Hier ist zu fragen, wer wohl schon einmal einem Vater, einer Mutter oder auch einer Gruppe von Eltern begegnet ist, die z. B. wegen eines fehlenden Kindergartens ihre Rechte angemeldet hätten. Und wenn dies nicht einmal bei dem allgemeinen Ruf nach Kindergärten geschieht, wie kann man es wegen sonstiger Vorhaben der generellen Förderung der Jugend erwarten? Soll die Verpflichtung, die § 5 Abs. 3 Satz 3 JWG enthält einen praktischen Wert haben, dann ist es Sache des Jugendamts — und somit in erster Linie des JWA — den Willen der Eltern, soweit dies überhaupt möglich ist, zu erkunden, *bevor* eine Einrichtung aufgebaut oder eine aufwendige Veranstaltung organisiert wird. Zumindest ist insbesondere mit Hilfe der Bevölkerungsstatistik zu ermitteln, ob etwa durch die Förderung eines besonders geprägten Vorhabens gewisse Minderheiten leer ausgehen würden. Gerade bei diesen Fragen darf nicht übersehen werden, daß die weitaus überwiegende Zahl der Jugendämter von den Landkreisen gestellt wird, die es sich meist nicht leisten können, in ihren Dörfern und Kleinstädten je nach der Zusammensetzung der Bevölkerung zwei oder gar noch mehr *gleichartige* Einrichtungen oder Veranstaltungen nebeneinander zu fördern.

Selbstverständlich kann keine Rede davon sein, die Förderung besonders geprägter Einrichtungen oder Veranstaltungen möglichst einzuschränken. Gerade im Rahmen der generellen Förderung läßt sich ein differenziertes Angebot noch am ehesten verwirklichen. *Neben* den überkonfessionellen Einrichtungen und Veranstaltungen ist den besonders geprägten ein weiterer Raum zu geben. Der Bedarf ist jedoch jeweils nur dann ausreichend gedeckt, wenn nicht mehr oder weniger große Minderheiten übergangen werden. Und wo die Mittel fehlen, um den einzelnen in Betracht kommenden Grundrichtungen der Erziehung in absehbarer Zeit nebeneinander gerecht zu werden, wird zunächst durch eine überkonfessionelle Einrichtung oder Veranstaltung den Belangen aller wohl am ehesten gedient.

Die Bedeutung der Jugendverbände und sonstigen Jugendgemeinschaften ist für die Erziehung der Jugend schwerlich zu überschätzen. Die Jugendgruppen bedürfen daher einer weitestgehenden Förderung (§ 5 Abs. 2 JWG). Gleichwohl darf aber nicht übersehen werden, daß damit nur ein Teil aller Jugendlichen oder älteren Kinder erreicht wird. Ein mitunter sehr erheblicher Prozentsatz ist nicht gewillt, sich einer Gruppe anzuschließen oder ihre Einrichtungen und Veranstaltungen zu besuchen. Andererseits bedürfen aber nicht selten gerade jene Jugendlichen, die sich hier betont distanzieren, besonderer jugendpflegerischer Bemühung. Die Mitglieder des JWA haben sich deshalb immer wieder zu fragen, was für diese »unorganisierte« Jugend getan werden kann; denn die generelle Förderung ist erst dann insgesamt als ausreichend anzusehen, wenn sie sich systematisch bemüht, an alle Kreise der Jugend heranzukommen.

— »geeignet«

Stünde nicht ohnehin ausdrücklich im Gesetz, daß die Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe »ausreichend« zur Verfügung stehen sollen,

wäre dieses Kriterium — bei der Beurteilung einzelner Vorhaben — dem Begriff »geeignet« zuzuordnen. Denn geeignet ist eine Einrichtung nur dann, wenn sie den Bedarf ausreichend — im vollen Umfange oder in angemessener Weise — deckt. Die Begriffe »ausreichend« und »geeignet« überschneiden sich also insoweit, wenn man sie dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend auslegt. Für die juristische Interpretation ist eine solche Überschneidung wenig sinnvoll. Es erscheint darum angezeigt, das Kriterium »ausreichend« aus dem Begriff »geeignet« bei der Auslegung von § 5 Abs. 3 Satz 1 JWG auszuklammern.

Damit erstreckt sich die Prüfung, ob ein Vorhaben »geeignet« erscheint, im weitesten Sinne auf die *Qualität* der Leistungen, die mit einer Einrichtung oder Veranstaltung gewährt werden sollen, während sich das »ausreichend« unter Berücksichtigung der verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung auf die *Quantität* bestimmter Einrichtungen oder Veranstaltungen bezieht. Die Qualität der einzelnen Leistungen hängt einmal von der Qualifikation und der Zahl der Kräfte ab, die z. B. in einem Haus der offenen Tür oder als Jugendgruppenleiter tätig werden, und sie wird zum anderen bestimmt durch die äußeren Verhältnisse — Gestaltung von Freizeitstätten, Ausstattung mit Hilfsmitteln, Werkzeugen, Instrumenten usw. —, unter denen die Kräfte tätig werden sollen. Bei zahlreichen Vorhaben im Rahmen der Jugendpflege ist die Förderung an gewisse Mindestanforderungen gebunden, die in Spezialvorschriften festgelegt sind, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann. Zu denken ist dabei vor allem an die Ausführungsvorschriften zu den Bundes- und Landesjugendplänen sowie an Ausbildungs- und Zulassungsvorschriften in einzelnen Bereichen der Wissenschaft, der Kunst, des Handwerks und nicht zuletzt der Sozialpädagogik.

Es ist auch die Aufgabe des JWA, darauf zu achten, daß bei den bestehenden wie auch geplanten Einrichtungen und Veranstaltungen die Qualität der Leistungen gewährleistet ist. Andernfalls kommt ein Vorhaben, weil es nicht »geeignet« ist, für eine Förderung nicht in Betracht.

3.224 Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange

— Erweiterung von Einrichtungen und Veranstaltungen

Das Bundesverfassungsgericht ist bei seiner Auslegung des § 5 Abs. 3 JWG auch ausführlich auf wirtschaftliche Gesichtspunkte eingegangen, die bei der Förderung von Vorhaben, die von den Trägern der freien Jugendhilfe geplant werden, zu beachten sind. Die betreffenden Sätze aus der Urteilsbegründung seien noch einmal zitiert:

»Wo geeignete Einrichtungen der Jugendämter ausreichend zur Verfügung stehen, kann von ihnen weder eine Förderung neuer Einrichtungen der Träger der freien Jugendhilfe verlangt werden noch eine Schließung bereits vorhandener öffentlicher Einrichtungen zu-

gunsten freier Einrichtungen, die erst noch neu geschaffen werden müßten.»

Damit weist das Gericht zunächst auf eine Selbstverständlichkeit hin, die auch durch die Formulierung des § 5 Abs. 3 JWG nicht in Frage gestellt wurde. Die Begründung führt dann aber weiter aus:

»Derselbe Grundsatz des sinnvollen Einsatzes finanzieller Mittel und der Zusammenarbeit verbietet es aber auch, von den Gemeinden zu verlangen, daß sie von einem mit bescheidenen Mitteln möglichen Ausbau vorhandener eigener Einrichtungen absehen und statt dessen mit erheblich höherem Aufwand die Schaffung einer neuen Einrichtung eines Trägers der freien Jugendhilfe fördern.«

Das ist eine sehr beachtliche Auslegung, die sich durchaus nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut der Vorschrift erkennen läßt und die von den Mitgliedern des JWA nicht übersehen werden darf. Schließlich ging der langjährige Rechtsstreit um den »Vorrang« der freien Jugendhilfe vor der öffentlichen, der nun von dem Bundesverfassungsgericht nur als ein »sogenannter Vorrang« apostrophiert wurde.

Selbstverständlich ist auch in jedem Falle zu klären, ob es nicht zweckmäßiger erscheint, die Einrichtung eines freien Trägers zu erweitern, doch ergibt sich diese Prüfungspflicht ganz klar aus § 5 Abs. 3 Satz 2 JWG.

— Bemessung von Eigenleistungen der freien Träger

Das Urteil und seine Begründung befaßt sich u. a. auch mit § 8 Abs. 2 und 3 JWG, die wie folgt lauten:

»(2) Bei der Förderung gleichartiger Maßnahmen mehrerer Träger der freien Jugendhilfe sind unter Berücksichtigung ihrer Eigenleistungen gleiche Grundsätze und Maßstäbe anzulegen.

(3) Werden gleichartige Maßnahmen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe durchgeführt, so sind bei der Förderung der Träger der freien Jugendhilfe unter Berücksichtigung ihrer Eigenleistungen die Grundsätze und Maßstäbe anzuwenden, die für die Finanzierung der Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe gelten.«

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bedeuten diese Vorschriften nicht,

»daß die Höhe des von der Gemeinde zu leistenden Beitrags in einem festen Verhältnis zur Höhe der Eigenleistung des freien Trägers stehen muß; d. h. der Beitrag der Gemeinde muß nicht, wie die beschwerdeführenden Städte anzunehmen scheinen, um so höher sein, je größer die tatsächliche Eigenleistung des freien Trägers ist. Vielmehr kann eine Förderung von Maßnahmen des freien Trägers

durch die Gemeinde nur dann in Betracht kommen, wenn dieser eine nach den Verhältnissen und nach seiner Finanzkraft angemessene Leistung erbringt. Auch hier hat die Gemeinde einen weiten Raum für eigene Entscheidungen.«

Es ist sehr bedeutsam, daß der Umfang der Förderung eines freien Trägers nicht in einem festen Verhältnis zu seiner Eigenleistung stehen muß; es käme sonst innerhalb der freien Jugendhilfe zu einer unerfreulichen Entwicklung. Denn große finanzstarke Vereinigungen und Verbände würden mit Hilfe öffentlicher Subventionen immer noch »mächtiger«, während weniger zahlungskräftige Träger, hinter denen insbesondere keine so starken Kräfte stehen, durch weitaus geringere Förderung im Laufe der Zeit immer mehr ins Hintertreffen gerieten.

Selbstverständlich sind angemessene eigene Bemühungen eines freien Trägers für seine Förderung unerlässlich, der JWA darf jedoch bei seinen Beschlüssen oder Stellungnahmen nicht ausschließlich auf die blanken Zahlen schauen, sondern muß die gesamten Verhältnisse des Trägers einschließlich der Qualität seiner bisherigen Leistungen würdigen.

3.225 Art der Förderung

In welcher Weise ein Träger der freien Jugendhilfe gefördert werden soll, steht im pflichtgemäßen Ermessen des Gemeindeverbandes oder der Stadt und richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen und dem Einzelfall. Neben Geldleistungen in Form von verlorenen Zuschüssen oder zinsgünstigen Darlehen kommt z. B. die kostenlose oder verbilligte Überlassung bestimmter beweglicher Sachen, Räume oder Grundstücke in Betracht. Dabei ist die Übertragung des Eigentums von der Leihe, Miete oder Pacht zu unterscheiden. Teilweise wird z. B. auch eine Einrichtung durch die öffentliche Hand erstellt und danach der Betrieb einem freien Träger übertragen. Dieses Verfahren ist u. a. insoweit beachtlich, als dabei das Grundstück mit dem meist kostspieligen Gebäude samt Ausstattung im Eigentum der Stadt oder des Kreises bleibt und deshalb die Vertretungskörperschaft oft eher gewillt ist, einem Projekt zuzustimmen.

3.226 Zusammenfassung

Wie sich aus der Gliederung ergibt, gingen diese Überlegungen von der Jugendpflege aus. Sie gelten jedoch im Grundsatz ohne Einschränkung auch für die Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen in den Bereichen der im Anschluß zu betrachtenden »generellen Förderung der Familien« sowie der »individuellen Hilfen für Minderjährige«. Die folgende Übersicht umfaßt deshalb ganz allgemein die Voraussetzungen, unter denen das Jugendamt verpflichtet ist, das Vorhaben eines anerkannten freien Trägers in sämtlichen Bereichen der Jugendhilfe zu fördern.

Die Einrichtung oder Veranstaltung, für die Förderung beantragt wird, muß

- erforderlich sein,
d. h. es ist aufgrund einer Bestandsanalyse der Bedarf festzustellen;
- ausreichend sein,
d. h. der Bedarf muß durch das Projekt in vollem oder angemessenem Umfang gedeckt werden;

dabei sind die verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung zu berücksichtigen, insbesondere dürfen durch die besondere Prägung der Einrichtung andersdenkende Kreise von der Teilhabe an entsprechenden Leistungen nicht faktisch ausgeschlossen werden;

- geeignet sein,
d. h. die Qualität der Leistungen muß durch die Qualifikation und Zahl der damit betrauten Kräfte sowie durch die Gestaltung der äußeren Verhältnisse, unter denen sie arbeiten sollen, gesichert sein;
- wirtschaftlich geplant sein,
d. h. der Aufbau einer neuen Einrichtung ist nur gerechtfertigt, wenn nicht durch Erweiterung einer Einrichtung eines freien oder öffentlichen Trägers der Bedarf mit erheblich geringeren Kosten gedeckt werden kann;
- eine angemessene Eigenleistung des freien Trägers aufweisen,
d. h. der Umfang der Förderung braucht nicht in einem festen Verhältnis zur Eigenleistung zu stehen, diese muß jedoch den individuellen Verhältnissen des freien Trägers entsprechen;
- sich sinnvoll in den örtlichen Jugendhilfeplan einfügen,
d. h. die Förderung des Projekts darf nicht andere Vorhaben blockieren, deren Verwirklichung dringender geboten ist.

3.23 Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen der generellen Förderung der Jugend durch das Jugendamt

Nach der ausführlichen Betrachtung des Förderns lassen sich die Voraussetzungen, unter denen das Jugendamt verpflichtet ist, eine Einrichtung oder Veranstaltung der Jugendpflege selbst zu schaffen, einfach darlegen.

Führen die Bemühungen des Jugendamts, einen freien Träger für ein bestimmtes Vorhaben »anzuregen« nicht zum Erfolg, oder stellt sich heraus, daß die Voraussetzungen für die Förderung der interessierten freien Träger nicht vorliegen, dann hat das Jugendamt eine erforderliche Einrichtung oder Veranstaltung entsprechend dem örtlichen Jugendhilfeplan selbst so zu schaffen oder zu erweitern, daß der Bedarf in geeigneter Weise und ausreichend — voll oder zumindest angemessen — gedeckt wird.

Sowohl der Aufbau oder die Organisation als auch der Betrieb oder die Durchführung einer Einrichtung oder Veranstaltung stellen das Jugendamt vor eine Fülle von Entscheidungen, die — soweit sie grundsätzlicher Art sind — auch unmittelbar vom JWA (mit) zu treffen sind. Hier sollte der Ort sein, an dem die Erfahrungen zum Nutzen aller ausgetauscht werden. Damit bietet sich jedem Mitglied Gelegenheit, durch Hinweise und Vorschläge auf die Gestaltung der Vorhaben in verschiedenster Weise einzuwirken.

3.3 Aufgaben im Bereich der generellen Förderung der Familien

3.31 Einrichtungen und Veranstaltungen

Den Eltern ist nicht allein damit gedient, daß das Grundgesetz in Art. 6 Abs. 2 ihr Recht auf »Pflege und Erziehung der Kinder« ausdrücklich feststellt. Ein sozialer Rechtsstaat hat daneben und vor allem ihre Erziehungskraft in weitestem Umfange zu fördern, um möglichst viele Familien besonders heute — in einer Zeit, in der die Erziehung zum Teil mit völlig neuen Fragen und Problemen fertig werden muß — überhaupt erst zu befähigen, ihre Erziehungspflicht recht zu erfüllen. An dieser umfassenden Aufgabe, die weit in die Steuer- und Sozialpolitik hineinreicht, hat gerade auch die Jugendhilfe intensiv mitzuwirken. Diesem Aufgabenbereich ist nur, nicht zuletzt wegen seiner unzulänglichen gesetzlichen Ausformung im RJWG/JWG, bisher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Im Vordergrund der Leistungen steht die allgemeine Beratung der Eltern, besonders auch derjenigen, die ein Kind erwarten, in Fragen der Erziehung von Kindern und Jugendlichen aller Altersstufen sowie der Pflege und Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern. In Betracht kommt weiterhin die spezielle Beratung und Schulung werdender Mütter einschließlich Schwangerengymnastik im Zusammenwirken mit dem Gesundheitsamt. Besonders zu fördern sind auch jene Eltern, deren Kind körperlich oder geistig behindert ist.

Die Familien sollten weiterhin durch das Angebot und die Unterstützung einer sinnvollen Familien- und Müttererholung gefördert werden. Dabei ist die »erzieherische Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Familienerholung« zu nennen, auf die § 5 Abs. 1 Nr. 5 JWG besonders hinweist.

Es sollte auch ganz allgemein in der Öffentlichkeit das Verständnis für die Familien mit Kindern geweckt werden, um Eltern und Familien häufig zu beobachtende Schwierigkeiten in Mietshäusern, Gaststätten, Verkehrsmitteln usw. zu ersparen. Selbstverständlich ist in diese Förderung der Familien auch die Vorbereitung auf die Ehe und die eigene Familie einzubeziehen. Dabei wendet sich das Angebot an die jungen Menschen allgemein und an die Verlobten insbesondere.

Auf örtlicher Ebene kommen als Einrichtungen in diesem Leistungsbereich vor allem in Betracht:

- Ehe- und Familienberatungsstellen;
- Mütter- und Elternschulen;
- Einrichtungen der allgemeinen Familien- und Müttererholung.

An Veranstaltungen sind vor allem zu nennen:

- Kurse für Eltern, Mütter und Verlobte;
- Film- und Lichtbildervorführungen, Ausstellungen;
- Veranstaltungen für Eltern behinderter Kinder;
- Plakatanschlag, Flugblattaktionen, Verteilung von Broschüren
 - a) zur Unterrichtung der Eltern und jungen Menschen,
 - b) zur Unterrichtung der Öffentlichkeit.

3.32 Fördern und Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen zur generellen Förderung der Familien

Für die Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen sowie die Durchführung von Projekten durch das Jugendamt selbst ergeben sich in diesem Bereich beim Vergleich mit der generellen Förderung der Jugend (Jugendpflege) keine Unterschiede. Es kann darum auf die Ausführungen unter 3.22 und 3.23 verwiesen werden. Noch mehr als in den sonstigen Bereichen der Jugendhilfe wird es hier jedoch Aufgabe des JWA sein, das Verständnis der Vertretungskörperschaft für diese Leistungen zu wecken und überzeugend genug darzulegen, daß das Jugendamt nach § 5 Abs. 1 JWG im Rahmen dieser Aufgaben verpflichtet ist, die erforderlichen Vorhaben zu fördern oder selbst zu verwirklichen.

3.33 Allgemeine Unterstützung einer zeitgerechten Familienpolitik

Neben dem Aufbau und Betrieb der genannten Einrichtungen und Veranstaltungen obliegt dem Jugendamt außerdem die Aufgabe, die Familienförderung ganz allgemein zu unterstützen, indem es bei allen sich bietenden Gelegenheiten ihre Interessen zur Geltung bringt, Hinweise gibt, Vorschläge macht, die Mängel bestimmter Planungen aufzeigt und sich insbesondere bei der Erschließung neuer Siedlungsgebiete für die Belange der Familien mit Kindern einsetzt. Damit kann das Jugendamt die Erfahrungen der Jugendhilfe anderen Bereichen vermitteln und im Sinne einer zeitgerechten Familienpolitik wirken.

Ein JWA, dem es gelungen ist, sich Achtung zu verschaffen, wird sich mitunter hierbei mit mehr Resonanz äußern können, als dies z. B. dem Jugendamtsleiter allein möglich ist. Ob und wie der Ausschuß davon Gebrauch

macht, hängt weitgehend von der Wachheit und Initiative der einzelnen Mitglieder ab. Selbstverständlich sollte sich ein JWA niemals den berechtigten Vorwurf zuziehen, er wolle sich in alles einmischen. Nach den Erfahrungen, die bekanntgeworden sind, ist ein solches Verhalten freilich weniger als das Gegenteil zu befürchten.

3.4 Aufgaben im Bereich der Individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge)

Das JWG versucht durch eine Reihe von »Aufgaben«, die es vornehmlich dem Jugendamt zuweist, die Kinder und Jugendlichen vor Erziehungsbedürftigkeit zu bewahren. Dabei ist hier unter »Erziehungsbedürftigkeit« jener Sachverhalt zu verstehen, daß ein Minderjähriger zur Verhütung oder Überwindung erzieherischer Fehlentwicklung besonderer Hilfe bedarf, die ihm die Familie nicht leisten kann. In einem weiteren Sinne bedarf selbstverständlich jeder Nichterwachsene der Erziehung.

Die folgende Betrachtung hält sich weitgehend an die Reihenfolge, in der das JWG die Aufgaben behandelt. Dem JWA wird es niemals möglich sein, sich mit all diesen Aufgaben auf einmal zu beschäftigen. Es empfiehlt sich deshalb, sie im Laufe der Zeit möglichst nach einem Plan neben den Geschäften, die zur Erledigung anstehen, zu behandeln.

3.41 »Schutz der Pflegekinder« (§§ 27–36 JWG)

Nach § 27 Abs. 1 JWG sind Pflegekinder

»Minderjährige unter 16 Jahren, die sich dauernd oder nur für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig außerhalb des Elternhauses in Familienpflege befinden.«

Aus diesem Kreis von Kindern und Jugendlichen klammert Abs. 2 von § 27 eine Reihe von Minderjährigen aus, auf die hier nicht näher eingegangen zu werden braucht.

In den §§ 27–33 beschäftigt sich das JWG mit zwei Vorgängen:

- a) mit der Erteilung oder Versagung der Erlaubnis, ein Pflegekind aufzunehmen;
- b) mit der sogenannten »Aufsicht« über das Pflegekind, zu der ihrem Wesen nach auch die sehr seltene »vorläufige Unterbringung« bei Gefahr im Verzug (§ 33 JWG) gehört.

Außerdem umfaßt der »Schutz der Pflegekinder«, soweit er hier in Betracht kommt, die folgenden im JWG nicht geregelten Tätigkeiten:

- c) Werbung und Vermittlung von Pflegestellen;
- d) Ehrung verdienter Pflegeeltern.

3.411 Erteilung oder Versagung der Pflegeerlaubnis (§§ 28—30 JWG)

Wer ein Pflegekind aufnehmen will, bedarf dazu der vorherigen Erlaubnis des Jugendamts (§ 28 JWG). Dadurch soll gewährleistet werden, daß allein solche Familien oder Einzelpersonen ein Pflegekind aufziehen, die nach ihren gesamten Verhältnissen dazu geeignet erscheinen. Der JWA ist berechtigt und verpflichtet, vor allem folgende Fragen zu erörtern:

- Auf welche Weise stellt die Dienststelle des Jugendamts fest, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Pflegeerlaubnis bei einer Familie oder Einzelperson vorliegen?
- Welche Personen sind mit dieser Aufgabe betraut?
- Sind sie für diese Aufgabe genügend ausgebildet und erfahren?
- Unter welchen Voraussetzungen wird die Pflegeerlaubnis erteilt oder versagt?
- Wie hoch sind die Pflegesätze? Wie werden sie nach Altersgruppen gestaffelt?
- Welche besonderen Hilfen werden den Pflegemüttern gewährt (Kurse, Briefe)?
- Wie können bei dieser Aufgabe freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.412 Die sogenannte »Aufsicht« über das Pflegekind (§§ 31—33 JWG)

Die Erziehung des Pflegekindes ist häufig besonderen Gefährdungen ausgesetzt. Mitunter lebt sich das Kind schwer in die fremde Familie ein, leidet unter Heimweh, wird von der Umgebung nicht verstanden oder versteht diese nicht. Durch unvernünftiges Verhalten seiner eigenen Familie kommt es unter Umständen in Konflikte und steht dabei oft zwischen den »Müttern«; oder es fühlt sich in der neuen Familie benachteiligt. In manchen Fällen wird es auch tatsächlich von den leiblichen Kindern der Pflegeeltern abgelehnt, von der Familie überhaupt lieblos behandelt oder als billige Arbeitskraft ausgenützt.

Mit der »Aufsicht« soll eine erzieherische Fehlentwicklung des Pflegekindes verhütet oder — soweit eine solche negative Entwicklung bereits festzustellen ist — überwunden werden. Dies geschieht auch durch die Ausübung bestimmter »Aufsichtsbefugnisse« gegenüber der Pflegefamilie — nicht dem Kind! —, um festzustellen, ob die Mindestvoraussetzungen für die Erteilung der Pflegeerlaubnis noch vorliegen. Sehr häufig braucht jedoch die Familie Beratung und Unterstützung, um das Pflegekind recht erziehen zu können und mit Schwierigkeiten fertig zu werden, die oben angedeutet wurden. Die Familie braucht also eine *Hilfe*, deren Schwerpunkt sich mit

zunehmendem Alter des Kindes von dessen Pflege und Ernährung immer mehr auf erzieherische Fragen verlagert. Je älter das Kind wird, um so häufiger braucht es auch selbst unmittelbare Betreuung, Aussprache usw., also auch *Hilfe*, die sich vornehmlich auf seine Erziehung konzentriert.

Im Unterschied zur Erziehung des Kindes in einem Heim, die die Erziehung der Familie weitgehend *ersetzt*, und zur Aufnahme des Kindes z. B. in eine Kinderkrippe oder Kindertagesstätte, die die Erziehung der Familie *ergänzt*, wird diese Art der Betreuung eines Minderjährigen und seiner (eigenen oder) Pflegefamilie in letzter Zeit immer mehr »*ambulante Erziehungshilfe*« genannt. Eine Sozialarbeiterin, der z. B. diese Leistung übertragen ist, hat nicht etwa das Kind mit zu erziehen, sondern ihre Aufgabe ist es, der Familie und dem Minderjährigen bei der Erziehung zu helfen. Vgl. 3.471.

Der Gesetzgeber hat in § 31 JWG die »Aufsicht« und die »ambulante Erziehungshilfe« in sehr unglücklicher Weise miteinander vermengt und kommt dabei zu der widersinnigen Konstruktion, das Pflegekind unter Umständen von der »Beaufsichtigung« zu »befreien«, obwohl damit dem Kinde und der Pflegefamilie die besondere sozialpädagogische Betreuung *entzogen* wird. Auf diese Fehlkonstruktion des Gesetzes braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Wer mit dem »Schutz der Pflegekinder« irgendwie zu tun hat, muß sich jedoch im klaren sein, daß es sich bei der sogenannten »Aufsicht« über das Pflegekind primär um die Gewährung ambulanter Erziehungshilfe handelt.

Der JWA ist berechtigt und verpflichtet zu klären, ob den Pflegekindern und -eltern diese Hilfe tatsächlich ausreichend und sachgerecht gewährt wird. Dabei sind vor allem folgende Fragen bedeutsam:

- Wieviel Pflegekinder hatte die Dienststelle des Jugendamts in den letzten Jahren zu betreuen? Wieviel gegenwärtig?
- Welche Kräfte — einschließlich ggf. beauftragter Vereinigungen — stehen für diese Betreuung zur Verfügung?
- Sind die beauftragten Kräfte für die Betreuung genügend ausgebildet und erfahren?
- Wieviel Kinder hat jede dieser Personen zu betreuen?
- Haben diese im Hinblick auf ihre sonstigen Pflichten genügend Zeit, um den Pflegekindern und -familien wirksam beistehen zu können?
- Wie arbeiten bei dieser Aufgabe freie und öffentliche Jugendhilfe zusammen?

3.413 Werbung und Vermittlung von Pflegestellen

Gute Pflegestellen sind für die individuelle Erziehungshilfe von größter Wichtigkeit. Geeignete Stellen sind jedoch meist schwer zu finden. Bei dem

allgemeinen Mangel an Pflegefamilien geht deshalb der Vermittlung in der Regel die individuelle Suche und Werbung einer Pflegefamilie für ein bestimmtes Kind voraus. Man hat außerdem in den vergangenen Jahren vielerorts versucht, die Bereitschaft zur Aufnahme von Pflegekindern durch systematische Werbung generell zu wecken. Erhöhte Bedeutung hat schließlich in den letzten Jahren die Einrichtung sogenannter Pflegenester gewonnen, in denen eine Pflegemutter mehrere Pflegekinder erzieht. In solche »Nester« lassen sich bei besonderer Eignung der Pflegeeltern mitunter auch Kinder vermitteln, die unter Erziehungsschwierigkeiten leiden. Der JWA kann die Werbung und Vermittlung von Pflegestellen fördern, indem er vor allem folgende Fragen klärt:

- Sind die Kräfte, denen diese Aufgabe obliegt, im Hinblick auf ihre sonstigen Pflichten in der Lage, der individuellen Werbung und Vermittlung von Pflegestellen die erforderliche Zeit zu widmen?
- Erscheint es angezeigt, für die Werbung und Vermittlung von Pflegestellen eine besondere Stelle einzurichten?
- Welche Erfolge und Fehlschläge ließen sich mit der generellen Werbung von Pflegestellen im Jugendamtsbezirk bereits verzeichnen?
- Erscheint es angezeigt, eine solche generelle Werbung zukünftig zu betreiben oder zu verstärken?
- Wie läßt sich die Bildung von »Pflegenestern« fördern?
- Wie können hier freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.414 Ehrung verdienter Pflegeeltern

Die Erziehung der Pflegekinder durch die Pflegefamilien geschieht in der Stille. Man hat deshalb in manchen Städten und Kreisen Wege gefunden, um die aufopferungsvolle Tätigkeit, vor allem der Pflegemütter, auch nach außen hin sichtbar zu würdigen. Diese Ehrung verdienter Pflegeeltern sollte sich allgemein einbürgern. Sie ist zudem geeignet, die generelle Werbung von Pflegestellen zu unterstützen. Der JWA kann diese Bemühungen fördern, indem er vor allem folgende Fragen klärt:

- Unter welchen Voraussetzungen erscheint es angezeigt, Pflegeeltern öffentlich zu ehren?
- In welcher Weise sollte diese Ehrung erfolgen?
- Wie können dabei freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.42 Mitwirkung des Jugendamts im Vormundchaftswesen (§§ 37—54 JWG)

Die zahlreichen Aufgaben des Jugendamts, die das JWG in den §§ 37—54 regelt, lassen sich in drei größere Bereiche gliedern:

- Ausübung von Vormundschaften, Pflegschaften und Beistandschaften;
- Vorschlag, Beaufsichtigung und Unterstützung der Einzelvormünder, -pfleger und -beistände;
- Unterstützung des Vormundschaftsgerichts (Vormundschaftsgerichtshilfe).

Aus der eben im Gang befindlichen Neuregelung der rechtlichen Stellung unehelicher Kinder und durch sonstige Änderungen familienrechtlicher Vorschriften des BGB, mit denen in absehbarer Zeit zu rechnen ist, werden sich auch Folgen für die Mitwirkung des Jugendamts im Vormundchaftswesen ergeben. Die hier zu betrachtenden Aufgaben werden darum im folgenden, soweit sich ihre zukünftige gesetzliche Gestaltung noch nicht genau erkennen läßt, nur allgemein umrissen. Insbesondere wird weitgehend davon abgesehen, die z. Z. noch gültigen Paragraphen des JWG und BGB zu zitieren, um späteren Irrtümern vorzubeugen.

3.421 Ausübung von Vormundschaften, Pflegschaften und Beistandschaften

Nach der gegenwärtigen Regelung wird das Jugendamt — abgesehen von wenigen Sonderfällen — kraft Gesetzes mit der Geburt eines unehelichen Kindes dessen Vormund. Im Hinblick auf die tatsächliche Personensorge hat es aber neben der Mutter nur die Stellung eines Beistands. Zukünftig wird es statt dessen bei volljährigen Müttern nur noch die Rechte und Pflichten eines Pflegers oder Beistands vor allem in bezug auf die Feststellung der Vaterschaft sowie die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche wahrzunehmen haben. Man spricht hier von *gesetzlicher* Amtsvormundschaft, -pflegschaft oder -beistandschaft.

Außerdem kann das Jugendamt und wird es auch weiterhin zum Vormund, Pfleger oder Beistand durch das Vormundschaftsgericht bestellt werden, wenn sich keine geeignete Einzelperson für die Übernahme einer solchen Aufgabe finden läßt. Dann spricht man von *bestellter* Amtsvormundschaft, -pflegschaft oder -beistandschaft.

— Betreuung im Bereich der Personensorge

Als Vormund, Pfleger oder Beistand obliegt es der Dienststelle des Jugendamts bei entsprechendem Wirkungskreis, die Minderjährigen im Bereich der Personensorge zu betreuen; gegebenenfalls steht dem Amt hierbei auch die gesetzliche Vertretungsmacht zu. Diese Betreuung verfolgt das Ziel, dem einzelnen Kinde oder Jugendlichen eine rechte Erziehung zu gewährleisten, d. h. möglichen Fehlentwicklungen vorzubeugen, drohende Schädigungen zu verhüten oder eine bereits feststellbare erzieherische Fehlentwicklung zu überwinden. Werden die Minderjährigen in der eigenen oder in einer anderen Familie erzogen, so ist hier in erster Linie — wie bei den Pflegekindern — mehr oder weniger intensiv »ambulante Erziehungshilfe« zu leisten.

Bei jenen Vormundschaften und Pflegschaften, die der Dienststelle des Jugendamts die volle Verantwortung für die Personensorge geben — z. B. bei Vollwaisen oder bei Beschränkungen der elterlichen Gewalt nach den §§ 1666, 1673ff. BGB — hat das Jugendamt gegenüber den Eltern oder sonstigen Verwandten der Minderjährigen zwar rechtlich eine stärkere Stellung, in der laufenden Betreuung der Kinder und Jugendlichen ändert sich aber faktisch kaum etwas. Denn die Dienststelle des Jugendamts kann die Mündel und Pfleglinge ja nicht selbst erziehen, sondern in der Regel nur jenen Familien, denen es die Mündel und Pfleglinge anvertraut, bei der Erziehung helfen, also auch wiederum nur ambulante Erziehungshilfe leisten. Wird einem dieser Minderjährigen Heimerziehung gewährt, beschränkt sich die Hilfe des Jugendamts in seiner Eigenschaft als Vormund oder Pfleger ebenfalls nur auf (zusätzliche) ambulante Bemühungen. Weil es sich dabei im Kern um die gleiche Leistung handelt, die auch den Pflegekindern zu erbringen ist, stellen sich dem JWA hier auch weitgehend die gleichen Fragen. Der JWA ist berechtigt und verpflichtet zu erörtern, ob die Dienststelle des Jugendamts als Vormund, Pfleger oder Beistand den Minderjährigen und deren Erziehern tatsächlich jene Hilfe gewährt, die im Bereich der Personensorge zu leisten ist. Dabei sind vor allem folgende Fragen bedeutsam:

- Wieviel Minderjährige hat die Dienststelle des Jugendamts als Vormund, Pfleger und Beistand im Bereich der Personensorge zu betreuen?
- Für wieviel Minderjährige trägt die Dienststelle die volle Verantwortung für die Personensorge?
- Welche Kräfte stehen für diese Aufgabe zur Verfügung? Sind sie für diese Leistung genügend ausgebildet und erfahren?
- Wieviel Minderjährige hat jede Kraft im Durchschnitt zu betreuen?
- Haben die Fachkräfte im Hinblick auf ihre sonstigen Aufgaben genügend Zeit, um den Minderjährigen und deren Erziehern wirksam helfen zu können?
- Wieviel Minderjährigen, die in diesem Bereich seit langem betreut wurden, mußte in den letzten Jahren Heimerziehung gewährt werden?
- Wie können bei der Betreuung dieser Minderjährigen freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

— Betreuung im Bereich der Vermögenssorge

Innerhalb dieser Aufgabe steht in der Dienststelle des Jugendamts nach jeder Geburt eines unehelichen Kindes zunächst die Feststellung der Vaterschaft im Vordergrund. Erfolgt keine freiwillige Anerkennung, die das Jugendamt selbst beurkunden kann (vgl. § 49 JWG), kommt es mitunter zu langwierigen Unterhaltsprozessen. Daran schließt sich die Geltendmachung der Unterhaltsansprüche, die oft auch für eheliche Kinder aus gestörten oder

geschiedenen Ehen geboten ist. An dieser Aufgabe wird sich der Sache nach auch durch die Reform des Rechts der unehelichen Kinder kaum etwas ändern. Zur Vermögenssorge gehört im übrigen ganz allgemein die Verwaltung etwa vorhandenen Vermögens und die Wahrung wirtschaftlicher Interessen des Minderjährigen einschließlich der Verfolgung aller in Betracht kommenden Rechtsansprüche. Die wenig glückliche Entwicklung der Dienststelle der Jugendämter etwa bis 1950 brachte es mit sich, daß anstelle leistungsfähiger Jugendämter weitgehend »Ämter für Vermögenssorge« entstanden, in denen ein von der allgemeinen Verwaltung geprägter Arbeitsstil die Besinnung auf die eigentlichen, d. h. erzieherischen Aufgaben überaus erschwerte. Eine Vielzahl von Verrichtungen innerhalb der Vermögenssorge wirkt sich mittelbar auf die Erziehung der Minderjährigen aus. Personen- und Vermögenssorge sind darum zu einem guten Teil eng ineinander verflochten. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, daß Erziehung und Geld in zwei grundverschiedenen Welten wurzeln. Es ist darum auch zu empfehlen, in der Dienststelle des Jugendamts beide Bereiche möglichst klar voneinander abzuheben. Die Personensorge kommt sonst erfahrungsgemäß zwangsläufig zu kurz.

Aufgrund seines allgemeinen und umfassenden Informationsrechts ist der JWA berechtigt und verpflichtet, sich auch mit der Ausübung der Vermögenssorge zu befassen. Weil diese jedoch innerhalb der Verwaltung und außerdem durch das Vormundschaftsgericht in der Regel mit einer Sorgfalt kontrolliert wird, wie sie sonst bei keiner anderen Leistung der Jugendhilfe zu finden ist, erübrigt es sich im allgemeinen, daß auch noch der JWA diese Tätigkeit besonders untersucht. — Nach § 37 JWG hat das Jugendamt die Ausübung der vormundschaftlichen Obliegenheiten einzelnen seiner Beamten oder Angestellten zu übertragen. Nach herrschender Meinung ist dafür ausschließlich der JWA zuständig.

3.422 Vorschlag, Beaufsichtigung und Unterstützung der Einzelvormünder, -pfleger und -beistände

Für die in diesen Bereich gehörigen Aufgaben ist das Jugendamt fast ausschließlich in seiner Eigenschaft als sogenannter »Gemeindewaisenrat« zuständig — eine seit langem veraltete Bezeichnung und Konstruktion, die im Zuge der zeitgerechten Neufassung familienrechtlicher Vorschriften ebenfalls geändert werden sollte (vgl. §§ 1849—1851 BGB in Verbindung mit § 47 JWG).

Im einzelnen handelt es sich hier zunächst um folgende Tätigkeiten:

- Vorschlag geeigneter Einzelvormünder, -pfleger und -beistände an das Vormundschaftsgericht, soweit sich geeignete Personen finden lassen;
- Berichte an das Vormundschaftsgericht über das Ergehen und die Entwicklung der Mündel und Pfleglinge;

- Unterrichtung des Vormundschaftsgerichts, sobald eine Angelegenheit bekannt wird, bei der das Gericht tätig zu werden hat.

Bei all diesen Vorschlägen, Berichten und Anzeigen geht es nicht nur darum, dem Vormundschaftsgericht mit dürren Worten etwas zu melden, sondern von der Dienststelle des Jugendamts ist zu erwarten, daß sie — als zentrale Einrichtung der Jugendfürsorge — die jeweilige Angelegenheit sachverständig schildert, beurteilt und geeignete Vorschläge macht, d. h. daß sie sich in umfassender Weise *gutachtlich* äußert.

Die Dienststelle des Jugendamts hat außerdem in Verbindung mit einer gewissen Aufsicht über die Vormünder, Pfleger und Beistände diese ehrenamtlich tätigen Personen »planmäßig zu beraten und bei der Ausübung ihres Amtes zu unterstützen« (§ 51 JWG). Wird festgestellt, daß sich ein Minderjähriger günstig entwickelt, erübrigt sich eine besondere Hilfe. Geht es jedoch darum, der erzieherischen Fehlentwicklung eines Minderjährigen vorzubeugen, eine solche Entwicklung zu verhüten oder zu überwinden, so bedürfen die Vormünder, Pfleger und Beistände sehr oft der intensiven Unterstützung einer Fachkraft. Auf diesem Wege kommt es nicht selten ebenfalls zur Leistung ambulanter Erziehungshilfe.

Nicht weniger wichtig als die Unterstützung der Vormünder usw. im Bereich der Personensorge ist ihre Beratung in den oft recht schwierigen Fragen der Vermögenssorge. Hierbei ist z. B. auch an die Versendung von Rundschreiben mit Hinweisen auf bestimmte gesetzliche Änderungen zu denken.

Ehrenamtliche Vormünder, Pfleger und Beistände, die bereit und geeignet sind, ein solches Amt zu übernehmen, finden sich heute nur selten. Um so mehr sollte sich die Dienststelle des Jugendamts im Zusammenwirken mit den freien Wohlfahrtsverbänden um diese Männer und Frauen bemühen und sie mit ihren Schwierigkeiten und Fragen nicht allein lassen. Wegen der allgemeinen Arbeitsüberlastung wird jedoch in vielen Dienststellen der Jugendämter dieser Aufgabe wenig oder gar keine Aufmerksamkeit geschenkt. Der JWA sollte darum auch an diese Aufgaben denken und insbesondere folgende Fragen klären:

- Wieviel Vormünder, Pfleger und Beistände hat die Dienststelle des Jugendamts zu beraten und zu unterstützen?
- Wieviel Minderjährige sind auf diese Weise zu betreuen?
- In welcher Weise wird die individuelle Beratung und Unterstützung der Einzelvormünder usw. durchgeführt?
- Wird die individuelle Betreuung durch generelle Bemühungen ergänzt, z. B. durch Rundschreiben, Vorträge oder Wochenendkurse?
- Welche Kräfte stehen der Dienststelle des Jugendamts für all die genannten Tätigkeiten zur Verfügung?

- Sind sie für die Erstattung der Gutachten und die individuelle Betreuung genügend ausgebildet und erfahren?
- Haben die Fachkräfte neben ihren sonstigen Aufgaben genügend Zeit, um die Vormünder usw. und — soweit erforderlich — auch die Minderjährigen wirksam zu betreuen und die Gutachten fachgerecht erstatten zu können?
- Wie können in diesem Bereich öffentliche und freie Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.423 Unterstützung des Vormundschaftsgerichts durch die Dienststelle des Jugendamts (Vormundschaftsgerichtshilfe)

Auch bei der Durchführung der eben behandelten Aufgaben wird das Vormundschaftsgericht in gewissem Umfange unterstützt. Richtiger wäre deshalb, hier von einer »Vormundschaftsgerichtshilfe im engeren Sinne« zu sprechen. Es hat sich jedoch seit langem eingebürgert, die Tätigkeit, die mit der Durchführung des § 48 JWG verbunden ist, ausdrücklich »Vormundschaftsgerichtshilfe« zu nennen.

Das Grundrecht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder ist so gewichtig, daß unsere Rechtsordnung fast ausschließlich nur dem Vormundschaftsrichter besondere Eingriffe in dieses Recht gestattet. In erster Linie obliegt damit dem Vormundschaftsgericht das sogenannte Wächteramt des Staates, auf das Art. 6 Abs. 2 GG hinweist. Dieses Gericht entscheidet in einer Reihe von Angelegenheiten, die sich für die Zukunft der Minderjährigen schwerwiegend auswirken. Als wichtigste Beispiele seien genannt:

- die Volljährigkeitserklärung,
- die Ehemündigkeitserklärung,
- die Übertragung der elterlichen Gewalt nach Ehescheidung oder bei Getrenntleben der Eltern,
- die Adoption,
- die Ehelichkeitserklärung (eines unehelichen Kindes durch den Vater),
- der Entzug des elterlichen Personensorgerechts.

In all diesen und sonstigen Fällen sollte der Vormundschaftsrichter vor seiner Entscheidung über die Verhältnisse der Minderjährigen möglichst umfassend Bescheid wissen. Er benötigt ein fachgerechtes Gutachten, das ihn von seiner richterlichen Verantwortung zwar niemals befreien kann, aber für einen Spruch, der dem Wohle des einzelnen Kindes oder Jugendlichen dienen soll, doch unerlässlich ist. Diese bedeutsamen Gutachten zu erstatten, ist Aufgabe der Dienststelle des Jugendamts (§ 48 JWG).

Der JWA ist berechtigt und verpflichtet, zu erörtern, ob die Dienststelle des Jugendamts das Vormundschaftsgericht — und damit mittelbar auch die Minderjährigen und deren Eltern — so fachgerecht unterstützt, daß damit dem Gericht auch tatsächlich gedient ist. Da der Vormundschaftsrichter meist dem JWA angehört, sollte dem Ausschuß gerade diese Aufgabe keine Schwierigkeiten bereiten. Insbesondere sind dabei folgende Fragen bedeutsam:

- Wieviel Gutachten hatte die Dienststelle des Jugendamts in den letzten Jahren im Rahmen der Vormundschaftsgerichtshilfe zu erstatten?
- Wie schlüsselt sich die Gesamtzahl auf die einzelnen Arten von Entscheidungen auf?
- Welchen Entscheidung des Vormundschaftsgerichts und Gutachten der Dienststelle häufig voneinander ab?
- Von wem wurden die Fakten zusammengetragen und die Gutachten erarbeitet?
- Sind alle daran beteiligten Personen genügend ausgebildet und erfahren, um die Verantwortung für diese schwerwiegenden Gutachten tragen zu können?
- Haben diese Kräfte neben ihren sonstigen Pflichten genügend Zeit, um die Gutachten fachgerecht und umfassend genug erstatten zu können?
- Wie arbeiten bei dieser Aufgabe freie und öffentliche Jugendhilfe zusammen?

3.43 »Erziehungsbeistandschaft« (§§ 55—61 JWG) und »formlose Betreuung«

Der Gesetzgeber hält bei den Pflegekindern sowie jenen Minderjährigen, für die ein Vormund oder Personensorgepfleger bestellt ist, die potentielle Gefährdung der Erziehung für so erheblich, daß er das Jugendamt — wie vorstehend erläutert wurde — generell verpflichtet, diese Kinder und Jugendlichen einschließlich ihrer Erzieher zu betreuen. Es können sich aber bei jedem Minderjährigen die erzieherischen Verhältnisse so negativ entwickeln, daß ambulante Erziehungshilfe erforderlich wird. Dafür sieht das JWG die Bestellung eines »Erziehungsbeistands« vor. Es heißt dazu in § 55 JWG:

»Für einen Minderjährigen, dessen leibliche, geistige oder seelische Entwicklung gefährdet oder geschädigt ist, ist ein Erziehungsbeistand zu bestellen, wenn diese Maßnahme zur Abwendung der Gefahr oder zur Beseitigung des Schadens geboten oder ausreichend erscheint.«

Die Aufgabe des Erziehungsbeistands wird in § 58 Abs. 1 Satz 1 und 2 JWG wie folgt beschrieben:

»Der Erziehungsbeistand unterstützt die Personensorgeberechtigten bei der Erziehung. Er steht dem Minderjährigen mit Rat und Hilfe zur Seite und berät ihn auch bei Verwendung seines Arbeitsverdienstes.«

Der Erziehungsbeistand hat somit den Minderjährigen nicht etwa selbst zu erziehen, sondern der mit diesem Amt betraute Helfer soll den Eltern und sonstigen Personen, denen die Erziehung in der Familie oder z. B. in der Lehre obliegt, helfen, dieser Erziehungsaufgabe, so gut sie vermögen, nachzukommen. Auch hier ist also — wie bei der Betreuung der Pflegekinder, Mündel oder Pfleglinge — ambulante Erziehungshilfe zu leisten, die sich bei entsprechendem Alter des Minderjährigen auch um diesen unmittelbar mit Rat und Tat bemüht.

Diese Beistandschaft stellt an den Helfer hohe Anforderungen und verlangt deshalb eine entsprechende Qualifikation. Ehrenamtliche Kräfte sollten nur für offensichtlich leichte Betreuungen und nur nach ausreichender Schulung herangezogen werden. Das Jugendamt hat außerdem diese Männer und Frauen intensiv zu beraten und anderweitig zu unterstützen. In vielen Fällen findet das Jugendamt aber überhaupt keine Personen, die bereit und vor allem geeignet sind, als ehrenamtliche Erziehungsbeistände zu wirken. Dann müssen die Jugendämter hauptamtliche Kräfte mit dieser Aufgabe betrauen. Ein Amt, das hier ungeeignete oder auch zuwenig Kräfte einsetzt, macht sich nicht nur an dem Kinde oder Jugendlichen schuldig, weil es dessen Rechtsanspruch auf ausreichende individuelle Erziehungshilfe nicht erfüllt, sondern handelt auch sehr kurzzeitig. Denn wenn der Minderjährige aufgrund fachgerechter ambulanter Erziehungshilfe seine erzieherischen Nöte daheim überwinden kann, so ist das in der Regel die sozialpädagogisch beste Lösung. Andernfalls ist die Heimerziehung meist unausbleiblich.

Die Eltern können Erziehungsbeistandschaft — meist auf Anraten des Jugendamts oder einer freien Vereinigung — beim Jugendamt beantragen; das ist der erstrebenswerteste Weg. Sind jedoch die Personensorgeberechtigten eines Minderjährigen mit der Bestellung eines Erziehungsbeistands nicht einverstanden, obwohl eine solche Hilfe angezeigt ist, und ergibt die Prüfung der Verhältnisse, daß trotz der Ablehnung die Anordnung von Erziehungsbeistandschaft Erfolg verspricht — ein freilich seltener Fall —, so ist das Vormundschaftsgericht berechtigt, auch gegen den Willen der Eltern Erziehungsbeistandschaft anzuordnen. Außerdem ist für Jugendliche, die mit dem Strafgesetz in Konflikt geraten sind, die Anordnung von Erziehungsbeistandschaft durch die Jugendgerichte möglich.

Aus einem praktischen Erfordernis heraus wurde bei den Jugendämtern wie bei den freien Vereinigungen von Anfang an neben der Erziehungsbeistandschaft, die aus der früheren »Schutzaufsicht« hervorging, die im JWG nicht ausdrücklich genannte »formlose Betreuung« entwickelt, die sich bei rechter Handhabung — mit Ausnahme der formlosen Gewährung — von der Er-

ziehungsbeistandschaft und damit von allen entsprechenden ambulanten Betreuungen faktisch nicht unterscheidet. Rechtsgrundlage für diese Leistung ist § 5 Abs. 1 JWG, der sämtliche erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe umfaßt.

Es ist nicht Aufgabe des JWA, die *einzelne* Erziehungsbeistandschaft oder formlose Betreuung daraufhin zu prüfen, ob sie sachgerecht gewährt wird. Er ist jedoch berechtigt und verpflichtet, sich zu informieren, ob diese Betreuungen in seinem Bereich im *allgemeinen* so geleistet werden, daß sie für die Minderjährigen und ihre Erzieher tatsächlich eine Hilfe bedeuten. Dabei sind vor allem folgende Fragen wichtig:

- Für wieviel Minderjährige hatte die Dienststelle des Jugendamts in den letzten Jahren einen Erziehungsbeistand zu bestellen?
- Wieviel Kinder und Jugendliche werden von der Dienststelle oder auf deren Veranlassung formlos betreut?
- Welche Personen stehen dabei zur Verfügung?
- Sind diese für die Betreuung genügend ausgebildet und erfahren?
- Haben sie genügend Zeit, um die Minderjährigen wirksam betreuen zu können?
- Sind besondere hauptamtliche Kräfte zur Leistung von Erziehungsbeistandschaft oder formloser Betreuung einzustellen?
- In welcher Weise werden die ehrenamtlichen Helfer von der Dienststelle des Jugendamts beraten und unterstützt?
- Wie können bei diesen Aufgaben freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.44 »Freiwillige Erziehungshilfe« und »Fürsorgeerziehung« (§§ 62–77 JWG)

Mit ambulanter Erziehungshilfe läßt sich die Erziehung eines Minderjährigen nur bis zu einer gewissen Grenze positiv beeinflussen. Durch schlechte Verhältnisse, in denen das Kind zu leben gezwungen ist, oder z. B. wegen innerer Schwierigkeiten, unter denen ein Jugendlicher leidet, kann die erzieherische Entwicklung — potentiell oder auch akut — so gefährdet oder bereits geschädigt sein, daß dem Minderjährigen nur noch durch eine Erziehung außerhalb seiner eigenen Familie oder sonstigen bisherigen Umgebung in einem Heim oder einer dafür geeigneten Familie mit Aussicht auf Erfolg geholfen werden kann.

Das JWG legt in den §§ 62 ff. besondere Verfahren fest, mit denen in einem solchen Falle Heimerziehung oder Erziehung in einer anderen Familie zu gewähren ist. Sind die Eltern bereit, diese Erziehung des Minderjährigen außerhalb der eigenen Familie zu beantragen, und erscheinen sie auch fähig,

diese Hilfe zu fördern, erübrigt sich jeder Zwang. Es kann dann sogenannte *Freiwillige Erziehungshilfe* nach § 62 JWG geleistet werden.

Lehnen die Eltern Freiwillige Erziehungshilfe ab oder bieten sie keine Gewähr, daß sie diese Hilfe nach besten Kräften tatsächlich unterstützen werden — obwohl das Kind oder der Jugendliche bereits erzieherisch geschädigt (= »verwahrlost«) ist oder ihm eine solche Schädigung droht —, so hat das Vormundschaftsgericht »Fürsorgeerziehung« nach § 64 JWG anzuordnen. Fürsorgeerziehung ist also eine zwangsweise Gewährung von Heimerziehung oder anderweitiger Familienerziehung, die jedoch keinerlei Rückschlüsse auf die Persönlichkeit des einzelnen Minderjährigen gestattet. Der Zwang richtet sich primär gegen die Eltern, in deren Personensorgerrecht das Vormundschaftsgericht zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen eingreifen muß. Aus Gründen, die hier nicht zu untersuchen sind, bedeutet jedoch die Fürsorgeerziehung — ganz im Gegensatz zu dem Ziel, das man mit ihr verfolgt — für Kinder und Jugendliche einen ganz erheblichen Makel. Man bedenke nur, wie abfällig allgemein die Presse über »Fürsorgezöglinge« schreibt. Zumindest innerhalb der Jugendhilfe — und damit auch im JWA — sollte für diese benachteiligten Minderjährigen Verständnis zu finden sein und alles getan werden, um ihre abwertende Beurteilung soweit wie möglich zu verhindern. — Auch die Jugendgerichte können unter bestimmten Umständen Fürsorgeerziehung anordnen.

Für die Ausführung der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung sind mit wenigen Ausnahmen die *Landesjugendämter* zuständig (vgl. 9.1). Bei den örtlichen Jugendämtern verbleiben aber gleichwohl bedeutsame Aufgaben. Der Gewährung von Freiwilliger Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung gehen regelmäßig wochen- oder monatelange Bemühungen voraus, die sich darauf richten, die Verhältnisse des Kindes oder Jugendlichen erst einmal zu klären. Selbstverständlich muß bei diesem Kontakt mit dem Minderjährigen und seiner Familie von Anfang an versucht werden zu helfen, wo immer Möglichkeiten sich zeigen. Die Vorbereitung von Kind und Familie auf den neuen Lebensabschnitt, der für beide beginnt; die Begleitung des Minderjährigen in seine neue Umgebung; die weitere Betreuung der Familie, um sie zur Wiederaufnahme des Minderjährigen zu befähigen; schließlich die Vorbereitung und Durchführung der Rückkehr des Kindes — das alles sind sehr wichtige sozialpädagogische Aufgaben, die sich um die Erziehung in einem Heim oder in einer anderen Familie ranken und die faktisch nur von Kräften der örtlichen öffentlichen und freien Jugendhilfe sinnvoll gelöst werden können. Sie gehören zu jener umfassenden Leistung, der wir in allen Aufgaben begegnen, die mit der erzieherischen Bedürftigkeit des Kindes zu tun haben: der ambulanten Erziehungshilfe. Besondere Bedeutung erhält diese Leistung während jener Zeit, in der sich ein Minderjähriger versuchsweise wieder daheim aufhält (§ 69 Abs. 3 JWG).

Bei der Einleitung, Durchführung und dem Abschluß von Freiwilliger Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung hat die Dienststelle des Jugendamts

gegenüber dem Landesjugendamt oder dem Vormundschaftsgericht zu zahlreichen Fragen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen stellen meist Gutachten von weittragendem Einfluß dar.

Der JWA ist berechtigt und verpflichtet zu klären, ob das Jugendamt bei der Gewährung von Freiwilliger Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung in einer Weise mitwirkt, die der Tragweite dieser Hilfen entspricht. Dabei sind vor allem folgende Fragen bedeutsam:

- Wieviel Minderjährigen des Bezirks wurde in den letzten Jahren Freiwillige Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung gewährt?
- Wie lange waren der Dienststelle des Jugendamts diese Kinder und Jugendlichen vor der Gewährung dieser Hilfen bekannt?
- Wie viele der Minderjährigen waren Mündel, Pflegekinder oder Pflegekinder? Wie viele waren davon Vollwaisen?
- Was wurde jenen Kindern und Jugendlichen, die vorher bereits ein Jahr oder noch länger zu betreuen waren, an ambulanter Hilfe gewährt?
- Von wem und auf welche Weise wird die Verbindung zu den Eltern oder den anderen Familien und damit auch zu den Minderjährigen aufrechterhalten?
- Von wem und wie werden gleichlaufend die eigenen Familien der Minderjährigen betreut?
- Was geschieht, um die Erziehungskraft dieser Familien zu fördern und potentielle Gefährdungen, die für die Minderjährigen daheim bestehen, zu beseitigen?
- Was geschieht nach der Wiederaufnahme für den Minderjährigen und seine Familie?
- Von wem werden die Anträge, Beurteilungen, Stellungnahmen usw., die im Rahmen dieser Hilfen erforderlich sind, verfaßt? Wer führt die Erhebungen dafür durch?
- Sind die beteiligten Kräfte genügend ausgebildet und erfahren, um die erforderliche ambulante Erziehungshilfe wirksam leisten und die Stellungnahmen usw., soweit sie gutachtlichen Charakter haben, fachgerecht abgeben zu können?
- Haben diese Mitarbeiter neben ihren sonstigen Pflichten genügend Zeit, um die Aufgaben in rechter Weise zu erfüllen?
- Wie arbeiten hier freie und öffentliche Jugendhilfe zusammen?

3.45 »Jugendgerichtshilfe« (§ 4 Nr. 4 JWG)

Über die strafrechtlichen Verfehlungen von Minderjährigen zwischen 14 und 21 Jahren entscheiden die Jugendgerichte, d. h. der Amtsrichter als Jugendrichter, das Jugendschöffengericht (1 Jugendrichter, 2 Jugendschöffen) und die Jugendkammer beim Landgericht (3 Richter, 2 Jugendschöffen). Die allgemeinen Vorschriften des Strafgesetzbuches werden weitgehend durch das Jugendgerichtsgesetz (JGG) ersetzt.

Kinder unter 14 Jahren sind nach § 1 Abs. 3 JGG strafrechtlich nicht verantwortlich; sie können deshalb vor den Jugendgerichten niemals als »Täter«, sondern nur unter bestimmten Umständen als Zeuge stehen. Soweit jedoch ihre Handlungen objektiv einen Straftatbestand erfüllen, kann dies für den Vormundschaftsrichter Anlaß sein, im Interesse der Erziehung dieser Kinder tätig zu werden (vgl. z. B. § 1666 Abs. 1 BGB; §§ 57, 64 JWG).

Mit diesen besonderen Regelungen versucht der Gesetzgeber den Kindern sowie den »Jugendlichen« (14 bis 18 Jahre) und »Heranwachsenden« (18 bis 21 Jahre), deren Handlungen in der Regel mit anderen Augen angesehen werden müssen als die von Erwachsenen, gerecht zu werden. Im Vordergrund der von den Jugendgerichten anzustellenden Überlegungen soll darum auch der »Erziehungsgedanke« stehen, das Bemühen, auf diese jungen Menschen vor allem mit sinnvollen erzieherischen Mitteln einzuwirken, um sie damit vor weiteren Verfehlungen zu bewahren.

Im Unterschied zum Erwachsenenstrafrecht, das — von der Einschließung abgesehen — Geld-, Haft-, Gefängnis- und Zuchthausstrafe kennt, sieht das JGG »Erziehungsmaßregeln«, »Zuchtmittel« und nur unter besonders engen Voraussetzungen »Jugendstrafe« vor. Die obengenannten »Heranwachsenden« sind von den Jugendgerichten nur dann wie »Jugendliche« zu beurteilen, wenn der einzelne zur Zeit der Tat »nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstand« oder wenn es sich »nach der Art, den Umständen oder den Beweggründen der Tat um eine Jugendverfehlung handelt« (§ 105 Abs. 1 JGG).

Schon aus diesen wenigen Hinweisen auf das Jugendstrafrecht wird deutlich, vor welchen schwierigen Fragen die Jugendgerichte meist stehen. Das JGG sieht darum in § 38 eine besondere Institution, die »Jugendgerichtshilfe«, vor. Die Vorschrift lautet wie folgt:

»(1) Die Jugendgerichtshilfe wird von den Jugendämtern im Zusammenwirken mit den Vereinigungen für Jugendhilfe ausgeübt.

(2) Die Vertreter der Jugendgerichtshilfe bringen die erzieherischen, sozialen und fürsorglichen Gesichtspunkte im Verfahren vor den Jugendgerichten zur Geltung. Sie unterstützen zu diesem Zweck die beteiligten Behörden durch Erforschung der Persönlichkeit, der Entwicklung und der Umwelt des Beschuldigten und äußern sich

zu den Maßnahmen, die zu ergreifen sind. Soweit nicht ein Bewährungshelfer dazu berufen ist, wachen sie darüber, daß der Jugendliche Weisungen und besonderen Pflichten nachkommt. Erhebliche Zuwiderhandlungen teilen sie dem Richter mit. Während der Bewährungszeit arbeiten sie eng mit dem Bewährungshelfer zusammen. Während des Vollzugs bleiben sie mit dem Jugendlichen in Verbindung und nehmen sich seiner Wiedereingliederung in die Gemeinschaft an.

(3) Im gesamten Verfahren gegen einen Jugendlichen ist die Jugendgerichtshilfe heranzuziehen. Dies soll so früh wie möglich geschehen. Bei Übertretungen kann von der Heranziehung der Jugendgerichtshilfe abgesehen werden, wenn ihre Mitwirkung für die sachgemäße Durchführung des Verfahrens entbehrlich ist. Vor der Erteilung von Weisungen (§ 100) sind die Vertreter der Jugendgerichtshilfe stets zu hören.»

Der Umfang der Ermittlungen, die in erster Linie von der Jugendgerichtshilfe durchzuführen sind, wird in § 43 JGG näher beschrieben:

»(1) Nach Einleitung des Verfahrens sollen so bald wie möglich die Lebens- und Familienverhältnisse, der Werdegang, das bisherige Verhalten des Beschuldigten und alle übrigen Umstände ermittelt werden, die zur Beurteilung seiner seelischen, geistigen und charakterlichen Eigenart dienen können. Der Erziehungsberechtigte und der gesetzliche Vertreter, die Schule und der Lehrherr oder der sonstige Leiter der Berufsausbildung sollen, soweit möglich, gehört werden. Die Anhörung des Lehrherrn oder Ausbildungsleiters unterbleibt, wenn der Jugendliche davon unerwünschte Nachteile, namentlich den Verlust seines Arbeitsplatzes, zu besorgen hätte. § 38 Abs. 3 ist zu beachten.

(2) ...

(3) Soweit erforderlich, ist eine Untersuchung des Beschuldigten, namentlich zur Feststellung seines Entwicklungsstandes oder anderer für das Verfahren wesentlicher Eigenschaften herbeizuführen. Nach Möglichkeit soll ein zur kriminalbiologischen Untersuchung von Jugendlichen befähigter Sachverständiger mit der Durchführung der Anordnung beauftragt werden.»

Die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe beginnen mit dem Bekanntwerden der Verfehlungen des Jugendlichen oder Heranwachsenden beim Jugendamt und enden erst, soweit eine positive Entwicklung erreicht wird, mit der »Wiedereingliederung« des jungen Menschen »in die Gemeinschaft«. Dazu gehört dessen Betreuung vor, während und nach der Verhandlung, sowie während des »Vollzugs« und der besonders kritischen Zeit danach.

Zu dieser oft über lange Zeit reichenden Hilfe tritt der im Mittelpunkt der Jugendgerichtshilfe stehende Auftrag, den Jugendgerichten durch sachkundige Berichte, die zwar nicht im verfahrensrechtlichen Sinne aber ihrem inneren Range nach als Gutachten anzusehen sind, die Fülle von Fakten zu unterbreiten und auszuwerten, ohne die eine rechte Beurteilung des Werdegangs, der Umwelt und der Persönlichkeit der jungen Menschen und damit eine sinnvolle Entscheidung der Jugendgerichte in der Regel nicht möglich ist.

Der JWA ist berechtigt und verpflichtet zu erörtern, ob die Jugendgerichtshilfe in einer Weise geleistet wird, daß sie den Forderungen des Jugendgerichtsgesetzes entspricht. Dabei sind vor allem folgende Fragen zu klären:

- Für wie viele Jugendliche und Heranwachsende war in den letzten Jahren Jugendgerichtshilfe zu leisten?
- Welche Kräfte haben die jungen Menschen vor und nach der Verhandlung zu betreuen?
- Von wem und wie werden die Besuche während evtl. Untersuchungshaft durchgeführt?
- Welche Kräfte bemühen sich um die Ermittlung der Tatsachen zur Erforschung des Werdeganges, der Umwelt und der Persönlichkeit der Beschuldigten?
- Von wem werden die Fakten zusammengestellt, ausgewertet und mit Vorschlägen für erforderliche Maßnahmen zu einem »Bericht« zusammengestellt?
- Wer nimmt als Vertreter der Jugendgerichtshilfe an den Verhandlungen der Gerichte teil?
- Was wird insbesondere für die »Wiedereingliederung in die Gemeinschaft« getan? Was geschieht für die aus der Jugendstrafanstalt entlassenen jungen Menschen?
- Sind die bei der Jugendgerichtshilfe mitwirkenden Kräfte für diese vielfältigen Aufgaben genügend ausgebildet und erfahren?
- Haben sie neben ihren sonstigen Pflichten genügend Zeit, um ihre Aufgabe in rechter Weise zu erfüllen?
- Wie arbeiten hier freie und öffentliche Jugendhilfe zusammen?

Der JWA ist außerdem zuständig, die zur Wahl als Jugendschöffen in Betracht kommenden Männer und Frauen vorzuschlagen (§ 35 JGG).

3.46 Wirtschaftliche Hilfe (§§ 6, 80—85 JWG)

Seit der Novellierung von 1961 heißt es nunmehr in § 6 Abs. 1 und 2 JWG:

»(1) Zu den Aufgaben nach § 5 Abs. 1 gehört es, im Rahmen der Einrichtungen und Veranstaltungen die notwendigen Hilfen zur Erziehung für einzelne Minderjährige dem jeweiligen erzieherischen Bedarf entsprechend rechtzeitig und ausreichend zu gewähren.

(2) Werden einem einzelnen Minderjährigen nach § 4 oder 5 Hilfen zur Erziehung gewährt, so gehört hierzu der in einer Familie außerhalb des Elternhauses des Minderjährigen, in einem Heim oder in einer sonstigen Einrichtung gewährte notwendige Lebensunterhalt.«

Aufgrund dieser Vorschrift, deren begrifflich recht schwierige Formulierung hier nicht näher zu erörtern ist, sind die Jugendämter verpflichtet, jenen Minderjährigen, die nach den §§ 4 und 5 JWG erzieherische (immaterielle) Hilfe oder Förderung erhalten, auch wirtschaftliche (materielle) Hilfe zu gewähren, soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen. Diese Kostentragung wird in den §§ 80 ff. JWG, die wiederum weitgehend auf das Bundessozialhilfegesetz verweisen, näher geregelt. Die unzureichende Abgrenzung dieser wirtschaftlichen Hilfe zu den Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes hat in der Praxis leider zu ganz erheblichen Schwierigkeiten geführt. Trotz allem sollte nicht verkannt werden, daß durch die Einbeziehung dieser Hilfe in die Aufgaben des Jugendamts die öffentliche Jugendhilfe wesentlich wirksamer gestaltet werden kann. Damit ist weitgehend jener Zustand erreicht, den bereits das RJWG von 1922 vorsah. Unter dem Eindruck der »Inflation« wurde jedoch mit der Verordnung über das Inkrafttreten des RJWG von 1924 den Jugendämtern diese Aufgabe wieder genommen, noch ehe sie damit begonnen hatten.

Die wirtschaftliche Hilfe erfüllt nur dann voll ihren Zweck, wenn sie tatsächlich »rechtzeitig und ausreichend« gewährt wird. Ein enges, rein »fiskalisches« Denken, das sein vornehmliches Ziel darin sieht, den Aufwand auf das unerläßliche Minimum zu beschränken, kann viel zunichte machen, was vor allem durch ambulante Erziehungshilfen mühsam aufgebaut wurde.

Der JWA wird deshalb generell zu klären haben, soweit sich dafür Möglichkeiten und Anlässe bieten, ob diese Aufgabe mit dem nötigen sozialpädagogischen Verständnis wahrgenommen wird. Dabei ist der wirtschaftlichen Hilfe für Pflegekinder besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Wenn es heute so schwer fällt, geeignete Pflegestellen zu finden, so liegt das zwar nicht ausschließlich aber doch erheblich an wirklichkeitsfremden idealistischen Forderungen in früheren Jahren, als man von den Pflegeeltern neben dem persönlichen Einsatz auch noch mehr oder weniger die Inkaufnahme wirtschaftlicher Nachteile erwartete. Was haben — um ein anderes Beispiel zu nennen — auch viele uneheliche Kinder zu erleiden, deren leib-

licher Vater nicht ermittelt werden konnte oder seiner Unterhaltspflicht unzulänglich nachkommt und die nun weitgehend der Stiefvater versorgt! Wieviel seltener würden sie zum »Zankapfel« der Familie, verhielte man sich ihnen gegenüber bei der Bemessung wirtschaftlicher Hilfe möglichst großzügig.

Es ist nicht Aufgabe des JWA, die Form und das Maß der Leistungen im einzelnen zu überprüfen, wenn sich dafür nicht ein ganz besonderer Anlaß bietet. Zudem ist die Handhabung der einschlägigen Vorschriften des JWG und Bundessozialhilfegesetzes für den, der nicht laufend damit zu tun hat, recht schwierig. Der JWA sollte jedoch nach Mitteln und Wegen suchen, um sich von Zeit zu Zeit über die hier angeschnittenen Fragen zu informieren. Vor allem sollte er freilich selbst in seinen Stellungnahmen oder gar Beschlüssen, soweit sie die wirtschaftliche Hilfe betreffen, die pädagogische Zielsetzung wirksam zum Ausdruck bringen.

Für den JWA ergeben sich somit vor allem folgende Fragen, denen nachzugehen er berechtigt und verpflichtet ist:

- Aus welchen Gründen mußten im letzten Jahr wirtschaftliche Hilfen gewährt werden?
- Nach welchen Grundsätzen werden die laufenden und die einmaligen Hilfen gewährt und bemessen?
- Welche wirtschaftlichen Leistungen erhalten die Pflegefamilien?
- Wird alles getan, um den Hilfeempfängern Peinlichkeiten oder herabwürdigende Behandlung zu ersparen (z. B. Auszahlung von Bargeld anstelle der Ausgabe von »Gutscheinen«)?
- Welche Schwierigkeiten treten in diesem Bereich vor allem auf?
- Wird Hilfe grundsätzlich nur gewährt, wenn darum gebeten, d. h. der Antrag aus eigenem Antrieb gestellt wird? Oder bietet das Amt in entsprechenden Fällen von sich aus Hilfe an? (Nur diese Methode entspricht dem geltenden Recht; vgl. § 5 Bundessozialhilfegesetz, das hier analog anzuwenden ist.)
- Wie können bei dieser Aufgabe freie und öffentliche Jugendhilfe zusammenarbeiten?

3.47 Fördern und Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge)

Das Fördern und Schaffen bestimmter Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der Jugendfürsorge unterscheidet sich vom Fördern und Durchführen der Vorhaben zur generellen Förderung der Jugend und der Familien

insoweit ganz erheblich, als die Dienststelle des Jugendamts selbst die zentrale Einrichtung der Jugendfürsorge darstellt, wenn das Amt seinen Pflichten in diesem Leistungsbereich ordnungsgemäß nachkommen will. Diese Feststellung wird zunächst nicht wenige Leser verwirren, weil die historisch bedingte unzulängliche Gestaltung des RJWG auch durch die Novelle von 1961 nicht beseitigt wurde und darum nach wie vor allgemein angenommen wird, die sogenannte »Verwaltung des Jugendamts« (§ 13 Abs. 2 JWG) sei in ihrem Wesen etwas ganz anderes als die »Einrichtungen«, mit denen sich § 5 Abs. 1 JWG beschäftigt. Trotz aller Novellen und Erlasse, Referate, Diskussionen und sonstigen Bemühungen der letzten zwanzig Jahre über die Jugendhilfe und das Jugendamt fehlt noch immer ein allgemein verbindliches Leitbild von der Gestalt der Dienststelle des Jugendamts. Im Bereich der individuellen Hilfen, d. h. in der Jugendfürsorge, führt dieser Mangel zu den schwerwiegendsten Folgen. Gerade die Mitglieder des JWA sollten eine möglichst klare Vorstellung von jener Stelle haben, der die Novelle von 1953 den — wie sich im folgenden zeigen wird — unzulänglichen und geradezu irreführenden Namen »Verwaltung des Jugendamts« gegeben hat, ohne auf den Charakter dieser Einrichtung irgendwie einzugehen oder die Mindestanforderungen, die an sie zu stellen sind, festzulegen.

3.471 Die Dienststelle des Jugendamts: die zentrale Einrichtung der Jugendfürsorge

In Verbindung mit anderen Gesetzen, von denen insbesondere das BGB und das Jugendgerichtsgesetz zu nennen sind, weist das JWG dem Jugendamt im Bereich der Jugendfürsorge einen Katalog von Aufgaben zu, die durchzuführen jedes Amt, das aber heißt praktisch: jede Dienststelle des Jugendamts, verpflichtet ist. Während die Jugendpflege im jeweiligen Bezirk nur jene Einrichtungen und Veranstaltungen in ihr Angebot aufnimmt, die dort nach eingehender Analyse als erforderlich anzusehen sind, erübrigt sich für die Jugendfürsorge die Frage, ob es z. B. überhaupt Pflegekinder, Mündel oder Pfleglinge betreuen, Vormundschafts- und Jugendgerichtshilfe leisten, Heimerziehung beantragen und viele sonstige individuelle Hilfen für Minderjährige vorsehen soll. Denn es gibt keinen Jugendamtsbezirk, in dem diese Hilfen — wenn auch in unterschiedlichem Umfang — nicht dringend gebraucht würden. Damit erhält jede Dienststelle des Jugendamts im Bereich der Jugendfürsorge insgesamt einen Auftrag, der sich von Amt zu Amt je nach der Einwohnerzahl des Bezirks fast nur durch die Zahl der davon berührten Minderjährigen unterscheidet. Dagegen besteht von der Eigenart dieser Aufgaben her und den Anforderungen, die an das Personal und die Hilfsmittel zu stellen sind, zwischen dem kleinsten Kreis und der größten kreisfreien Stadt grundsätzlich keine Verschiedenheit. Die Dienststelle des Jugendamts steht überall in gleicher Weise den individuellen Nöten der erziehungsbedürftigen Minderjährigen gegenüber.

— Leistungen, die im Bereich der Jugendfürsorge jede Dienststelle des Jugendamts zu erbringen hat

Nicht nur der Bevölkerung, sondern kaum weniger den für das Jugendamt verantwortlichen kommunalen Parlamenten fehlt es in der Regel an plastischen Vorstellungen von den Leistungen, die von der Dienststelle des Jugendamts zu erwarten sind. Mit dem richtigen Hinweis, diese Dienststelle sei eine Einrichtung der Leistungsverwaltung, kann man deshalb im allgemeinen kaum etwas anfangen.

Das allen Leistungen der Jugendhilfe gemeinsame Ziel findet sich in § 1 Abs. 1 JWG. Danach soll jedem Minderjährigen zu einer »Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit« verholfen werden. Jedes Kind und jeder junge Mensch — um es in einer zeitgemäßen Auslegung zu wiederholen — hat neben der (generellen) Förderung ein Recht auf Hilfe zur harmonischen Entfaltung und Heranbildung seiner Persönlichkeit. Soweit der Anspruch des Minderjährigen auf eine solche Erziehung nicht erfüllt wird, ist ihm individuelle Hilfe zu gewähren (vgl. § 1 Abs. 3 JWG).

Ambulante Erziehungshilfe

Wird der Dienststelle des Jugendamts ein Minderjähriger bekannt, der wahrscheinlich individueller Erziehungshilfe bedarf, so beginnt diese — mit Ausnahme besonderer Eilfälle, die die unverzügliche Erziehung des Kindes oder Jugendlichen in einem Heim oder einer Pflegestelle gebieten — zunächst mit »ambulanten« Bemühungen. Diese »ambulante Erziehungshilfe«, wie sie bereits oben in Übereinstimmung mit anderen Autoren genannt worden ist — ein gesetzlich verankerter Name dieser Leistung ist nicht vorhanden — bildet das Kernstück der gesamten Jugendfürsorge, die von den Fachkräften der Dienststelle des Jugendamts unmittelbar gewährt wird. Die Hilfe umfaßt einmalige und einzelne Beratungen sowie auch längerfristige Betreuungen. Voraussetzung dieser Zuwendung wie aller individuellen Erziehungshilfen ist in jedem Falle der Sachverhalt, daß die Familie, in der der Minderjährige aufwächst, sich außerstande zeigt, eine erzieherische Fehlentwicklung aus eigener Kraft zu verhüten oder zu überwinden. Ziel der ambulanten Hilfe ist es dann, dem Minderjährigen und dessen Erziehern innerhalb der Familie (Eltern, Pflegeeltern, Angehörige) und am Arbeitsplatz bei der Überwindung erzieherischer Schwierigkeiten so tatkräftig beizustehen, daß sie einer sich anbahnenden oder bereits eingetretenen erzieherischen Fehlentwicklung gewachsen sind. Dabei wird der Betreuer in der Regel versuchen, das Kind oder den Jugendlichen sowie die Eltern usw. zu Einrichtungen und Veranstaltungen der generellen Förderung der Jugend und der Familien hinzuführen. Soweit es die individuellen Verhältnisse erfordern, ist auch der Besuch von Sondereinrichtungen und -veranstaltungen, die noch behandelt werden, anzustreben.

Es ist erstaunlich, in wieviel »Gewändern« uns die ambulante Erziehungshilfe im JWG begegnet. Dabei stehen an erster Stelle die *langfristigen* Betreuungen, die im wesentlichen alle das gleiche Ziel verfolgen und deshalb in ihrem Kern auch alle dieselbe Leistung umschließen. Im einzelnen sind dies:

- die erzieherische Hilfe für Pflegekinder (§ 31 JWG);
- die erzieherische Hilfe bei der Ausübung von Amtsvormundschaften, -pflegschaften und -beistandschaften (Abschnitt V JWG, dessen Vorschriften vor einer Änderung stehen, in Verbindung mit dem BGB);
- die erzieherische Hilfe bei der Tätigkeit des Jugendamts als »Gemeindewaisenrat« (Abschnitt V JWG, mit dessen Änderung insoweit ebenfalls zu rechnen ist);
- die erzieherische Hilfe bei der Leistung von Erziehungsbeistandschaft (§ 58 JWG);
- die erzieherische Hilfe bei der »formlosen Betreuung« (§ 5 Abs. 1 JWG — im Gesetz nicht näher geregelt);
- die langfristige Betreuung im Rahmen der Jugendgerichtshilfe (§ 4 Nr. 4 JWG in Verbindung mit § 38 JGG).

Außer bei diesen langfristigen Hilfen wird ambulante Erziehungshilfe auch bei einmaligen oder einzelnen Beratungen, die sich nur über einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum erstrecken, geleistet. Dies geschieht vor allem

- bei der »Beratung in Fragen der Erziehung« — »Erziehungsberatung« — (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 JWG);
- in Verbindung mit der Leistung von Vormundschaftsgerichtshilfe (§ 48 JWG) und Jugendgerichtshilfe (§ 4 Nr. 4 JWG in Verbindung mit § 38 JGG).

Während bei all den genannten Bemühungen die ambulante Erziehungshilfe als eine eigenständige Leistung, d. h. ausschließlich auftritt, spielt sie in Verbindung mit den sonstigen individuellen Erziehungshilfen eine zusätzliche Rolle. In diesen Bereich gehören

- alle Bemühungen vor, während und nach der Betreuung der Minderjährigen in Einrichtungen und Veranstaltungen, die die Erziehung in der Familie individuell *ergänzen* (§ 5 Abs. 1 JWG — die Betrachtung der zahlreichen Einrichtungen und Veranstaltungen folgt weiter unten);
- alle Bemühungen vor, während und nach der Erziehung der Minderjährigen in einer Pflegefamilie, in einem Heim oder in entsprechenden Einrichtungen, die die Erziehung in der eigenen Familie *ersetzen*, ins-

besondere im Rahmen der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung (§§ 62 ff. JWG).

Ob eine erzieherische Fehlentwicklung droht, ob sie gar schon eingetreten ist und wie gegebenenfalls geholfen werden kann, diese Fragen lassen sich außer in extremen Fällen nur nach sorgfältiger Klärung der erzieherischen Verhältnisse des Minderjährigen, seiner Vorgeschichte, Umwelt und Persönlichkeit, ausreichend beantworten. Im Rahmen der ambulanten Erziehungshilfe beginnt darum von der ersten Begegnung an die »erzieherische Diagnose«, die im Verlauf der weiteren Bemühungen immer wieder von neuem zu überprüfen ist. Lassen sich die Gründe für das erzieherisch auffällige Verhalten des Kindes oder Jugendlichen durch die allgemeinen Fachkräfte des Jugendamts nicht ausreichend feststellen, so sind dafür diagnostische Spezialkräfte und -einrichtungen heranzuziehen, auf die noch näher eingegangen wird.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf eine Aufgabe hinzuweisen, die zwar im JWG mit keinem Wort erwähnt wird, sich aber aus dem Wesen jeder individuellen Hilfe ohne weiteres ergibt: das frühzeitige Erkennen erziehungsbedürftiger Minderjähriger. Durch geeignete Gestaltung und Organisation der Dienststelle des Jugendamts sowie sonstige systematische Bemühungen ist dabei anzustreben, daß die Erziehungsberechtigten möglichst von sich aus um Rat und Hilfe bitten. Daneben hat sich die Dienststelle des Jugendamts um die Zusammenarbeit mit jenen Stellen und Personen zu bemühen, denen im allgemeinen erziehungsbedürftige Minderjährige frühzeitig bekannt werden. Im JWA sollte diese Zusammenarbeit von Zeit zu Zeit kritisch überprüft und nach immer besseren Wegen gegenseitiger Information gesucht werden. Damit an der Wirklichkeit nicht vorbeigesprochen wird, ist dazu freilich Voraussetzung, daß jene Fachkräfte zugezogen werden, die in der Dienststelle des Jugendamts sowie in anderen Ämtern, Behörden, Vereinigungen usw. diese Aufgabe tatsächlich wahrnehmen.

Erfahrungsgemäß wird die systematische Suche nach erziehungsbedürftigen Kindern und Jugendlichen von den Dienststellen der Jugendämter höchst selten betrieben, weil man leider durchweg kaum Zeit hat, die bereits erkannten erziehungsbedürftigen Minderjährigen ausreichend zu betreuen.

Sonstige Leistungen der Dienststelle des Jugendamts

Obwohl der eben behandelten ambulanten Erziehungshilfe im Leistungskatalog der Dienststelle des Jugendamts eine umfassende und zentrale Bedeutung zukommt, wird ihre Eigenständigkeit noch weithin nicht erkannt. Darum erschien es auch geboten, ihr mehr Raum zu gewähren, als den nun noch zu nennenden sonstigen Leistungen. Sie haben durchaus keinen minderen Rang; auf ihr Wesen wurde jedoch bereits ausreichend eingegangen.

Das *Erstellen von Gutachten* beschränkt sich nicht allein auf die Tätigkeit der Jugendgerichts- und Vormundschaftsgerichtshilfe, sondern findet sich

mehr oder weniger in allen individuellen Hilfen für Minderjährige. Sehr viele Anträge, Beschwerden, Anzeigen oder auch sogenannte Anhörungen enthalten als wesentlichen Kern eine gutachtliche Stellungnahme, deren Tragweite mitunter nicht genügend erkannt wird.

Auch die Ausübung der Vermögenssorge, die Unterstützung bei der Vermögenssorge und die wirtschaftliche Hilfe sind Leistungen, die die Dienststelle des Jugendamts zu erbringen hat. Sie geben ihr jedoch gegenüber der inneren Verwaltung kein »eigenes Gesicht«, sondern verhindern eher, das eigenständige Wesen der Dienststelle recht zu erkennen.

— Übertragung von Aufgaben nach § 18 JWG (Delegation)

Nun wird man einwenden, die hier vertretene Meinung über die Dienststelle des Jugendamts als der zentralen Einrichtung der Jugendfürsorge könne nicht für diejenigen Gegenden gelten, in denen die Übertragung oder die sogenannte Delegation von Aufgaben nach § 18 JWG gerade innerhalb der Jugendfürsorge besonders gepflegt werde. Es heißt in dieser Vorschrift:

»Der Leiter der Verwaltung des Jugendamts kann im Rahmen der Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses die Erledigung einzelner Geschäfte oder Gruppen von Geschäften besonderen Ausschüssen sowie freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt, Jugendverbänden oder einzelnen in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Frauen und Männern widerruflich übertragen. Das Nähere regelt die oberste Landesbehörde. Die Verpflichtung des Jugendamts, für die sachgemäße Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben Sorge zu tragen, wird hierdurch nicht berührt.«

Während man in den meisten Jugendämtern von dieser Vorschrift höchst selten oder überhaupt keinen Gebrauch macht, ist es in einigen wenigen Bezirken, wie z. B. im Rheinland, seit Jahrzehnten üblich, die Erledigung zahlreicher Jugendamtsaufgaben insbesondere an die freien Vereinigungen der Jugendhilfe zu übertragen.

Es würde zu weit führen, hier im einzelnen zu untersuchen, welche Aufgaben wegen ihrer obrigkeitlichen Eigenart nicht übertragen werden dürfen und welche Tätigkeiten aus methodischen Gründen nicht auseinander gerissen werden sollten. Jede Übertragung hat sich an den Erkenntnissen einer fortschrittlichen Sozialarbeit, vor allem der sogenannten Einzelfallhilfe, zu orientieren. Die Mitglieder des JWA sollten sich deshalb konsequent gegen Übertragungen wenden, die einer solch kritischen Prüfung nicht standhalten. Im Unterschied zur generellen Förderung der Jugend und der Familien, an der die Dienststelle des Jugendamts selbst dann nicht unmittelbar teilnimmt, wenn die dafür in Betracht kommenden Einrichtungen und Veranstaltungen vom Jugendamt betrieben oder durchgeführt werden, ist die Dienststelle mit ihren Fachkräften und Räumlichkeiten bei der Gewährung ambulanter Erziehungshilfe wie auch bei der Erstattung der Gutachten direkt beteiligt. Die

Übertragung jugendfürsorgerischer Aufgaben könnte ein Jugendamt deshalb in extremen Fällen so weit treiben, daß die Dienststelle des Jugendamts ihre Gestalt und ihr eigentliches Wesen faktisch verliert und zu einer Art »Poststelle« herabsinkt, in der Briefe und Akten entgegengenommen, registriert und weitergegeben werden, ohne daß jemand ihren Inhalt wesentlich verändert.

Eine solche Entwicklung läßt sich jedoch mit der Verpflichtung des Jugendamts, für die sachgemäße Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben zu sorgen, auf die § 18 Satz 3 JWG ausdrücklich hinweist, nicht vereinbaren. Übertragungen von solchem Ausmaß sind deshalb ungesetzlich. Denn diese letzte Verantwortung, die ein Jugendamt für keine seiner Aufgaben von sich abwälzen kann, setzt voraus, daß das Jugendamt überhaupt imstande ist, die Erledigung jener Aufgaben, die es übertragen hat, aufgrund laufender persönlicher praktischer Erfahrungen seiner eigenen Fachkräfte zu beurteilen. Im Bereich der individuellen Hilfen ist das aber nur möglich, wenn die Dienststelle des Jugendamts stets einen zahlenmäßig erheblichen Teil von Fällen jeder jugendfürsorgerischen Aufgabe selbst bearbeitet. Die Dienststellen würden jeglichen Kontakt mit der Bevölkerung, mit den Kindern und Familien verlieren, und ihnen würde die innere Berechtigung fehlen, als Fachbehörde der Jugendhilfe aufzutreten, gestattete man ihnen, die Jugendfürsorge weitgehend der freien Jugendhilfe zu überlassen. Auch und gerade bei größtmöglicher Beteiligung der freien Vereinigungen muß die Dienststelle des Jugendamts eine von Leben erfüllte aktive Einrichtung bleiben, deren Fachkräfte fähig sind, aus immerwährender eigener Erfahrung in der Jugendhilfe mitzusprechen und mitzuhandeln.

Im übrigen gilt hier der Grundsatz, der bei der Förderung von Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der Jugendpflege herausgestellt wurde, in weitaus stärkerem Maße: die Delegation jugendfürsorgerischer Aufgaben darf nicht zu Monopolstellungen führen, durch die Teile der Bevölkerung, die die Prägung des beauftragten Verbandes ablehnen, faktisch ferngehalten oder in eine innere Abwehrhaltung gedrängt werden. Im Unterschied zur generellen Förderung der Jugend und der Familien können sich die Minderjährigen und ihre Eltern den meisten jugendfürsorgerischen Bemühungen überhaupt nicht entziehen. Genannt seien beispielsweise die Betreuung der Pflegekinder, die Vormundschafts- und die Jugendgerichtshilfe. Die individuellen Erziehungshilfen hat deshalb die Dienststelle des Jugendamts stets auch selbst bereitzuhalten. Ein beachtlicher Prozentsatz der Familien legt erfahrungsgemäß Wert darauf, anstelle eines (geprägten) freien Verbandes vom »neutralen« Jugendamt betreut zu werden. Besonders häufig ist das bei Eltern zu beobachten, die getrennt leben oder deren Ehe geschieden ist.

Es sei hier auf den schon zitierten § 3 JWG hingewiesen, in dessen Abs. 1 und 2 u. a. folgende Grundsätze festgelegt sind:

»(1) Die von den Personensorgeberechtigten bestimmte Grundrichtung der Erziehung ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe

zu beachten, sofern hierdurch das Wohl des Kindes nicht gefährdet wird.

(2) Den Wünschen der Personensorgeberechtigten, die sich auf die Gestaltung der öffentlichen Jugendhilfe im Einzelfall richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind und keine unverhältnismäßigen Mehrkosten erfordern.»

Die Dienststelle des Jugendamts, die z. B. die Betreuung eines Kindes einer freien Vereinigung übertragen möchte, hat deshalb vorher die Eltern oder einen sonstigen Personensorgeberechtigten in geeigneter Weise zu befragen. Dabei sind die Eltern auch berechtigt, die Hilfe von Seiten freier Vereinigungen überhaupt abzulehnen; § 5 Abs. 3 Satz 3 JWVG weist ausdrücklich darauf hin:

»Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.«

Aus dieser gesetzlichen Regelung ergibt sich zwingend, daß die Dienststelle des Jugendamts auf eigene Fachkräfte, die im Innen- und Außendienst die sozialpädagogischen Aufgaben wahrnehmen, d. h. die aufgezeigten Leistungen zu erbringen haben, nicht verzichten kann.

Diese Auffassung, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 bekräftigt wurde, vertritt die Arbeiterwohlfahrt seit langem. Vgl. dazu die »Grundsätze und Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Arbeiterwohlfahrt mit den Gemeinden«, Schriften der Arbeiterwohlfahrt, Heft 20, Bonn, 1968; den Sonderdruck aus »Neues Beginnen«, 3/1964, »Zur Problematik der Übertragung von Jugendamtsaufgaben an freie Wohlfahrtsverbände«, sowie das Muster eines Formblatts für die »Befragung der Eltern bei Übertragung von Aufgaben nach § 18 JWVG« vom Januar 1965.

Auch bei weitestgehender Delegation bleibt das Jugendamt verpflichtet, für die »sachgemäße Erledigung« der übertragenen Aufgaben zu sorgen (§ 18 Satz 3 JWVG). Das Jugendamt hat deshalb bei der Übertragung und danach in angemessenen Abständen zu klären, ob bei der einzelnen freien Vereinigung die personellen und sachlichen Voraussetzungen zur sachgemäßen Wahrung der Aufgaben auch tatsächlich vorliegen. Vgl. dazu 7.33.

Der JWA sollte sich bei der Delegation von Aufgaben im Bereich der Jugendfürsorge u. a. mit folgenden Fragen beschäftigen:

- Welche Aufgaben der Dienststelle des Jugendamts sind freien Vereinigungen, Verbänden usw. nach § 18 JWVG oder auch ohne Bezugnahme auf diese Vorschrift zur Erledigung übertragen?
- Entspricht dabei die Auflösung bestimmter zusammenhängender Aufgaben in einzelne Tätigkeiten den zeitgemäßen methodischen Forde-

rungen oder werden Einzeiltelle, die z. B. nur von einer Kraft wahrgenommen werden sollten, auseinandergerissen?

- Ist gewährleistet, daß sogenannte hoheitliche Obliegenheiten — hier im engeren Sinne von »obrigkeitlich« gemeint — der Dienststelle des Jugendamts verbleiben?
- Sind die freien Vereinigungen usw. nach ihrer personellen und sachlichen Ausstattung auch tatsächlich in der Lage, die übertragenen Aufgaben sachgemäß zu erledigen? Auf welche Weise wird diese Frage in angemessenen Abständen geklärt?
- Ist die Dienststelle aufgrund laufender eigener praktischer Erfahrungen imstande, die Erledigung der übertragenen Aufgaben fachgerecht zu beurteilen?
- In welchem Umfange beteiligt sich die Dienststelle an jenen Aufgaben, die überwiegend übertragen sind?
- Werden die Personensorgeberechtigten in geeigneter Weise vorher befragt, ob sie von der Dienststelle des Jugendamts oder einer bestimmten freien Vereinigung betreut werden wollen?
- Liegen in der Dienststelle die personellen, räumlichen und sonstigen Voraussetzungen vor, um bei entsprechenden Wünschen die Hilfen durch das Amt ausreichend leisten zu können?

— Personal der Dienststelle des Jugendamts

Der JWA ist nicht nur bei der Bestellung des Jugendamtsleiters (»Leiter der Verwaltung des Jugendamts«) zu hören (§ 16 Abs. 2 JWVG), sondern mit dem Ausschuss wird zumindest in kleinen und mittleren Ämtern auch über die Auswahl sonstiger Fachkräfte gesprochen. Für die Dienststelle des Jugendamts sind diese Entscheidungen von größter Bedeutung, weil mit ihnen die Qualität der zu erbringenden Leistungen steht und fällt.

Jugendamtsleiter

Über die Bestellung des Jugendamtsleiters heißt es in § 16 Abs. 2 JWVG:

»Zum Leiter der Verwaltung des Jugendamts dürfen nur Personen bestellt werden, die auf Grund ihres Charakters, ihrer Kenntnisse, ihrer Erfahrungen und in der Regel auf Grund einer fachlichen Ausbildung eine besondere Eignung für die Jugendhilfe haben; vor ihrer Bestellung ist der Jugendwohlfahrtsausschuss zu hören.«

Diese Fassung, die mit der Novelle von 1953 in das Gesetz eingefügt wurde, wird den Anforderungen, die die Dienststelle des Jugendamts an ihren Leiter stellt, nicht gerecht. »Charakter«, »Kenntnisse« und »Erfahrungen« sind

zu dehnbare Begriffe, als daß sie zu einer sachgerechten Auslese wesentlich beitragen könnten. Die »fachliche Ausbildung« fordert die Vorschrift jedoch nur »in der Regel«, und davon ist in den vergangenen fünfzehn Jahren in so vielen Städten und Kreisen abgewichen worden, daß die Regel weithin als Ausnahme gilt.

Niemand kommt auf den absurden Gedanken, die Tiere oder Wälder eines Kreises von einem Verwaltungsbeamten betreuen zu lassen. Dafür bezahlt man selbstverständlich einen akademisch ausgebildeten Veterinär oder Forstrat. Die Dienststelle des Jugendamts aber, die für das Wohl und Wehe der erziehungsbedürftigen Kinder und Jugendlichen verantwortlich ist, soll sich mit einem Leiter begnügen, der nur »in der Regel« fachlich ausgebildet ist. Da reicht sonderbarerweise an vielen Orten noch immer ein tüchtiger Verwaltungsbeamter ohne Sonderausbildung aus.

Für diese Personalpolitik lassen sich zahlreiche Gründe anführen, entscheidend ist aber letztlich das Fehlen eines klaren Leitbildes von der Dienststelle des Jugendamts. Es fehlt die Vorstellung von dem weiten Bereich ambulanter Hilfe, die ohne ein ausreichendes Maß psychologischer, pädagogischer und besonders methodischer Einsichten Gefahr läuft, sich in vordergründiger Betriebsamkeit zu erschöpfen. Und es fehlt die Vorstellung von der Tragweite der ungezählten gutachtlichen Stellungnahmen, die den Lebensweg eines Kindes positiv beeinflussen, aber auch in nicht wieder gutzumachender Weise belasten können. Der für diese Leistungen verantwortlich zeichnet, der »Jugendamtsleiter«, sollte deshalb von den Mitgliedern des JWA, wenn eine Neubesetzung ansteht, mit aller Sorgfalt und nicht ohne den Nachweis einer einschlägigen Fachausbildung ausgewählt werden. Die Dienststelle des Jugendamts ist kein Abstellgleis für gescheiterte Beamte und Angestellte, wie man es heute noch erleben kann.

Ist die Stelle des Jugendamtsleiters innerhalb der gehobenen Laufbahn eingestuft, kommen aufgrund ihrer umfassenden Ausbildung vor allem erfahrene und besonders tüchtige Sozialarbeiter(innen) in Betracht. Auch wenn ein akademisch ausgebildeter Leiter gesucht wird, werden für diese Aufgabe frühere Sozialarbeiter(innen) mit praktischer Erfahrung im allgemeinen fachlich besonders geeignet sein.

Sonstige Fachkräfte

Die Ausführungen über die fachliche Ausbildung des Jugendamtsleiters gelten entsprechend für diejenigen Kräfte, die im unmittelbaren Gespräch mit den Minderjährigen, Eltern, Lehrern, Meistern usw. den einzelnen Jugendlichen oder das einzelne Kind betreuen und die Vielzahl von Fakten zusammentragen und auswerten, die zur Klärung der erzieherischen Diagnose oder zur gutachtlichen Stellungnahme vor schwerwiegenden Entscheidungen Bedeutung gewinnen. Dabei ist es unerheblich, ob die einzelne Fachkraft den Schwerpunkt ihrer Arbeit in die Dienststelle — sogenannter »Innendienst«

— oder in den Bezirk — sogenannter »Außendienst« — legt oder ob beides weitgehend von einer Person wahrgenommen wird.

Trotz der Bedeutung, die den Fachkräften in der gesamten Jugendhilfe zukommt, begnügt sich das JWG mit einem Hinweis auf die Richtlinien der »obersten Landesbehörde« (vgl. 9.2). Es heißt in § 16 Abs. 3 JWG:

»Für die Auswahl und Ausbildung der in der Verwaltung des Jugendamts auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt tätigen Fachkräfte stellt die oberste Landesbehörde Richtlinien auf und legt die allgemeinen Voraussetzungen für die Eignung fest.«

Auch in der Praxis setzt sich in den letzten Jahren immer mehr die Auffassung durch, für jene Aufgaben, die das Wesen der Dienststelle des Jugendamts bestimmen und sie überhaupt erst zu einer Einrichtung eigener Art werden lassen, in erster Linie Sozialarbeiter(innen) einzustellen. Vor allem in größeren Dienststellen kommen für die Erledigung allgemeiner Verwaltungsaufgaben, wie sie in jedem Amt anfallen, auch Fachkräfte mit allgemeiner Verwaltungsausbildung in Betracht. Ihre Tätigkeit kann jedoch insoweit niemals der Dienststelle des Jugendamts ihre eigenständige Prägung geben.

Wenn heute die Leistungen vieler Dienststellen der Jugendämter noch wenig befriedigen, so liegt dies meist an der chronischen Überlastung der Fachkräfte, die es ihnen unmöglich macht, methodisch sinnvoll und damit auch erfolgversprechend zu arbeiten. Es ist deshalb immer wieder zu prüfen, ob die Zahl der Fachkräfte ausreicht, um den Arbeitsanfall sinnvoll bewältigen zu können.

Schließlich ist noch auf die Spezialkräfte hinzuweisen, die vor allem für die erzieherische Diagnose unentbehrlich sind. Zu nennen sind besonders Psychologen, Psychagogen, Psychiater sowie Kinder- und Jugendärzte, d. h. alle jene Kräfte, die als sogenanntes Team vornehmlich in den Erziehungsberatungsstellen tätig sind. Die Dienststelle des Jugendamts kann es im Interesse einer zügigen und doch gründlichen Erziehungshilfe nicht verantworten, sich mit »ihren« Kindern und Jugendlichen bei einer Erziehungsberatungsstelle immerfort »anzustellen«. Diese Einrichtungen haben durchaus nicht selten Wartezeiten von mehreren Wochen oder gar Monaten. Fortschrittliche Ämter sind deshalb seit langem dazu übergegangen, diese Spezialkräfte selbst haupt- oder nebenamtlich zu beschäftigen und innerhalb der Dienststelle des Jugendamts eine eigene »Erziehungsberatungsstelle« einzurichten.

Wenn sich dieser Gedanke in vielen kleinen und mittleren Kommunalverwaltungen noch nicht durchgesetzt hat, so nicht etwa deshalb, weil es dort keine Kinder und Jugendlichen gäbe, die einer so gründlichen Zuwendung bedürften, sondern weil die Vorstellung vom Wesen der Dienststelle des Jugendamts fehlt. Ein Kreiskrankenhaus ohne Labor und Röntgendiagnostik

ist undenkbar; über eine Dienststelle des Jugendamts ohne Psychologen und Psychiater regt sich niemand auf. Zumindest die Mitglieder des JWA sollten deshalb über das Wesen der Dienststelle des Jugendamts Bescheid wissen und ihren ganzen Einfluß geltend machen, um den kommunalen Parlamenten und Verwaltungen ein Leitbild aufzuzeigen, das mit den Erfordernissen einer zeitgemäßen Jugendhilfe in Einklang steht.

— Ausstattung der Dienststelle des Jugendamts mit Hilfsmitteln

Auch die besten Fachkräfte sind außerstande, sinnvoll zu arbeiten, wenn man ihnen die unumgänglichen Hilfsmittel vorenthält. Sowohl die Leistung ambulanter Erziehungshilfe als auch die Erarbeitung gutachtlicher Stellungnahmen vollzieht sich ganz überwiegend im persönlichen Gespräch. Ohne besonders eingerichtete Sprech- und Wartezimmer läßt sich deshalb die Arbeit in der Dienststelle des Jugendamts methodisch nicht sinnvoll gestalten. Das Einzelzimmer ist hier kein »Statussymbol«, sondern ein durch nichts zu ersetzendes Hilfsmittel für die Gewährung individueller Erziehungshilfen. Es widerspricht darum jeglicher Vernunft, wenn man noch heute Fachkräfte antrifft, die eine diesen Fragen unzugängliche Hauptverwaltung in den üblichen mit Aktenschränken vollgestopften Bürozimmern zusammenpfercht. In einer »bürokratisch« anmutenden Umgebung müssen sich die Klienten zwangsläufig verkrampfen; und viele Gespräche, die noch immer tagtäglich in den Dienststellen der Jugendämter nicht unter vier, sondern sechs bis zehn Augen und Ohren geführt werden, verletzen oft genug die Würde der Menschen, obwohl diese »zu achten und zu schützen« auch jede Stadt- und Kreisverwaltung verpflichtet ist (Art. 1 Abs. 1 GG).

Die Zeit wird hoffentlich kommen, in der man die Dienststellen der Jugendämter ihrer Eigenart entsprechend genauso leistungsgerecht gestaltet, wie das bei den sonstigen Einrichtungen der Leistungsverwaltung selbstverständlich ist. Die besondere Ausstattung der Erziehungsberatungsstelle wird z. B. allgemein anerkannt und praktiziert. Daß aber die Dienststelle des Jugendamts in ihrem sozialpädagogischen Kern im Grunde eine erweiterte Erziehungsberatungsstelle darstellt und deshalb nur unter entsprechenden Voraussetzungen wirklich Befriedigendes leisten kann, diese Einsicht fehlt.

Den Mitgliedern des JWA kann darum nur empfohlen werden, die Dienststelle des Jugendamts mit offenen Augen zu betrachten und bei jeder sich bietenden Gelegenheit daraufhinzuwirken, daß ihre Ausstattung und ihre sonstigen Hilfsmittel den hier aufgezeigten Anforderungen entsprechen.

— Zusammenfassung

In seinem Bemühen, die Tätigkeit der Dienststelle des Jugendamts in ihrer Eigenschaft als die zentrale Einrichtung der Jugendfürsorge zu unterstützen und ihre Belange gegenüber allen verantwortlichen Stellen und Gremien wirkungsvoll zu vertreten, sollte sich der JWA vor allem mit folgenden Fragen beschäftigen:

Zur personellen Besetzung der Dienststelle des Jugendamts

- Welche Kräfte sind in der Dienststelle des Jugendamts tätig? Wie sind sie fachlich ausgebildet?
- Wie sind die Jugendfürsorgelichen Aufgaben auf diese Kräfte verteilt?
- Ist die Betreuung erziehungsbedürftiger Minderjähriger (Leistung ambulanter Erziehungshilfe) und die Abgabe gutachtlicher Stellungnahmen nur solchen Kräften übertragen, die aufgrund ihrer Ausbildung und Erfahrung dafür geeignet sind?
- Wieviel Minderjährige hat die einzelne Kraft laufend zu betreuen?
- Wieviel gutachtliche Stellungnahmen sind im Monat durchschnittlich abzugeben?
- Mit welchen Aufgaben sind die einzelnen Kräfte sonst noch betraut?
- Gestattet der durchschnittliche Arbeitsanfall den Fachkräften eine sinnvolle Tätigkeit, oder fühlen sie sich überlastet?
- Welche diagnostischen Spezialkräfte stehen der Dienststelle haupt- oder nebenamtlich laufend zur Verfügung?
- Wieviel Minderjährige hatte die Dienststelle des Jugendamts im letzten Jahr erzieherisch insgesamt zu betreuen? Wieviel wurden davon den diagnostischen Spezialkräften vorgestellt?
- Wie lange muß im allgemeinen ein Kind warten, bis es von diesen Spezialkräften untersucht werden kann?

Zur Ausstattung der Dienststelle des Jugendamts

- Wie ist die Dienststelle räumlich untergebracht?
- Entspricht die Unterbringung den Anforderungen, die die Leistung individueller Erziehungshilfen an die Sprech- und Wartezimmer sowie an die sonstige äußere Gestaltung der Dienststelle des Jugendamts stellt?
- Erleichtert die Ausstattung der Räume den Kontakt mit den Besuchern?
- Steht den Kräften, die persönliche Gespräche mit den Besuchern führen müssen, ein Einzelzimmer zur Verfügung?
- Wird den Sozialarbeiterinnen, die im Landkreis einen entlegenen Bezirk zu betreuen haben, ein PKW gestellt, der sie befähigt, die Kinder, Familien, Lehrer, Bürgermeister, Pfarrer usw. je nach den Erfordernissen zu besuchen, oder erreichen sie ihren Bezirk nur an einzelnen Tagen oder Stunden der Woche?

3.472 Sonstige Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge)

— Diagnostische Spezialkräfte und -einrichtungen

Bei allen Entscheidungen oder Stellungnahmen, die sich auf die erzieherische Entwicklung von Minderjährigen und die im Einzelfall wirksamste Erzie-

hungshilfe beziehen, ergibt sich laufend das Erfordernis einer vertieften erzieherischen Diagnose. Ob es sich um die Betreuung von Pflegekindern, Mündeln oder Pfleglingen handelt, ob im Rahmen der Erziehungsbeistandschaft oder bei der Leistung von Vormundschafts- und Jugendgerichtshilfe bestimmte auffällige Verhaltensweisen der Kinder und Jugendlichen zu ergründen sind, immer wieder stehen die allgemeinen Fachkräfte, d. h. vor allem die Sozialarbeiter(innen) ohne besondere zusätzliche Ausbildung, vor Fragen, die sie selbst nicht ausreichend beantworten können. Am häufigsten zeigt sich dies wohl bei der Frage, ob Heimerziehung gewährt und welches Heim gewählt werden sollte. Die Heranziehung diagnostischer Spezialkräfte ist deshalb im Bereich der öffentlichen wie der freien Jugendhilfe unumgänglich. Als solche Spezialkräfte werden heute vor allem herangezogen:

- Psychologen,
- Psychagogen,
- Psychiater,
- Kinder- und sonstige Fachärzte,
- Sozialarbeiter mit entsprechender (z. B. heilpädagogischer) Zusatzausbildung.

Der geschichtliche Werdegang der Dienststelle des Jugendamts hat es mit sich gebracht, daß sich weniger in als neben oder völlig außerhalb dieser Dienststelle eine Spezialeinrichtung entwickelte, in der diese besonderen Fachkräfte zusammenarbeiten: die *Erziehungsberatungsstelle*, auf die bei der Betrachtung der Dienststelle des Jugendamts im vorstehenden Abschnitt bereits eingegangen wurde. Diese Erziehungsberatungsstellen beschäftigen sich freilich durchaus nicht ausschließlich mit der erzieherischen Diagnose. Vielmehr stehen ihnen in der Regel Fachkräfte zur Verfügung, die sich mit der Therapie im engeren Sinne beschäftigen. Die umfassende Bedeutung der Erziehungsberatungsstellen liegt jedoch im diagnostischen Bereich, und deshalb werden sie auch häufig allein zur Klärung dieser Fragen in Anspruch genommen.

Auch die Erziehungsberatungsstelle, die der ambulanten Erziehungshilfe zuzuordnen ist, steht nicht selten vor Fragen, die sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Methoden nicht zu beantworten vermag. So ergab sich die praktische Notwendigkeit, für Kinder und Jugendliche, über deren Schwierigkeiten im Rahmen ambulanter Hilfe kein klares Bild gewonnen werden kann, *Beobachtungsheime* zu schaffen, die die Minderjährigen mehrere Wochen oder auch Monate mit dem Ziel aufnehmen, die »Wurzeln« zu ergründen, aus denen z. B. ein bestimmtes auffälliges Verhalten eines Kindes verständlich wird. Erst ein solches Verständnis gestattet es im allgemeinen, den Erziehungsprozeß therapeutisch wirksam zu beeinflussen.

Als Sonderformen solcher Beobachtungsheime sind insbesondere *kinder- und jugendpsychiatrische Beobachtungsstationen* zu betrachten, die vor allem

in Verbindung mit Universitätskliniken oder Psychiatrischen Landeskrankenhäusern eingerichtet werden.

Als diagnostische Spezialeinrichtungen im Rahmen der individuellen Erziehungshilfen kommen somit in erster Linie in Betracht:

- Erziehungsberatungsstelle,
 - Beobachtungsheim,
 - kinder- und jugendpsychiatrische Beobachtungsstation.
- *Einrichtungen und Veranstaltungen zur Gewährung ambulanter Erziehungshilfe*

Das Wesen ambulanter Erziehungshilfe wurde bereits dargelegt (vgl. 3.471). Ihr wesentlicher Unterschied zu den sonstigen Erziehungshilfen liegt vor allem in dem Bemühen, die Erziehung des einzelnen Minderjährigen nicht etwa in Spezialeinrichtungen außerhalb der Familie zu vollziehen, sondern in erster Linie die Eltern und sonstigen Erzieher, aber auch das Kind oder den Jugendlichen so wirksam zu unterstützen, daß eine sich anbahnende oder bereits eingetretene erzieherische Fehlentwicklung innerhalb der eigenen Familie verhütet oder überwunden werden kann.

Diese Hilfe vollzieht sich vor allem im Gespräch, die Bedeutung geeigneter Sprech- und Wartezimmer war deshalb schon bei der Betrachtung der Dienststelle des Jugendamts und ihrer Ausstattung aufzuzeigen. Die ambulante Erziehungshilfe führt jedoch sehr häufig nur dann zum erstrebten Ziel, wenn dem Betreuer zugleich ein Fächer besonderer Einrichtungen und Veranstaltungen zur Verfügung steht, die je nach dem Einzelfall in die Bemühungen einbezogen werden können.

Alle diese Einrichtungen und Veranstaltungen, die hier zu nennen sind, gewähren ihre besonderen Leistungen ebenfalls in »ambulanter« Form und werden darum im Interesse einer klaren systematischen Gliederung am sinnvollsten unter dem Gesichtspunkt der ambulanten Erziehungshilfe zusammengefaßt.

An erster Stelle ist noch einmal die *Erziehungsberatungsstelle* zu erwähnen, die — wie eben erläutert — sich niemals rein auf die erzieherische Diagnose beschränkt, sondern, wie schon der Name sagt, die Eltern und sonstige beteiligte Personen oder Stellen einmalig oder auch öfter berät und unterstützt. Daneben und auch in Verbindung mit Erziehungs- oder Familienberatungsstellen richtet man in zunehmendem Maße besondere *Jugendberatungsstellen* ein, die in erster Linie älteren Kindern, Jugendlichen und jungen Menschen zur Beratung in allen sie bewegenden Fragen offenstehen.

Zu nennen ist weiterhin die soziale *Gruppenarbeit* einschließlich der ambulanten *Gruppentherapie*, die neben der Einzelfallhilfe — bei der man sich vornehmlich auf das Einzelgespräch stützt — eine psychologisch besonders

fundierte und durchdachte Methode darstellt, in der das Zusammenwirken mehrerer in einem kleineren Kreis, einer »Gruppe«, bewußt herbeigeführt wird, um die Lösung und Klärung bestimmter Probleme und Fragen des einzelnen zu erreichen. Diese Hilfen können Minderjährigen aller Altersstufen und auch Erwachsenen (Mütter, Väter, Eltern, Pflegeeltern usw.) angeboten werden. Dabei sind die Übergänge zu allgemeinen Gruppen innerhalb der Jugendpflege und der generellen Förderung der Familien fließend. Die hier angesprochene Gruppenarbeit läßt sich nur mit Fachkräften durchführen.

Einige der Spezialkräfte, die für die erzieherische Diagnose herangezogen werden, kommen auch für *besondere therapeutische Hilfen* in Betracht. Hier steht die Behandlung durch Psychotherapeuten, Psychagogen und Psychiater im Vordergrund.

Seit einigen Jahren wächst innerhalb der Jugendhilfe immer mehr das Verständnis für die *individuelle Betreuung geistig und körperlich behinderter Minderjähriger*. Diesen stehen in erster Linie Leistungen nach den §§ 39 ff. des Bundessozialhilfegesetzes zu, die von den Sozialämtern gewährt werden. Damit sind aber die Jugendämter aus ihrer Verpflichtung nicht entlassen, geeignete erzieherische Hilfen auch für diese von der Natur benachteiligten Minderjährigen zu leisten. Im Rahmen der ambulanten Erziehungshilfe gewinnen vor allem Spezialberatungsstellen, deren Mitarbeiter auch Hausbesuche durchführen, sowie Sonderveranstaltungen, über die sich die Mitglieder des JWA informieren lassen sollten, große Bedeutung.

Schließlich gehört in den Bereich der ambulanten Hilfen auch die besondere Beratung, Betreuung und Unterstützung alleinstehender Mütter einschließlich der werdenden, oft sehr jungen Mütter. Neben den Fragen, für die das Gesundheitsamt zuständig ist, ergibt sich ein weiterer Kreis individueller Sorgen und Nöte, deren Behebung für die Erziehung der Kinder wie für die Mütter selbst größte Tragweite haben und den Einsatz einer ausreichenden Zahl von Fachkräften verlangen. Ein Jugendamt, das diese Hilfen, die oft in Verbindung mit der Führung von Vormundschaften und Unterhaltspflegschaften zu leisten sind, nicht ausreichend gewährt, verletzt nicht nur seine ihm gesetzlich obliegenden Pflichten, sondern spart auch an der falschen Stelle, weil spätere Hilfen, denen man sich nicht mehr entziehen kann, oft erheblich teurer sind.

An Einrichtungen und Veranstaltungen innerhalb der ambulanten Erziehungshilfe lassen sich somit vor allem folgende nennen:

- Erziehungsberatungsstelle, Jugendberatungsstelle;
- Einrichtungen und Veranstaltungen für Sonderformen sozialer Gruppenarbeit und ambulanter Gruppentherapie;
- ambulante Behandlung durch Psychotherapeuten, Psychagogen und Psychiater;

— ambulante Einrichtungen und Veranstaltungen zur Sonderbetreuung körperlich und geistig behinderter Minderjähriger;

— ambulante Einrichtungen zur Sonderbetreuung werdender Mütter und alleinstehender Mütter mit Kindern.

— Einrichtungen und Veranstaltungen zur individuellen Ergänzung der Familienerziehung

Die Jugendhilfe kann auf die Erziehung eines Kindes einwirken, ohne selbst Erziehungsträger zu werden, und damit — im Bereich der individuellen Hilfen — ambulante Erziehungshilfe leisten. Die Jugendhilfe kann aber auch die Erziehung im vollen Umfange übernehmen (Heimerziehung) oder für die Erziehung des Minderjährigen in einer anderen Familie sorgen.

Zwischen diesen Möglichkeiten liegt das Feld der ergänzenden Leistungen, in dem die Jugendhilfe die Erziehung nicht im vollen Umfange übernimmt, aber auch nicht weitgehend außerhalb des Erziehungsprozesses bleibt, sondern in dem sie das Kind oder den Jugendlichen mitunter regelmäßig oder auch ohne feste Ordnung stunden- oder tageweise erzieht.

Die Erziehung in der Familie wird auch durch viele Einrichtungen und Veranstaltungen zur generellen Förderung der Jugend (Jugendpflege) ergänzt, die Abgrenzung beider Bereiche voneinander wird darum mitunter schwierig, wenn man sich nicht an exakte Definitionen hält. Kennzeichnend für die Leistungen der generellen Förderung ist das allgemeine Angebot, der Wunsch nach einer möglichst hohen Beteiligung der angesprochenen Kinder oder Jugendlichen. Eine Prüfung, ob der einzelne Minderjährige einer solchen Ergänzung bedarf, kommt deshalb bei der generellen Förderung nicht in Betracht. Darum ist insbesondere der Kindergarten der Jugendpflege zuzuordnen, weil er — von seiner Aufgabe her — allen Kindern offenstehen sollte. Wenn dies wegen fehlender Kindergärten heute leider noch nicht gewährleistet ist, so wird dadurch die grundsätzliche Einordnung des Kindergartens in die generelle Förderung der Jugend nicht berührt.

Im Bereich der individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge) sind erzieherische Leistungen nur zu gewähren, wenn bei dem einzelnen Kinde oder Jugendlichen *individuelle* Erziehungsbedürftigkeit vorliegt. Kennzeichnendes Merkmal der hier zu betrachtenden Einrichtungen und Veranstaltungen ist deshalb die unumgängliche individuelle Prüfung, ob die Erziehung des Minderjährigen überhaupt einer Ergänzung bedarf. An einer hohen Teilnehmerzahl in diesem Bereich kann darum die Jugendhilfe niemals interessiert sein.

Die zahlreichen Einrichtungen und Veranstaltungen, die der individuellen Ergänzung der Familienerziehung dienen, können im Rahmen dieser Einführung nicht näher erläutert werden. In Betracht kommen vor allem folgende:

- Kinderkrippe, Krabbelstube, Kinderhort, Kindertagesstätte, Schularbeitsgruppe, Werktagsheim;
- Heilpädagogischer Kindergarten, heilpädagogische Sondereinrichtungen für Sonder- und Oberschüler, Einrichtungen für kurzfristige Gruppentherapie, Einrichtungen zur kurzfristigen Aufnahme kranker Minderjähriger;
- Sondereinrichtungen für körperlich und geistig behinderte Minderjährige (Kindergarten, Hort, Tagesstätte, beschützende Werkstatt);
- Einrichtungen zur kurzfristigen Unterbringung Minderjähriger, die der Dienststelle des Jugendamts von den Polizeibehörden zugeführt werden;
- Heime für werdende Mütter und alleinstehende Mütter mit Kindern.

— Einrichtungen zur Durchführung von Heimerziehung

Von der Erziehung in einem Heim hat im allgemeinen jeder eine zumindest im Kern richtige Vorstellung. Es erübrigt sich deshalb, auf das Wesen der Heimerziehung, die die Erziehung durch die eigene Familie des Minderjährigen nicht ergänzt, sondern für kürzere oder längere Zeit ersetzt, näher einzugehen. Aus der Fülle unterschiedlicher Heime und entsprechender Einrichtungen werden nachstehend nur die hauptsächlichsten genannt:

- Säuglingsheime (möglichst nur noch ausnahmsweise für kurzfristige Aufnahme);
- Wohnheime für Minderjährige aller Altersstufen:
Kinderwohnheime (Kinderdauerheime, Kinderdörfer),
Jugendwohnheime (Schülerheime, Lehrlingsheime, Jungarbeiterheime, Jugenddörfer),
- Spezialheime für körperlich und geistig behinderte, erzieherisch gefährdete und geschädigte Minderjährige einschließlich Sonder- und Oberschüler, heilpädagogische Heime.

Jugendwohnheime werden heute der »Jugendsozialarbeit« zugerechnet. Dieser nicht sehr glücklich gewählte Begriff entwickelte sich nach 1945 für alle Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe, die in unmittelbarer Verbindung mit der Berufsfindung, -ausbildung und -ausübung stehen (z. B. Grundausbildungslehrgänge, Jugendgemeinschaftswerke, berufsbezogene Bildungshilfen und anderes mehr). Auf diese Einrichtungen und Veranstaltungen weist die Novelle von 1961 in § 5 Abs. 1 Nr. 7 JWG besonders hin.

3.473 Fördern von Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge)

Im Bereich der Jugendfürsorge gelten für das Fördern von Einrichtungen und Veranstaltungen grundsätzlich die gleichen Gesichtspunkte, die bereits im Hinblick auf die generelle Förderung der Jugend (Jugendpflege) entwick-

kelt worden sind (vgl. 3.22). Auch auf die Besonderheiten, die sich im Bereich der Jugendfürsorge ergeben, wurde schon hingewiesen (vgl. die Ausführungen über die »Delegation« unter 3.471). Wegen der Bedeutung dieser Unterschiede erscheint es angezeigt, sie hier noch einmal herauszustellen.

Kommt es innerhalb der Jugendpflege zu einer — an sich unerwünschten — Monopolstellung einer freien Vereinigung, kann sich ein Minderjähriger ihrem Einfluß ohne weiteres dadurch entziehen, daß er von dem Angebot keinen Gebrauch macht. Ganz anders in der Jugendfürsorge, die weitgehend aufgrund gesetzlicher Vorschriften tätig werden muß. Wird hier einer Vereinigung eine Monopolstellung eingeräumt, kann sich der Minderjährige samt seiner Familie von den Bemühungen dieser Vereinigung nur schwer oder auch gar nicht distanzieren, wenn nicht das Jugendamt aus § 5 Abs. 3 Satz 3 JWG die richtigen Konsequenzen gezogen hat. Es heißt dort:

»Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.«

Wegen der höchstpersönlichen Fragen, die gerade im Verlauf individueller Erziehungshilfen zur Sprache kommen können, ist es auch der kleinsten Minderheit nicht zuzumuten, mit einer Stelle zusammenzuarbeiten, die sie aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen ablehnt. Da jedoch in unserer pluralistischen Gesellschaft jederzeit mit solchen Ablehnungen gerechnet werden muß, wird die Dienststelle des Jugendamts dieser Vorschrift nur gerecht, wenn sie von vornherein den Minderjährigen und Eltern eine echte Wahl ermöglicht, soweit überhaupt in dieser Stadt oder in diesem Kreis freie Verbände innerhalb der Jugendfürsorge tätig sind. D. h. die Dienststelle des Jugendamts hat, um das Elternrecht zu respektieren, die einzelnen Leistungen stets auch selbst bereitzuhalten.

Dies gewinnt in besonderem Maße bei der Bereitstellung diagnostischer Spezialkräfte und -einrichtungen Bedeutung. Wenn den Eltern z. B. in weitem Umkreis nur eine — besonders geprägte — Erziehungsberatungsstelle zur Verfügung steht, so widerspricht das in der Regel eindeutig dem oben angeführten § 5 Abs. 3 Satz 3 JWG. Im übrigen ist bei den diagnostischen Spezialkräften und -einrichtungen zu bedenken, daß — wie ausführlich aufgezeigt wurde — die Dienststelle des Jugendamts im allgemeinen überhaupt nicht voll funktionsfähig ist, wenn sie über solche Kräfte und Einrichtungen nicht selbst verfügt.

3.474 Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich der individuellen Hilfen für Minderjährige (Jugendfürsorge)

Da das Schaffen und Durchführen von Einrichtungen und Veranstaltungen nur die Konsequenz einer rechten Förderung darstellt, ergeben sich die hier zu beobachtenden Grundsätze ohne weiteres aus den vorstehenden Darle-

gungen. Soweit die Voraussetzungen für die Förderung eines Trägers der freien Jugendhilfe in bezug auf ein bestimmtes Projekt nicht vorliegen, hat das Jugendamt nach § 5 Abs. 1 JWG das fragliche Vorhaben in der Regel selbst durchzuführen. Im Unterschied zur Jugendpflege besteht innerhalb der Jugendfürsorge für die allermeisten Einrichtungen und Veranstaltungen ein offensichtliches Bedürfnis. Die kommunalen Träger von kleineren oder gar Kleinstjugendämtern, wie sie leider noch zu finden sind, werden sich freilich oft fragen müssen, ob sie nicht mit den Trägern benachbarter Jugendämter zum Aufbau und Betrieb bestimmter Einrichtungen — wie z. B. einer Erziehungsberatungsstelle, eines Beobachtungsheimes, einer beschützenden Werkstatt u. v. a. m. — Zweckverbände bilden sollen, um ihren gesetzlichen Verpflichtungen bei der Gewährung individueller Hilfen für Minderjährige ausreichend nachkommen zu können.

3.5 »Heimaufsicht und Schutz von Minderjährigen unter 16 Jahren in Heimen« (§§ 78 und 79 JWG)

Die Aufgaben, die das JWG in den §§ 78 und 79 behandelt, obliegen in erster Linie dem Landesjugendamt. Sie brauchen darum in dieser Betrachtung nur sehr kurz erläutert zu werden. Es heißt in § 78 Abs. 1 Satz 1 JWG:

»Das Landesjugendamt führt die Aufsicht über Heime und andere Einrichtungen, in denen Minderjährige dauernd oder zeitweise, ganz- oder für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig, betreut werden oder Unterkunft erhalten.«

Der Aufsicht unterliegen damit nicht nur alle Einrichtungen zur Gewährung von Heimerziehung, sondern auch alle Einrichtungen im Bereich

- der generellen Förderung der Jugend (Jugendpflege),
- der erzieherischen Diagnose,
- der ambulanten Erziehungshilfe sowie
- der Ergänzung der Familien-erziehung,

soweit in ihnen Minderjährige betreut werden oder Unterkunft erhalten. Auszunehmen sind davon jedoch Einrichtungen, die einen besonderen Zweck außerhalb der Jugendhilfe dienen, wie z. B. Krankenhäuser, Hotels und Jugendstrafanstalten, sowie die in § 78 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich genannten Jugendbildungs- und Jugendfreizeitstätten, Studentenwohnheime und Schülerwohnheime; letztere aber nur, wenn sie landesgesetzlich der Schulaufsicht unterstehen.

Unter die Aufsicht fallen aber Jugendherbergen, feste Zeltlagerplätze, Stadtranderholungseinrichtungen, Kindergärten und Kinderhorte.

Über das Ziel und damit auch den Umfang der Aufsicht sagt § 78 Abs. 2 JWG:

»Die Aufsicht erstreckt sich darauf, daß in den Einrichtungen das leibliche, geistige und seelische Wohl der Minderjährigen gewährleistet

ist. Die Selbständigkeit der Träger der Einrichtungen in Zielsetzung und Durchführung ihrer erzieherischen Aufgaben bleibt unberührt, sofern das Wohl der Minderjährigen nicht gefährdet wird.«

In den Absätzen 3 bis 7 wird dann die Durchführung der Aufsicht näher geregelt.

Für das örtliche Jugendamt ist Absatz 5, der sich mit der Überprüfung der Einrichtungen »an Ort und Stelle« beschäftigt, besonders wichtig. Es heißt hier in Satz 2:

»Das Landesjugendamt soll das Jugendamt und einen zentralen Träger der freien Jugendhilfe, wenn diesem der Träger der Einrichtung angehört, bei der Überprüfung zuziehen.«

Eine aktive Dienststelle des Jugendamts wird von sich aus das Landesjugendamt, insbesondere durch Hinweise, unterstützen. Werden einem Mitglied des JWA Mißstände eines Heimes oder einer anderen Einrichtung — auch wenn sie nicht unter § 78 JWG einzuordnen ist — bekannt, so wird es im allgemeinen angezeigt sein, zunächst den Jugendamtsleiter, Oberkreisdirektor, Landrat oder Oberbürgermeister zu verständigen. In manchen Fällen kann es geboten sein, gewisse Mißstände, die von einer Einrichtung bekannt geworden sind, im JWA zu erörtern.

Mit § 79 JWG versucht der Gesetzgeber, die Betreuung der Pflegekinder (§§ 28 ff. JWG) auf Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren auszudehnen, soweit sie in den Heimen und Einrichtungen, die der Aufsicht nach § 78 JWG unterstehen, betreut werden oder Unterkunft erhalten. Auch an dieser Aufgabe kann das Landesjugendamt die Dienststelle des örtlichen Jugendamts beteiligen.

3.6 Förderung des Jugendschutzes

3.61 Wesen des Jugendschutzes

Wer sich mit der erzieherischen Gefährdung, die heute die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen generell bedroht, näher beschäftigt, der findet in der Vielzahl negativer Faktoren, die alle zu der komplexen Gefährdung beitragen, eine Reihe besonderer Gefahren, die die öffentliche Hand in ihrer Eigenschaft als »Obrigkeit« zwingen, mit bestimmten Eingriffen gegen diejenigen vorzugehen, die diese Gefahren heraufbeschwören. Auf diese Weise versucht das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1960 die arbeitende Jugend vor Gefahren zu schützen, die ihr am Arbeitsplatz drohen; außerdem verbietet es die Kinderarbeit. Das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit von 1951 bemüht sich, die Gefahren zu mindern, denen die Jugend an bestimmten Orten, in Gast- und Vergnügungstätten sowie bei Filmveranstaltungen ausgesetzt ist; außerdem will es die Kinder und Jugendlichen vor den Gefahren des Tabaks und Alkohols bewahren. Das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften von 1953 wendet sich gegen die Verbrei-

tung sogenannter Schmutz- und Schundliteratur. Neben diesen Spezialgesetzen des Jugendschutzes gibt es eine kaum übersehbare Zahl allgemeiner Schutzgesetze, von denen einige den Kindern und Jugendlichen ebenfalls einen erhöhten Schutz bringen wollen; als bedeutsamstes ist hier das Strafbuch zu nennen.

Die Durchführung dieser Schutzgesetze liegt — abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen, die übergangen werden können — *nicht* beim Jugendamt, sondern bei anderen öffentlichen Stellen, wie z. B. den Staatsanwaltschaften, den Ordnungs- und Polizeibehörden, den Gewerbeaufsichtsämtern und den Gerichten. Die Dienststelle des Jugendamts sollte jedoch mit diesen Stellen eng zusammenarbeiten.

3.62 Unterscheidung von »Jugendschutz« und »Förderung des Jugendschutzes«

Mit der Durchführung der genannten Gesetze, d. h. in erster Linie mit dem Einschreiten gegen diejenigen, die sich über die Verbote hinwegsetzen — eine im Einzelfall oft sehr schwierige Aufgabe —, ist es jedoch nicht allein getan. Die Jugend muß vielmehr ganz speziell auf die Gefahren hingewiesen und vorbereitet werden, die ihr allgemein drohen. Daneben ist immer wieder von neuem das Verantwortungsgefühl jener Erwachsenen zu wecken und zu stärken, die die verschiedenen Gefahrenquellen beeinflussen oder ausschalten können. Um diese Bemühungen geht es dem Gesetzgeber, wenn er in § 5 Abs. 1 Nr. 8 JWG — terminologisch höchst unbefriedigend — von »erzieherischen Maßnahmen des Jugendschutzes« spricht und das Jugendamt verpflichtet, dafür geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern oder selbst zu schaffen.

Diese Bemühungen umfaßt man begrifflich klarer mit der Bezeichnung »Förderung des Jugendschutzes«, denn als »Jugendschutz« selbst sollte ausschließlich die Gefahrenabwehr im engeren Sinne, d. h. der Eingriff gegen diejenigen, die die Schutzgesetze verletzen, angesprochen werden. In der Praxis wird leider im allgemeinen zwischen dem »Jugendschutz« und der »Förderung des Jugendschutzes« nicht unterschieden. Es ist darum in dieser Einführung besonders darauf hinzuweisen, daß der sogenannte »positive Jugendschutz« Einrichtungen und Veranstaltungen umfaßt, die bei systematischer Einordnung in den Bereich der Jugendpflege fallen.

3.63 Fördern und Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen zur Förderung des Jugendschutzes

In der Praxis sind in diesem Bereich bisher wohl nur Veranstaltungen durchgeführt worden. Als Beispiele sind zu nennen: Vorführungen von Filmen und Ton-Dia-Reihen auch in Verbindung mit Vorträgen und Aussprachen sowie Ausstellungen. Dabei sollten besonders Fachkräfte des Jugendschutzes — Staatsanwälte, Kriminalbeamte, Richter, Beamte der Gewerbeaufsichtsämter — aber auch erfahrene Pädagogen, Psychologen, Ärzte und Sozial-

arbeiter mitwirken. Durch Fernseh- und Rundfunksendungen, Zeitungs- und Illustriertenaufsätze, Plakatanschläge, Filmbesprechungen, Verteilung von Broschüren und Flugblattaktionen kann außerdem versucht werden, die Gedanken des Jugendschutzes in die Öffentlichkeit zu tragen. In viel stärkerem Maße als bisher sollte man die Jugend auch mit den Gefahren des Straßenverkehrs vertraut machen, entsprechend schulen und schützen.

Das Fördern und Schaffen von Einrichtungen und Veranstaltungen zur Förderung des Jugendschutzes richtet sich nach denselben Grundsätzen, die für den Bereich der Jugendpflege ausführlich aufgezeigt wurden.

Der JWA sollte sich informieren, was seither zur Förderung des Jugendschutzes von seiten der öffentlichen und freien Jugendhilfe getan worden ist, und beraten, wie gegebenenfalls zukünftig die Arbeit in diesem Bereich gestaltet werden kann.