

Schriften der Arbeiterwohlfahrt 20

IV B 203 1/10

Grundsätze  
und Empfehlungen  
der Arbeiterwohlfahrt  
zur Zusammenarbeit  
mit den Gemeinden

A 6848

Herausgeber: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn 1968

Bibliothek  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

g 4142 FES 23. 9. 71

Schriftleitung: Lotte Lemke

## Vorwort

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt hat bereits im November 1961 »Richtlinien und Empfehlungen zur Zusammenarbeit von Arbeiterwohlfahrt und Kommunen auf Grund der neuen Sozialgesetzgebung« herausgegeben, die in einer großen Auflage an die Kreis- und Ortsverbände gegangen und inzwischen längst vergriffen sind. Diese als interne Information gedachte Veröffentlichung sollte unsere Organisation mit dem durch das Bundessozialhilfegesetz und das Jugendwohlfahrtsgesetz veränderten Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, mit der grundsätzlichen Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zu dieser Frage und mit den möglichen Konsequenzen aus der neuen Sozialgesetzgebung vertraut machen.

Wir gingen damals noch davon aus, daß das zu erwartende Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege berührenden Vorschriften der beiden Gesetze bald abgeschlossen sein würde. Die Entscheidung über die 1962 eingereichten Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollklagen ist erst am 18. Juli 1967 erfolgt. Sie erklärt die auf das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege bezüglichen Bestimmungen zwar als mit dem Grundgesetz vereinbar, legt aber den Inhalt der angefochtenen Vorschriften in neuer Weise aus. Es erschien uns deshalb notwendig, die damaligen »Richtlinien und Empfehlungen zur Zusammenarbeit von Arbeiterwohlfahrt und Kommunen« zu überarbeiten, um unseren Orts- und Kreisverbänden die Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht, die eine Bestätigung unserer von jeher vertretenen Auffassung darstellt, zu erläutern. Damit hoffen wir, eine Handreichung für die praktische Arbeit auf Orts- und Kreisebene der Arbeiterwohlfahrt und für ein gutes partnerschaftliches Zusammenwirken mit den Gemeinden zu geben.

An der zweiten erweiterten Fassung haben, wie an der ersten, Mitarbeiter aus dem Bereich der Arbeiterwohlfahrt und befreundete Kommunalpolitiker mitgewirkt, denen wir für ihre Hilfe herzlich zu danken haben.

Bonn, im Februar 1968

Lotte Lemke

Vorsitzende des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt

## Inhalt

	Seite
Vorwort . . . . .	3
1. Einführung . . . . .	5
2. Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege auf der Grundlage des geltenden Rechts . . . . .	6
2.1 Inhalt der einschlägigen Gesetzesbestimmungen aus JWG und BSHG	6
2.2 Auslegung der angefochtenen Bestimmungen durch das Bundesverfassungsgericht . . . . .	9
3. Grundsätze der Arbeiterwohlfahrt zum Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege . . . . .	12
3.1 Allgemeine Grundsätze . . . . .	12
3.2 Verantwortlichkeit der öffentlichen Wohlfahrtspflege . . . . .	14
3.3 Planung und Bereitstellung von Einrichtungen und Veranstaltungen	15
3.4 Grundsätze für die Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege . . . .	17
4. Empfehlungen der Arbeiterwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden . . . . .	17
4.1 Allgemeine Empfehlungen . . . . .	17
4.2 Heranziehung freier Träger und Übertragung an freie Träger durch die Gemeinden . . . . .	18
4.3 Empfehlungen zur Schaffung von Einrichtungen und Veranstaltungen öffentlicher und freier Träger . . . . .	20
4.4 Empfehlungen für die finanzielle Förderung durch die Gemeinden	24
5. Beratung in sozialen Angelegenheiten . . . . .	26
6. Zusammenfassung . . . . .	27
Anhang: Literatur zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes . . . . .	28

## 1. Einführung

Im Sommer 1961 verabschiedete der dritte Bundestag zwei soziale Gesetze, das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und das Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG), die für die freie Wohlfahrtspflege von großer Bedeutung sind.

Das *Bundessozialhilfegesetz* vom 30. 6. 1961

bringt eine Zusammenfassung der verschiedenen verstreuten fürsorgerechtlichen Bestimmungen (von der Fürsorgepflichtverordnung von 1924 bis zum Tuberkulosehilfegesetz von 1961) und bedeutet eine positive Weiterentwicklung der fürsorgerechtlichen Grundsätze aus den zwanziger Jahren. Der Rechtsanspruch des Hilfesuchenden und sein Wahlrecht sind in dem Gesetz gesichert. Vor die Geld- und Sachleistung stellt es die persönliche Hilfe; es führt neue Arten der Hilfe ein.

Das *Gesetz für Jugendwohlfahrt* vom 11. 8. 1961

stellt eine bloße Neufassung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1924 dar, durch die das alte Gesetz in einigen Punkten erweitert und neu formuliert wird. Das Gesetz führt insbesondere die Zuständigkeit des Jugendamtes für die Kostentragung bei erzieherischen Hilfen, die freiwillige Erziehungshilfe und eine erweiterte Heimaufsicht ein.

Durch beide Gesetze wollten die damalige Bundesregierung und ihre Bundestagsmehrheit zugleich das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege entscheidend verändern. Sie wollten der freien Wohlfahrtspflege in beiden Gesetzen »bewußt einen Vorrang einräumen«, wie es in der amtlichen Begründung zum JWG heißt<sup>1</sup>, einen Vorrang, der ihr nach der bisherigen Sozialgesetzgebung nicht zustand. Die beabsichtigte Vorrangstellung hatte in den vorangehenden Jahren zu heftigen Fachkontroversen geführt, an denen sich auch die Arbeiterwohlfahrt mit verschiedenen Stellungnahmen gegen die Gesetzentwürfe beteiligt hatte<sup>2</sup>. Diese Frage war auch die Veranlassung dafür, daß beide Gesetze, auch das fachlich so bedeutsame Sozialhilfegesetz, gegen die damaligen Oppositionsparteien im Bundestag — SPD und FDP — angenommen wurden.

Noch bevor die beiden Gesetze im Sommer 1962 in Kraft traten, reichten vier Städte Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ein, machte das Land Hessen eine Normenkontrollklage anhängig, der sich weitere Länder anschlossen. Die Verfassungsbeschwerde der Städte bezog sich nur auf Vorschriften der beiden Gesetze, die die Vorrangs- und Förderbestimmungen zugunsten der freien Wohlfahrts- und Jugendverbände betreffen, d. h. auf die unten in Abschnitt 2.1 abgedruckten Paragraphen. Auch in den Normenkontrollklagen standen diese Vorschrif-

<sup>1</sup> Abgedruckt auf Seite 30 der „Materialien zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. 8. 1961“. Herausgegeben vom Deutschen Jugendinstitut München, 1963.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. die Schrift „40 Jahre Arbeiterwohlfahrt“. Schriften der Arbeiterwohlfahrt, Heft 12, 1959, mit den Entscheidungen der Reichskonferenz 1959 zu den beiden Gesetzentwürfen.

ten im Mittelpunkt; daneben wurden auch andere Bestimmungen aus beiden Gesetzen angegriffen, von denen die §§ 12 Absatz 1 und 24 JWG, der § 73 Absatz 2 und 3 sowie § 96 Absatz 1 Satz 2 BSHG durch das Urteil vom Bundesverfassungsgericht vom 18. 7. 1967 für nichtig erklärt wurden.

Der Arbeiterwohlfahrt wurde vom Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den durch die Verfassungsbeschwerde der Städte angefochtenen Bestimmungen beider Gesetze gegeben. In unserer unveröffentlichten Stellungnahme vom 27. Mai 1963 haben wir es begrüßt, daß die Verfassungsbeschwerde Gelegenheit zu einer Klärung der umstrittenen Frage gibt und unsere Auffassung von der »Gleichrangigkeit von kommunaler Sozial- und Jugendhilfe und von freier Wohlfahrtspflege« begründet. In dieser Stellungnahme konnten wir weitgehend zurückgreifen auf unsere für den internen Gebrauch in der Organisation bestimmten »Richtlinien und Empfehlungen zur Zusammenarbeit von Arbeiterwohlfahrt und Kommunen« vom November 1961 (im folgenden abgekürzt als »Richtlinien und Empfehlungen«).

Nach fast fünfjähriger Verfahrensdauer wies das Bundesverfassungsgericht am 18. Juli 1967 die Verfassungsbeschwerde der Städte zurück und gab den Normenkontrollklagen der Länder in einigen — hier nicht interessierenden — Punkten statt<sup>3</sup>. Die Auslegung, die das Bundesverfassungsgericht in seiner nicht sehr ausführlichen Urteilsbegründung zur Vereinbarkeit der umstrittenen Vorschriften über das Verhältnis der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege und deren Förderung durch die Gemeinden bringt, entspricht den Grundanschauungen der Arbeiterwohlfahrt. Die Bundeskonferenz am 30. Oktober 1967 in Essen hat dies in einer Entschließung ausdrücklich unterstrichen (vgl. unten unter Abschnitt 3.1).

## 2. Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege auf der Grundlage des geltenden Rechts

### 2.1 Inhalt der einschlägigen Gesetzesbestimmungen aus JWG und BSHG

- 2.11 In der gegen den Widerstand weiter Fachkreise verabschiedeten Novelle zum *Jugendwohlfahrtsgesetz* von 1961 kommt die durch den Gesetzgeber seinerzeit beabsichtigte Vorrangstellung der freien Jugendhilfe noch stärker zum Ausdruck als im BSHG, das nach jahrelanger sorgfältiger und fachlich abgestimmter Vorarbeit erst im letzten Stadium der Gesetzesberatung entsprechend abgeändert wurde.

<sup>3</sup> Vollständig abgedruckt in „Zur Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des JWG und BSHG“ (Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Nr. 27, 1967).

Die §§ 5, 7 bis 9 des JWG traten an Stelle der §§ 4 bis 6 des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG). In ihnen wird das Verhältnis der öffentlichen Jugendhilfe, d. h. des Jugendamtes, zu den Trägern der freien Jugendhilfe geregelt. § 5 JWG sagt in Absatz 1, den Wortlaut von § 4 RJWG nahezu übernehmend:

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

Unserem Vorschlag — und dem anderer Fachgremien —, das Wort »gegebenenfalls« zu streichen, ist der Gesetzgeber nicht gefolgt, weil dies der von ihm beabsichtigten Vorrangstellung der freien Jugendhilfe nicht entsprochen hätte.

In dem am stärksten umstrittenen gewesenem, neu eingefügten Absatz 3 des jetzigen § 5 JWG heißt es:

»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 Jugendamtes 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 Bestimmung nimmt Bezug auf den dem JWG ebenfalls neu eingefügten § 3, der besagt:

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

Der neue § 6 JWG bringt als eine der wesentlichen Neuerungen des Gesetzes Grundsätze über Art und Maß der Hilfe im Einzelfall und über die Zuständigkeit des Jugendamtes für die Kostentragung bei erzieherischen Hilfen, die im RJWG von 1922 zwar vorgesehen, aber bereits 1924 außer Kraft gesetzt wurde. In Anlehnung an den alten § 6 RJWG sagt der neu gefaßte § 7 JWG:

»Das Jugendamt hat über die Verpflichtungen nach §§ 5 und 6 hinaus die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsgemäßen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zusammenzuwirken.«

Neu sind die Bestimmungen des § 8, die die Förderung der freien Jugendhilfe durch das Jugendamt regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit den Absätzen 2 und 3 befaßt, in denen es heißt:

»(2) Bei 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 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.«

2.12 Aus dem *Bundessozialhilfegesetz* von 1961 sind es insbesondere die §§ 8, 10 und 93, die das Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege regeln und die im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen wurden.

In § 8 Absatz 1 BSHG werden persönliche Hilfe, Geldleistung und Sachleistung als Formen der Sozialhilfe bezeichnet. Absatz 2 fährt dann fort:

»Zur persönlichen Hilfe gehören auch die Beratung in Fragen der Sozialhilfe sowie die Beratung in sonstigen Angelegenheiten, soweit letztere nicht an anderen Stellen oder Personen wahrzunehmen ist. Wird die Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten auch von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege wahrgenommen, ist der Ratsuchende zunächst hierauf hinzuweisen.«

Das Verhältnis der öffentlichen Sozialhilfe zur freien Wohlfahrtspflege wird in § 10 BSHG geregelt. Nachdem in Absatz 1 gesagt wurde, daß die Stellung »der Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Träger eigener sozialer Aufgaben und ihre Tätigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben durch dieses Gesetz nicht berührt werden«, heißt es in den Absätzen 2 bis 5 der Bestimmung:

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

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

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

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

Eine dem § 5 Absatz 1 JWG entsprechende Bestimmung über die für die Sozialhilfe erforderlichen Einrichtungen findet sich in Absatz 1 von § 93 BSHG:

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

## 2.2 Auslegung der angefochtenen Bestimmungen durch das Bundesverfassungsgericht

2.21 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18. Juli 1967 sämtliche oben wiedergegebenen Bestimmungen über das Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege als vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt und damit die Verfassungsbeschwerde der Städte insgesamt und die Normenkontrollklagen der Länder insoweit verworfen. Das Gericht hat die fraglichen Bestimmungen in der Begründung zu diesem Urteil indes völlig anders ausgelegt, als in der Absicht der damaligen Bundesregierung und ihrer Bundestagsmehrheit lag. Durch diese verfassungskonforme Auslegung des höchsten Gerichtes konnten die Bedenken der klagenden Parteien gegen die in beiden Gesetzen befürchtete Vorrangstellung der freien Träger, die auch die Arbeiterwohlfahrt teilte, ausgeräumt werden.

2.22 Die Begründung des Urteils geht davon aus, daß Sozial- und Jugendhilfe zwar nach wie vor eine Aufgabe der öffentlichen Hand sind, aber jetzt ebensowenig wie zur Zeit der Vorläufer der neuen Gesetze von der öffentlichen Hand allein nicht in ausreichendem Maße geleistet werden können. Das Urteil sagt:

»Es bedarf dazu vielmehr der gemeinsamen Bemühung von Staat und freien Jugend- und Wohlfahrtsorganisationen. Diese hergebrachte und durch Jahrzehnte bewährte Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden soll durch die Vorschriften gefördert und gefestigt werden (C I 1)«.«

Zweck der angefochtenen Bestimmungen ist nach Ansicht des Gerichtes »die Erzielung des bestmöglichen Erfolgs durch Koordination öffentlicher und privater Anstrengungen« (C I 2). Aber die Gesetze, so erklärt das Urteil, verfolgen *nicht* den Zweck, den freien Trägern »schlechthin einen Vorrang« einzuräumen. Das Gericht weist vielmehr »bei dieser Gesetzesauslegung«... »die verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragsteller gegen den sogenannten Vorrang der Träger der freien Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege als unbegründet« (C I 1 c) zurück.

Auch an anderer Stelle der Begründung wird vom »sogenannten Vorrang« gesprochen, woraus zu schließen ist, »daß das Gericht einen *echten* Vorrang

<sup>4</sup> Buchstaben und Ziffern in der Klammer beziehen sich hier und im folgenden auf die Gliederung der amtlichen Urteilsausfertigung.

als verfassungswidrig angesehen hätte<sup>5</sup>. Dem entspricht es, daß das Wort »Subsidiaritätsprinzip«, das in der amtlichen Begründung der Bundesregierung zum JWG-Entwurf von 1960 eine so große Rolle gespielt hat, im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes nicht aufgegriffen, für die verfassungsrechtliche Beurteilung der umstrittenen Vorschriften also gar nicht herangezogen wird. Infolgedessen trifft das höchste Gericht auch keine Entscheidung über die in der amtlichen Begründung zum JWG aufgestellte Behauptung, daß »nach dem Grundgesetz der Subsidiaritätsgedanke noch ernster zu beachten ist als nach der Weimarer Verfassung«.

Bei den Bestrebungen, den freien Verbänden in den Sozialgesetzen von 1961 »bewußt einen Vorrang« einzuräumen (vgl. oben unter Abschnitt 1), wurde u. a. damit argumentiert, daß Staat und Gemeinden nur eine »wertneutrale Erziehung« möglich sei. Wir haben uns dazu in unserer Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht wie folgt geäußert:

»Als Begründung wird angeführt, der öffentliche Träger könne infolge seiner weltanschaulichen Neutralität keine Erziehungsaufgaben erfüllen. Der Vorwurf einer sogenannten »wertneutralen« Erziehung trifft indes nicht nur die kommunale Sozial- und Jugendhilfe; er richtet sich auch gegen alle Verbände, die — wie die Arbeiterwohlfahrt — nicht zu den kirchlich gebundenen Verbänden gehören. Auch wir respektieren selbstverständlich den Willen der Eltern und des Hilfesuchenden. Wir sind bemüht, in unseren Einrichtungen unsere Erziehungsaufgabe in Achtung vor jeder religiösen Überzeugung und vor dem Willen der Eltern zu erfüllen und die jungen Menschen zu lehren, in gegenseitiger Toleranz zusammenzuleben. Den Vorwurf »wertneutraler« Erziehung müssen wir deshalb entschieden abwehren. Die Arbeiterwohlfahrt bejaht also das Wahlrecht der Eltern (nach § 3 JWG) wie das des Hilfesuchenden (nach § 3 BSHG) und hält damit das Recht der Eltern für ausreichend gesichert. Sie betrachtet die Wohlfahrtsverbände indes nicht als »geborene Vertreter« der Eltern oder der Hilfesuchenden.«

2.23 Das Urteil stellt an mehreren Stellen eindeutig die *Gesamtverantwortung der Gemeinden* für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und für eine sinnvolle Zusammenarbeit öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege fest. Das gilt vornehmlich für die Aufgabe der Gemeinden, nach § 5 JWG und § 93 BSHG für die erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen der öffentlichen und freien Träger Sorge zu tragen. Die Begründung des Urteils geht besonders eingehend auf die am stärksten umstrittenen Vorschriften des § 5 JWG ein und sagt dazu u. a.:

»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 verlan-

<sup>5</sup> H. D. Imhoff: Bewährte Zusammenarbeit partnerschaftlich fortsetzen. Unsere Arbeit, Heft 12, 1967.

gen, 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 sinnvollm 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 (C I 1 a).«

In ähnlicher Weise wird die Verpflichtung des Trägers der Sozialhilfe zu einer den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßten Schaffung geeigneter Einrichtungen öffentlicher und freier Träger ausgelegt (C I 1 b).

2.24 Das Urteil erklärt auch die in beiden Gesetzen enthaltene *Förderungs- und Finanzierungspflicht der Gemeinden* gegenüber der freien Wohlfahrtspflege »nicht schlechthin« für einen Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung. Es stellt vielmehr diese Verpflichtung ausdrücklich in die eigene Verantwortung der Träger der Sozial- und Jugendhilfe (C I 5 b). Die Gemeinde bzw. das Jugendamt soll Einrichtungen und Veranstaltungen der freien Träger nur fördern, »soweit es diese für erforderlich und geeignet hält«. Ob eine Einrichtung erforderlich und geeignet ist, hat die Gemeinde nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen zu prüfen. Dabei ist auch die Eigenleistung des freien Trägers zu berücksichtigen, doch soll eine höhere Eigenleistung nicht auch einen höheren Förderungsbetrag nach sich ziehen. Die vorher oft und mit guten Gründen geäußerte Befürchtung, die neue Gesetzgebung stelle eine Privilegierung der großen und finanzstarken Verbände dar, wird durch das Urteil ausgeräumt. Die Begründung des Urteils sagt dazu:

»Wenn § 8 Abs. 3 JWG weiter bestimmt, daß bei Förderung von Maßnahmen der Träger der freien Jugendhilfe deren Eigenleistungen zu berücksichtigen sind, so bedeutet das nicht, daß die Höhe des von der Gemeinde zu leistenden Beitrages 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 Eigenleistung erbringt. Auch hier hat die Gemeinde einen weiten Raum für eigene Entscheidungen. Keinesfalls ist sie gezwungen, Haushaltsmittel unrationell einzusetzen (C I 5 b).«

Das Verfassungsgericht hält es für die Absicht beider Gesetze, »eine ver-

nünftige Aufgabenverteilung und eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel« (C I 5 a) sicherzustellen und stellt deshalb folgendes fest:

»Die Gemeinden sollen sich bei allen Planungen vorher vergewissern, ob und inwieweit die freien Verbände die Aufgaben erfüllen können. Die freien Verbände andererseits könnten nicht mit einer Förderung eines Vorhabens durch die Gemeinde rechnen, wenn sie, etwa aus reinem Prestigebedürfnis, eigene Einrichtungen schaffen würden, die ihrer Art nach den örtlichen Bedürfnissen nicht genügen können oder die nicht erforderlich sind, weil geeignete Einrichtungen der Gemeinde in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen (C I 5 a).«

Die Förderungsbestimmungen verpflichten die Gemeinden — nach der Auslegung durch das Verfassungsgericht — auch nicht zu einer bestimmten Art der Förderung. Es wird in ihr pflichtgemäßes Ermessen gestellt, in welcher Gesamthöhe sie Haushaltsmittel für die Förderung bereitstellen und in welcher Art sie ihre Leistungen, als Sach- oder Geldleistung oder als personelle Hilfe, zur Verfügung stellen wollen (C I 5 b).

- 2.25 Das Urteil des Verfassungsgerichts verzichtet darauf, im einzelnen die Rechte und Pflichten abzugrenzen und zu bestimmen, die sich für die freien und öffentlichen Träger aus seinem Ausgangspunkt ergeben, daß öffentliche und freie Wohlfahrtspflege gleichermaßen an der Leistung von Sozial- und Jugendhilfe beteiligt sind und daß diese gemeinsamen Bemühungen in sinnvoller Zusammenarbeit erfolgen müssen. *»Es bekundet damit sein Vertrauen darauf, daß öffentliche und freie Wohlfahrtspflege bzw. Jugendpflege auch in Zukunft ihre hergebrachte und bewährte Zusammenarbeit partnerschaftlich fortsetzen werden. Dieses Ziel zu rechtfertigen, sollte das Ziel der öffentlichen und freien Träger sein.«*

### 3. Grundsätze der Arbeiterwohlfahrt zum Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege

#### 3.1 Allgemeine Grundsätze

Die Arbeiterwohlfahrt hat die in dem Verfassungsverstreit angegriffene angebliche Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege stets klar und bewußt aus ihrer grundsätzlichen sozialpolitischen Haltung heraus abgelehnt<sup>7</sup> und das auch bereits in ihren Stellungnahmen zu den Regierungsentwürfen für die

<sup>6</sup> H. D. Imhoff: *Bewährte Zusammenarbeit partnerschaftlich fortsetzen*. Unsere Arbeit, Heft 12, 1967.

<sup>7</sup> In den Richtlinien der Arbeiterwohlfahrt heißt es wörtlich: „Die Arbeiterwohlfahrt erstrebt die gesetzliche Regelung der Wohlfahrtspflege im Rahmen einer den Aufgaben der Gegenwart gerecht werdenden Sozialordnung. Sie fordert auch für das Gebiet der Wohlfahrtspflege die vorrangige Verantwortlichkeit von Staat und Kommunen. Die Arbeiterwohlfahrt legt entscheidenden Wert auf ein gutes Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der freien Wohlfahrtspflege müssen dabei gewahrt bleiben.“

beiden Gesetze unmißverständlich ausgedrückt. In den »Richtlinien und Empfehlungen« von 1961 haben wir gesagt:

»Wir sind vom Wert und von der Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege überzeugt und wissen, daß die freien Wohlfahrtsverbände — und damit auch die Arbeiterwohlfahrt — heute eine wichtige und nicht zu ersetzende Aufgabe in wirksamer Ergänzung zur öffentlichen Wohlfahrtspflege haben. Doch steht die von den neuen Gesetzen beabsichtigte Festlegung eines schematischen Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege in scharfem Widerspruch zu den in unseren Richtlinien festgelegten Grundsätzen.«

In der Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt gegenüber dem Bundesverfassungsgericht von 1963 wird zur Aufgabe der freien Wohlfahrtspflege ferner gesagt:

»Der Auftrag der freien Wohlfahrtspflege leitet sich aus dem jeweils besonderen Selbstverständnis der verschiedenen Verbände her. Die freie Wohlfahrtspflege hat eine eigenständige Aufgabenstellung und eine wichtige und nicht zu ersetzende Funktion in wirksamer Ergänzung zur kommunalen Wohlfahrtspflege. Aufgabe der freien Wohlfahrtspflege ist es, ihren selbstgestellten oder (bei den kirchlich gebundenen Verbänden) vorgegebenen Auftrag in freier Entscheidung über Hilfsmaßnahmen und Arbeitsmethoden zu erfüllen.«

Wir konnten darum in dieser Stellungnahme weiter erklären:

»Wir haben es deshalb begrüßt, daß die Verfassungsbeschwerde, die sich gegen die Beeinträchtigung des Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung durch das veränderte Rangverhältnis von öffentlicher und freier Sozial- und Jugendhilfe richtet, Gelegenheit zu einer Klärung über die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit dem Grundgesetz gibt.«

Wir haben die Bundeskonferenz der Arbeiterwohlfahrt im Oktober 1967 zum Anlaß genommen, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erfolgte Klarstellung zu begrüßen und als bislang einziger Wohlfahrtsverband eine Entschließung zu verabschieden, die folgenden Wortlaut hat:

»1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis öffentlicher und freier Sozial- und Jugendhilfe stellt fest, daß die angefochtenen Bestimmungen von Jugendwohlfahrts- und Sozialhilfegesetz nicht der freien Wohlfahrtspflege schlechthin einen Vorrang vor der öffentlichen Sozialhilfe einräumen, sondern die längst auch im Fürsorgewesen übliche und bewährte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Trägern der Sozialhilfe und den freien Wohlfahrtsverbänden gewährleisten wollen, um mit dem koordinierten Einsatz öffentlicher und privater Mittel den größtmöglichen Erfolg zu erzielen.«

Das Bundesverfassungsgericht hat damit die Gesamtverantwortung der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben bestätigt. Diese Entscheidung deckt sich mit unserer von jeher vertretenen Auffassung, daß nur die öffentliche Sozial- und Jugendhilfe den gesetzlich festgelegten Rechtsanspruch des Hilfesuchenden und den Erziehungsanspruch des jungen Menschen garantieren kann; nur Gemeinden und Staat — nicht freie Verbände — können die Verantwortung für die stetige und planvolle Sorge für das Wohl der Bevölkerung tragen.

2. Die vorrangige Verantwortlichkeit der Gemeinden hat die Arbeiterwohlfahrt stets in ihren für die Gesamtorganisation verbindlichen Richtlinien ausdrücklich anerkannt, ohne damit jedoch einen Alleinanspruch der Gemeinden auch auf die Durchführung sozialer Aufgaben ausdrücken zu wollen. Wir bekennen uns zur Eigenständigkeit der Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege und sehen in ihrer Erfüllung eine wichtige und nicht zu ersetzende Funktion im demokratischen Leben.

Wir sind nach wie vor zu enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Trägern der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe und mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege bereit.

3. Wir freuen uns, daß die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Jugendpflege bestätigt. Wir mußten bei der praktischen Durchführung unserer vielfältigen Aufgaben in der Jugendhilfe immer wieder erfahren, daß die Grenzen zwischen Jugendfürsorge und Jugendpflege fließend geworden und beide Bereiche so miteinander verbunden sind, daß eine gesetzgeberische Zuständigkeit für Jugendfürsorge beim Bund und für Jugendpflege bei den Ländern der Entwicklung nicht gerecht wird.

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht eine Novellierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes nicht erforderlich.

Wir halten sorgfältige und gründliche Vorarbeiten für eine grundlegende und umfassende Reform des gesamten Jugendhilferechtes unter Einschluß des Jugendgerichtsgesetzes für notwendig. Wir würden es bedauern, wenn diese Gesamtreform durch eine vorweggenommene Teilreform des Jugendwohlfahrtsgesetzes aufgehalten würde.

Wir sind dagegen nicht der Ansicht, daß eine Reform des Bundessozialhilfegesetzes vordringlich ist, zumal die weitreichenden Möglichkeiten zeitgemäßer Hilfen nach diesem fortschrittlichen Gesetz erst voll ausgeschöpft werden sollten.

5. Im Interesse der Sache hoffen wir, daß das bisherige gute Verhältnis zwischen öffentlicher Sozial- und Jugendhilfe und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege nach der durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erfolgten Klärstellung gestärkt und gefestigt wird. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist im Hinblick auf das umfangreiche Prozeßmaterial recht knapp gehalten. Wir würden es begrüßen, wenn dieses Material geschlossen veröffentlicht würde.

### 3.2 Verantwortlichkeit der öffentlichen Wohlfahrtspflege

Wir begrüßen es, daß das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die von uns nie bestrittene, vielmehr stets ausdrücklich anerkannte Gesamtverantwortung der Gemeinden für die Erfüllung der Sozial- und Jugendhilfe bestätigt und in eben dieser Verantwortung die Verpflichtung der Gemeinden, der kreisfreien Städte und Landkreise, für die Schaffung der erforderlichen Einrichtungen und für die Förderung der freien Tätigkeit begründet sieht. Das Urteil spricht von der Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe dafür, »daß in beiden Bereichen durch behördliche und freie Tätigkeit das Erforderliche geschieht« (C I 5 a). Wir haben das

1963 gegenüber dem Bundesverfassungsgericht mit folgenden Worten ausgedrückt:

»Nur die *kommunale* Sozial- und Jugendhilfe – und nicht ein freier Verband – kann die Verantwortung dafür tragen, daß die stetige und planvolle Sorge für das Wohl der Bevölkerung durch die Bereitstellung der gesetzlich vorgesehenen Hilfen gesichert ist, und nur die Gemeinden können den in § 3 BSHG festgelegten Rechtsanspruch des Hilfesuchenden und den Erziehungsanspruch des jungen Menschen nach § 1 JWG garantieren. Der den Wohlfahrtsverbänden eingeräumte Vorrang steht dazu in einem unübersehbaren Widerspruch.

Wenn aber den Gemeinden die *Erfüllung* von Rechtsanspruch auf Hilfe und Erziehungsanspruch auferlegt ist, dann sind sie auch vorrangig verantwortlich dafür, daß die im Interesse der Hilfesuchenden (von öffentlicher und freier Sozial- und Jugendhilfe) zu erfüllenden Aufgaben unter ihrer koordinierenden Verantwortung geleistet werden. Nur diese koordinierende Funktion der Kommunen vermag sicherzustellen, daß das Verhältnis kommunaler und verbandlicher Tätigkeit nicht von Interessen, sondern von der Sache bestimmt wird.«

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat zugleich unsere Auffassung bestätigt, daß keiner der beiden Partner einen vorrangigen Anspruch auf alleinige Erfüllung der Sozial- und Jugendhilfe hat. In den »Richtlinien und Empfehlungen« von 1961 haben wir dazu erklärt:

»Die ... Verantwortlichkeit für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben bedeutet nun allerdings nicht, daß die öffentlichen Träger die Hilfen im einzelnen immer selbst durchführen müssen. Auf die alleinige Gewährung von Wohlfahrtspflege haben Staat und Kommunen ebensowenig einen Monopolanspruch, wie die freie Wohlfahrtspflege ihn hat. Hier kommt es in der Praxis auf die *partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freier Wohlfahrtspflege* an, wobei die Durchführung jeweils der Stelle überlassen bleiben sollte, die sie am besten zum Wohle der Hilfesuchenden zu erfüllen vermag. Das ist eine Frage, die nur örtlich und von Fall zu Fall entschieden werden kann.«

Da diese Entscheidung über das jeweils Notwendige und Mögliche nur örtlich getroffen und nicht durch generelle Regelungen festgelegt werden kann, begrüßen wir es, daß sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil auf allgemeine Leitsätze beschränkt und von einer Festlegung im einzelnen absieht.

### 3.3 Planung und Bereitstellung von Einrichtungen und Veranstaltungen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat mit den oben in Abschnitt 2.23 dargelegten Leitsätzen für eine sinnvolle Zusammenarbeit öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege die von uns stets geforderte Gesamtverantwortung der Gemeinden ebenfalls unterstrichen, die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden in der Förderung und Finanzierung freier Tätigkeit bestätigt und vom »sinnvollen Einsatz finanzieller Mittel« gesprochen.

Nach den amtlichen Begründungen zu den Regierungsentwürfen und den Bundestagsdebatten zu den Gesetzen war zu erkennen, daß den Gemeinden



durch die streitigen Gesetzesbestimmungen eine Funktionssperre, d. h. eine weitgehende Untersagung der Errichtung eigener Einrichtungen auferlegt werden sollte. Wir begrüßen es, daß das Urteil die Berechtigung der Gemeinden zur Errichtung und Weiterführung eigener Einrichtungen ausdrücklich erhärtet. Auch wir haben in den Bestimmungen der §§ 93 Abs. 1 BSHG und 5 Abs. 3 JWG die Gefahr einer Beeinträchtigung der gemeindlichen Sozial- und Jugendhilfe gesehen und dazu in der Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht von 1963 gesagt:

»Die Arbeiterwohlfahrt hat mit Freude zur Kenntnis genommen, in welchem großem Umfang die Gemeinden in den letzten Jahrzehnten fortschrittliche Maßnahmen und Versuche durchgeführt und moderne Methoden der Sozial- und Jugendhilfe mitentwickelt und wie sie damit auch bedeutsame Anregungen an die freie Sozial- und Jugendhilfe weitergegeben haben. Aus unseren jahrzehntelangen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden wissen wir, wie ungünstig sich die eingeführte Funktionssperre auf die fachliche Weiterentwicklung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe und damit auch auf die freie Wohlfahrtspflege auswirken muß. Wir haben ferner die Erfahrung gemacht, daß in den Gebieten, in denen die kommunale Sozial- und Jugendhilfe aktiv und fortschrittlich tätig ist, sich auch die freien Verbände durch aktive Tätigkeit auszeichnen.

Umgekehrt hat auch die freie Wohlfahrtspflege an der Entwicklung der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe Anteil. Ihre Vertreter wirken in den kommunalen Sozialausschüssen anregend und gestaltend mit. Im Jugendwohlfahrtsausschuß ist den Verbänden (durch § 14 JWG; früher § 9a RJWG) sogar gesetzlich ein Mitwirkungsrecht an der Jugendhilfe im örtlichen Bereich übertragen worden. Im übrigen sind die freien Wohlfahrtsverbände an der Durchführung der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe auch dadurch beteiligt, daß sie dieser die von ihnen ausgebildeten ehrenamtlichen Helfer für die mannigfachen Aufgaben zur Verfügung stellen.«

»Auch die Tatsache, daß der Anteil der freien Träger an den Einrichtungen der Jugendhilfe von 60,3 Prozent im Jahre 1955 auf 75,7 Prozent im Jahre 1961 und an den Plätzen in diesen Einrichtungen von 62,9 Prozent im Jahre 1955 auf 76 Prozent im Jahre 1961 gestiegen ist (vgl. »Wirtschaft und Statistik«, 1956 S. 673 und 1962 S. 674), ist ein Beweis dafür, daß ein gesetzlich festgelegter Schutz der freien Jugendhilfe vor Benachteiligung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht erforderlich war. Das gleiche gilt nach unseren Erfahrungen für Einrichtungen der Sozialhilfe.«

Wir haben in unseren »Richtlinien und Empfehlungen« die Gemeinden davor gewarnt, die §§ 5 JWG und 93 BSHG zum Anlaß zu nehmen, zweckmäßige und notwendige Einrichtungen nicht selbst zu errichten bzw. weiterzuführen:

»Wir sind allerdings auch der Meinung, daß die Kommunen auch nicht — etwa unter Berufung auf den angeblichen »Vorrang« der freien Wohlfahrtspflege —

<sup>8</sup> Neuere Daten können nicht hinzugefügt werden, da die 1963 erfolgte Umstellung der amtlichen Jugendhilfestatistik keinen unmittelbaren Vergleich zuläßt.

bisher von ihnen geführte Einrichtungen abgeben oder diese vernachlässigen bzw. nicht weiter ausbauen dürfen. Das — auch bei manchen Kommunalpolitikern — beliebte Argument, daß *freie Verbände billiger wirtschaften* und ihnen daher öffentliche Einrichtungen aus Sparsamkeitsgründen zu übertragen seien, erweist sich als nicht haltbar, wenn betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte unter Beachtung der verschiedenen Finanzierungsquellen bei einem ordnungsgemäßen Kostenvergleich zugrunde gelegt werden.«

### 3.4 Grundsätze für die Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege

Förderung der freien Arbeit durch die öffentliche Hand ist seit langem üblich und heute nicht mehr wegzudenken. Auch wir anerkennen und bejahen die *Notwendigkeit vertretbarer finanzieller Förderung der Arbeit* durch die öffentliche Hand, weil wir von der Bedeutung und Notwendigkeit freier Arbeit auf dem Gebiet der Sozial- und Jugendhilfe überzeugt sind. Zugleich aber müssen auch wir die Notwendigkeit anerkennen, die öffentlichen Mittel so sparsam wie möglich zu verwenden. Daraus ergibt sich, daß wir die Anwendung haushaltsrechtlicher Bestimmungen auf die den Verbänden aus Steuermitteln zufließenden Beträge und die *Notwendigkeit einer Verwendungskontrolle* durch die öffentliche Hand für gerechtfertigt halten.

Wir gehen allerdings *nicht* so weit, daß wir einen *vollen Ersatz sämtlicher Aufwendungen* erwarten oder beanspruchen, weil das nach unserer Ansicht dem Wesen der freien Arbeit widersprechen würde. Die Arbeit der freien Wohlfahrtsverbände zeichnet sich gerade dadurch aus, daß sie ihre eigentlichen Aufgaben frei wählen und aus den Mitteln finanzieren, die aus der Opferbereitschaft ihrer Mitglieder und Förderer sowie aus den freiwilligen Spenden der Bevölkerung stammen. Was wir damals zu einem angeblichen Rechtsanspruch freier Verbände auf Förderung gesagt haben, ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (siehe oben unter Abschnitt 2.24) bestätigt worden:

»Einen Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung können die Verbände allerdings aus den Bestimmungen der Gesetze nicht ableiten. Die Entscheidung über Art und Umfang der Unterstützung verbleibt dem öffentlichen Träger in eigener Verantwortung und muß unter Berücksichtigung der Gesamtaufgabe und der örtlichen Verhältnisse getroffen werden.«

## 4. Empfehlungen der Arbeiterwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden

### 4.1 Allgemeine Empfehlungen

Unsere Grundsätze von der vorrangigen Verantwortlichkeit der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe (vgl. dazu Abschnitt 3.1) verpflichten uns, eine enge partnerschaftliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu pflegen. Diese kann sich einmal auf die Weiterentwicklung unserer eigenen Arbeit beziehen. Wir sollten uns vor der Inangriffnahme

neuer Aufgaben und vor Änderungen bei bestehenden Aufgaben mit dem Träger der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe abstimmen über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der geplanten Maßnahmen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.31) und selbstverständlich auch über die Möglichkeiten öffentlicher Förderung (vgl. dazu auch Abschnitt 4.4).

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Gemeinden muß sich aber auch auf die Mitwirkung unserer Vertreter in den verschiedenen gemeindlichen Ausschüssen beziehen, in denen wir zum Wohle des Ganzen bei der Planung und Entscheidung von Maßnahmen der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe aktiv mitzuwirken haben. Diese Mitwirkung kann nur dann erfolgreich sein, wenn unsere Mitarbeiter auf ihre Aufgabe gut vorbereitet und laufend weiter informiert werden. Der Erfahrungs- und Meinungsaustausch in den gemeindlichen Ausschüssen, an dem unsere Vertreter teilnehmen, kann zugleich wieder eine fruchtbare Auswirkung auf die fachliche Weiterentwicklung unserer eigenen Arbeit haben.

Zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Gemeinden gehört es auch, daß wir an gemeinsamen Aktionen, Einrichtungen und Veranstaltungen mitwirken, soweit diese erforderlich werden (vgl. dazu auch Abschnitt 4.34), daß wir Aufgaben der öffentlichen Wohlfahrtspflege in vertretbarem Maße übernehmen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2) und — soweit möglich — unsere ehrenamtlichen Mitarbeiter auch in der öffentlichen Wohlfahrtspflege tätig werden lassen.

#### 4.2 Heranziehung freier Träger und Übertragung an freie Träger durch die Gemeinden

##### 4.21 Heranziehung freier Verbände durch die öffentliche Sozial- und Jugendhilfe

Beide Gesetze — BSHG und JWG — behandeln die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, die in der Sozialgesetzgebung der Weimarer Republik zum ersten Male gesetzlich geregelt wurde. Die Träger der Sozialhilfe können nach § 10 Absatz 5 BSHG die freie Wohlfahrtspflege an der Durchführung ihrer Aufgaben beteiligen. Im Rahmen des JWG haben die Jugendämter die freien Verbände zur Mitarbeit heranzuziehen (§ 7):

Die Beteiligung oder Heranziehung der freien Verbände durch die öffentliche Wohlfahrtspflege erfolgt in der Praxis auf die verschiedenste Weise. Soweit die Leistungen freier Verbände von den Trägern der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe laufend in Anspruch genommen werden sollen, empfiehlt sich der *Abschluß schriftlicher Vereinbarungen*, in denen klare Absprachen getroffen werden über die beiderseitigen Pflichten und Rechte unter Wahrung des dem Hilfesuchenden (nach § 3 BSHG) und dem Erziehungsberechtigten (nach § 3 JWG) zustehenden Wahlrechtes.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege hat 1965 einen ersten Versuch unternommen, »Modelle für Vereinbarungen über die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege in der Sozialhilfe«<sup>9</sup> zu entwerfen; dieser Versuch soll durch Modelle über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Jugendhilfe ergänzt werden. Derartige Modelle können selbstverständlich nur einen allgemein gültigen Rahmen aufzeigen; sie müssen jeweils von Fall zu Fall abgewandelt und auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt werden.

Auch bei der Beteiligung freier Verbände an den Aufgaben der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe bleibt die Verantwortung des öffentlichen Trägers für die ihm gesetzlich übertragene Aufgabe unangetastet. Er bleibt auch dem Hilfesuchenden gegenüber weiterhin verantwortlich, evtl. Ansprüche und Klagen richten sich gegen den öffentlichen Träger, denn die Beteiligung des freien Trägers berührt nicht das Verhältnis zwischen öffentlichem Träger und Hilfesuchendem<sup>10</sup>.

##### 4.22 Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe

BSHG und JWG geben auch die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Hand an die freien Verbände. Die Arbeiterwohlfahrt hat die — schon in den Sozialgesetzen der Weimarer Republik vorgesehene — Übertragung ganzer Aufgabengebiete stets abgelehnt, weil sie mit unserer Auffassung von der vorrangigen Verantwortlichkeit der öffentlichen Sozialarbeit nicht vereinbar ist.

In der Praxis ist allerdings von der Übertragung von Aufgaben der Sozialhilfe noch nie Gebrauch gemacht worden, weder nach § 5 der Fürsorgepflichtverordnung von 1924 noch nach § 10 Abs. 5 BSHG.

Im Bereich der *Jugendhilfe* ist dagegen in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, besonders im Rheinland und im westlichen Westfalen, die Übertragung ganzer Aufgabengebiete nach § 18 JWG (früher § 11 RJWG) seit Jahrzehnten üblich. Das Urteil hat die Verfassungsmäßigkeit des durch die Normenkontrollklage der Länder angegriffenen § 18 JWG und damit die in dieser Bestimmung ausdrücklich ausgesprochene Verpflichtung des Jugendamtes, auch bei Übertragung »für die sachgemäße Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben Sorge zu tragen«, bestätigt:

Die Übertragung von Jugendamtsaufgaben, die im Sprachgebrauch auch als *Delegation* bezeichnet zu werden pflegt, führte in Nordrhein-Westfalen bis zum Inkrafttreten des JWG von 1962 zum Teil dazu, daß die Jugendämter ihren gesamten Außendienst den freien Verbänden übertragen hatten. Hier

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch die kritische Stellungnahme von Kurt Lange: »Die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege in der Sozialhilfe. Bemerkungen zu den Modellen für Vereinbarungen«, Neues Beginnen, Heft 1, 1966.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Kurt Lange (s. Anm. 8) und Kurt Wehlitz: »Die Auswirkungen des Karlsruher Urteils auf die Sozialhilfe«, Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 11, 1967.

haben wir uns im Rahmen unserer Möglichkeiten von jeher an der Übernahme von Jugendamtsaufgaben beteiligt, weil wir uns um der Kinder und Jugendlichen und um der Eltern willen, die eine Hilfe durch einen überkonfessionellen Verband wünschen, dieser Aufgabe nicht entziehen dürfen. Wir haben allerdings durch den Sonderdruck »Zur Problematik der Übertragung von Jugendamtsaufgaben an freie Verbände (gemäß § 18 JWG)«<sup>11</sup> darauf hingewiesen, daß die Jugendämter die Übertragung nach bestimmten rechtlichen Voraussetzungen und unter Beachtung des Wahlrechts der Erziehungsberechtigten (nach § 3 JWG) vornehmen müssen. Wir haben vorgeschlagen, künftig die Übertragung nur durch eine *schriftliche Übertragungs-erklärung* der Gemeinde und unter Beachtung der von ihr aufzustellenden Richtlinien vorzunehmen. Wir haben ferner einen Katalog der übertragbaren und nicht übertragbaren Aufgaben vorgelegt und auch ein Muster entworfen für die vorherige Befragung der Erziehungsberechtigten, das ihnen die Wahl stellt zwischen der Betreuung durch einen bestimmten Verband oder durch das Jugendamt. Nach unseren Erfahrungen sind die meisten Jugendämter inzwischen zu der vorherigen schriftlichen Befragung übergegangen; dabei zeigt sich, daß die Erziehungsberechtigten in erheblichem Umfang eine Hilfe durch das Jugendamt oder durch einen überkonfessionellen Verband wünschen.

Für die Mehrzahl der in BSHG und JWG festgelegten Aufgaben werden *soziale Fachkräfte* benötigt. Hier scheint uns das wesentliche Hindernis für eine erweiterte Übertragung von gesetzlichen Aufgaben an freie Verbände zu liegen. Wir sollten deshalb an die Übernahme solcher Aufgaben mit der gebotenen Zurückhaltung herangehen und nur dann, wenn soziale Fachkräfte ausreichend vorhanden sind.

#### 4.3 Empfehlungen zur Schaffung von Einrichtungen und Veranstaltungen öffentlicher und freier Träger

##### 4.31 Gemeinsame Bemühungen von Gemeinden und Verbänden

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erkennt das Recht der Gemeinden nicht nur zur Planungsverantwortung für die Schaffung von Einrichtungen aller dazu bereiten und fähigen Träger an, sondern auch zur Führung eigener Einrichtungen (vgl. dazu oben unter Abschnitt 2.23). Da das Urteil den Trägern der freien Wohlfahrtspflege nur einen »sogenannten Vorrang« und keinen Rechtsanspruch darauf zugesteht, daß ihre Einrichtungen von der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe in bestimmter Art oder Höhe gefördert werden<sup>12</sup>, kommt es auch hier entscheidend auf die »gemeinsame Bemühung

<sup>11</sup> Erschienen in Neues Beginnen, Heft 3, 1964. Vgl. dazu auch den Artikel von H. Ehrenberg: »Zum Problem der Delegation von Jugendamtsaufgaben an freie Verbände«, Neues Beginnen, Heft 4, 1962.

<sup>12</sup> Damit wird ein auf das JWG bezügliches Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 13. 10. 1965 bestätigt (abgedruckt in »Recht der Jugend« 1966, S. 69 ff.).

von Staat (und das heißt hier auch: Gemeinden) und freien Jugend- und Wohlfahrtsorganisationen« an.

»Die Gefahr ist freilich nicht von der Hand zu weisen, daß die vom Gericht gutgeheißene gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Gemeinden und freien Verbänden – anstelle der freien Zusammenarbeit auf Grund politischer Willensentscheidungen der kommunalen Organe – zu weiteren Streitigkeiten vor Verwaltungsgerichten um die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe »erforderlich«, »ausreichend«, »geeignet« u. ä. führen wird und daß die vertrauensvolle, einander zugewandte Zusammenarbeit unter dem Zwang des Befolgens einschlägiger Gerichtsentscheidungen oder kommunal-aufsichtlicher Weisungen leiden könnte. Es ist dringend zu hoffen und zu wünschen, daß diese Gefahr durch ungeminderte Bereitschaft zur Zusammenarbeit trotz oder wegen des Urteils, durch vertrauensvollen Austausch von Informationen, durch Toleranz und Geduld abgewendet wird«<sup>13</sup>.

Die Arbeiterwohlfahrt hat in der Entschließung auf der Bundeskonferenz 1967 ihre Bereitschaft zu einem sinnvollen Zusammenwirken und zu gemeinsamem Bemühen erklärt (vgl. oben unter Abschnitt 3.1).

#### 4.32 Berücksichtigung der unbestimmten Rechtsbegriffe »erforderlich«, »ausreichend« und »geeignet«

Die den Gemeinden durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zuerkannte Gesamtverantwortung für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben von Sozial- und Jugendhilfe (vgl. oben unter Abschnitt 2.23) wird durch die für gültig erklärten Bestimmungen der § 5 JWG und § 93 BSHG in bestimmter Weise eingeschränkt. Das Urteil spricht zwar davon, daß Einrichtungen und Veranstaltungen »in einer den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßten Weise und unter wirtschaftlich sinnvollem Einsatz öffentlicher und privater Mittel bereitgestellt werden« sollen (vgl. oben unter Abschnitt 2.23). Die Gesetze binden die Gemeinden jedoch an die Beachtung der Begriffe »erforderlich«, »ausreichend« und »geeignet«, d. h. sogenannter »unbestimmter Rechtsbegriffe«, die ihnen keine Wahl unter mehreren möglichen Entscheidungen, also keine Ermessensentscheidung überlassen, sondern sie auf nur *eine* rechtmäßige Entscheidung festlegen. Es ist darum wichtig, daß sich unsere Mitarbeiter für ihre Mitwirkung in kommunalen Ausschüssen und für die Schaffung eigener Einrichtungen mit diesen Begriffen und ihrer nachfolgenden Auslegung vertraut machen<sup>14</sup>.

Die Träger der öffentlichen Sozial- und Jugendhilfe haben einmal für die *erforderlichen* Einrichtungen und Veranstaltungen zu sorgen. Dazu ist eine genaue Prüfung und Kenntnis der örtlichen Verhältnisse unumgänglich.

<sup>13</sup> Otto Flehtner: »Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts«, Neues Beginnen, Seite 169, Heft 5, 1967.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Heinz Schneider: »Die Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß«, AW-Praxishefte 1968.

Diese Prüfung muß sich insbesondere auf Alter und Struktur der Bevölkerung und auf die Versorgung einzelner Wohngebiete mit sozialen Einrichtungen, d. h. auf Art und Weise des bereits Vorhandenen erstrecken; nur dann ist eine Planung, des auf dem Gebiet der Sozialhilfe oder der Jugendhilfe Erforderlichen überhaupt möglich.

Die öffentlichen Träger sind ferner dafür verantwortlich, daß die erforderlichen Einrichtungen entsprechend den festgestellten örtlichen Bedürfnissen *ausreichend* zur Verfügung stehen. Dabei sind die Wünsche der Hilfeempfänger (nach § 3 BSHG) und die (nach § 3 JWG) zu beachtenden »verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung« zu berücksichtigen. Die Gemeinden sollen nach den Gesetzen, wie auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil bestätigt hat, nur dann selbst Einrichtungen schaffen, wenn ihre Anregungen und Förderungsmaßnahmen bei den freien Trägern nicht zum Ziele führen.

»Letzteres ist auch dann der Fall . . . , 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« (so wörtlich das Urteil unter C I 1a). Doch kann, je nach den örtlichen Verhältnissen, auch eine Einrichtung als nicht ausreichend angesehen werden, die von einem Bekenntnis geprägt ist, dem die Mehrheit der Gemeindebürger angehört. Der vorhandene Bedarf kann nur dann als gedeckt betrachtet werden, wenn nicht mehr oder minder große Minderheiten unberücksichtigt bleiben. Insbesondere in kleineren Gemeinden wird deshalb der Bedarf »ausreichend« häufig nur durch eine gemeindliche oder überkonfessionelle oder durch eine gemeinsam von öffentlichen und freien Trägern unterhaltene Einrichtung gedeckt werden können. Das lassen auch die in Abschnitt 4.22 behandelte Entwicklung bei der Übertragung von Jugendamtsaufgaben und die Erfahrungen mit der Entscheidung der Eltern für überkonfessionelle Schulen vermuten.

Die Gemeinden haben schließlich dafür zu sorgen, daß dem erforderlichen Bedarf entsprechend ausreichende und *geeignete* Einrichtungen und Veranstaltungen zur Verfügung stehen. Damit wird die Frage der Eignung für die örtlichen Gegebenheiten angesprochen. Geeignet in diesem Sinne bedeutet auch, daß die Einrichtungen und Veranstaltungen in ihrer fachlichen Qualität zeitgerechten Maßstäben und ggf. den staatlichen Vorschriften hinsichtlich ihrer personellen Ausstattung, methodischen Führung und baulichen Gestaltung entsprechen und deren Träger die Sicherheit eines längeren Bestandes der geplanten Einrichtung garantieren müssen.

#### 4.33 Schaffung eigener Einrichtungen durch die Arbeiterwohlfahrt

Wir haben bereits 1956 in der ersten Ausgabe unserer »Richtlinien für die Planung und Gestaltung von Heimen« festgelegt:

»Grundsätzlich sollten Heime jeder Art nur dann errichtet werden, wenn ein echtes *Bedürfnis* nach der Schaffung eines solchen Heimes durch die Arbeiterwohlfahrt besteht . . . Auch wenn ein Bedürfnis zur Schaffung eines neuen Heimes gegeben ist, sollte die Planung nur dann erwogen werden, wenn die mit der Führung dieses Heimes notwendig verbundenen Zuschüsse auf die Dauer gesichert sind und die Belegung ebenfalls dauernd gewährleistet erscheint<sup>15</sup>.«

Wir werden auch künftig daran festhalten, daß wir neue Einrichtungen nur schaffen und neue Veranstaltungen nur dann aufgreifen, wenn das Bedürfnis für die neue Aufgabe vorhanden und wir als Träger in der Lage sind, diese fachgerecht und auf längere Sicht zu erfüllen. Wir haben deshalb in den »Richtlinien und Empfehlungen« von 1961 auch die durch das JWG neu geschaffene Heimaufsicht über alle Einrichtungen, die Minderjährige aufnehmen, durchaus begrüßt und dabei die Hoffnung auf eine positive Einflußnahme der zuständigen Landesjugendämter auf die fachliche Weiterentwicklung der Einrichtungen ausgesprochen.

In unseren Heimrichtlinien von 1956 kommt allerdings auch zum Ausdruck, daß die Führung von Einrichtungen nicht durch öffentliche Zuschüsse, sondern durch standardisierte kostendeckende Pflegesätze gesichert werden muß, die den tatsächlichen Leistungen des Trägers entsprechen. BSHG und JWG sehen vor, daß die Bundesregierung durch Rechtsverordnung bestimmen kann, welche Kostenbestandteile bei den von den öffentlichen Kostenträgern zu erstattenden Kosten zu berücksichtigen sind (§ 93 Abs. 2 BSHG, § 84 Abs. 2 JWG). Entsprechend der Bundespflegesatzverordnung (für Krankenanstalten vom 31. 8. 1954) müßten dann im Pflegesatz neben den laufenden Betriebskosten auch Zinsen für Fremdkapital und Abschreibungen in angemessener Höhe berücksichtigt werden. Der Pflegesatz muß insbesondere so bemessen sein, daß die volle tarifliche Entlohnung einer ausreichenden Zahl von fachlich vorgebildeten Mitarbeitern gesichert ist. Nur so wird es möglich sein, die für die sachgerechte Durchführung der Aufgaben erforderlichen Fachkräfte für die Einrichtungen freier Träger auf Dauer zu gewinnen.

Sozialpädagogisch gut geführte *Einrichtungen der Jugendhilfe* erfordern heute einen so erheblichen Kostenaufwand, daß ein kostendeckender Pflegesatz auch von finanziell gut gestellten Eltern nicht oder kaum aufgebracht werden kann. Das gilt vornehmlich für Kindergärten, Jugendwohnheime, heilpädagogische und therapeutische Heime. Die Überlegungen der Arbeiterwohlfahrt gehen dahin, für Einrichtungen der Jugendhilfe einen sogenannten »gespaltenen Pflegesatz« vorzuschlagen, bei dem von den Eltern nur der Anteil am Pflegesatz aufzubringen ist, der für reine Unterhaltskosten (Unterkunft und Verpflegung) anfällt, wenn der junge Mensch aus pädagogischen Gründen in eine entsprechende Einrichtung aufgenommen werden muß.

<sup>15</sup> Richtlinien für die Planung und Gestaltung von Heimen der Arbeiterwohlfahrt. (1. Auflage.) AW-Praxishefte, Nr. 1, Bonn 1956, Seite 6.

#### 4.34 Schaffung von Einrichtungen in öffentlicher oder gemeinsamer Trägerschaft

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1967 hat klar herausgestellt, daß die streitigen Vorschriften der neuen Sozialgesetze die Gemeinden nicht zwingen wollen, bereits vorhandene öffentliche Einrichtungen zu schließen, von einem »mit bescheidenen Mitteln möglichen Ausbau« abzusehen oder die neue Einrichtung eines freien Trägers zu fördern, wenn geeignete Einrichtungen der Gemeinde in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Aus dem Wahlrecht der Hilfesuchenden ergibt sich, daß die Gemeinden kraft der Willensbekundungen ihrer Bürger das Recht und die Pflicht haben, »geeignete« Einrichtungen auch selbst zu schaffen (vgl. oben unter Abschnitt 4.31). Ein ausdrückliches Gebot für die Gemeinden, öffentliche Einrichtungen auf Wunsch der Eltern eigens zu schaffen, wird im JWG durch Satz 3 von § 5 Abs. 3 begründet, wenn auch aus dieser Bestimmung kein Rechtsanspruch einzelner Eltern auf Errichtung einer kommunalen Einrichtung abzuleiten ist. Nachdem die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung bestätigt ist, bleibt abzuwarten, wieweit sie durch landesrechtliche Vorschriften auf Grund von § 5 Abs. 5 präzisiert werden wird. Wir sollten jedoch grundsätzlich immer bereit sein, durch Mitwirkung an der Feststellung des Elternwillens dafür zu sorgen, daß berechnete Interessen gewahrt werden.

Wenn die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung und die Förderung einer freien Einrichtung bestimmter »Prägung« aus den örtlichen Bedürfnissen heraus nicht zweckmäßig erscheinen, kann sich u. U. die Gründung eines örtlichen Sondervereins zum Zwecke der Errichtung und Führung bestimmter Einrichtungen empfehlen. Das dürfte etwa dann in Frage kommen, wenn es sich um Aufgaben handelt, an deren Lösung ein allgemeines Interesse besteht oder die einen erheblichen Aufwand erfordern. Dadurch kann unter bestimmten Umständen einer Zersplitterung der Kräfte vorgebeugt und der in § 95 BSHG vorgesehenen Zusammenarbeit aller Träger Rechnung getragen werden. Wo die örtlichen Gegebenheiten dies zweckmäßig erscheinen lassen, sollten wir uns solchen Sonderformen der Zusammenarbeit gegenüber aufgeschlossen zeigen. Im Interesse der klaren Abgrenzung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege aber sollte es sich grundsätzlich nur um solche örtliche Aufgaben handeln, die anders nicht zu lösen wären; die Bildung von Sondervereinen muß eine Ausnahme bleiben. Wir empfehlen, in jedem Einzelfall die Beratung durch die Geschäftsstelle des Bundesverbandes einzuholen.

#### 4.4 Empfehlungen für die finanzielle Förderung durch die Gemeinden

##### 4.41 Art und Umfang der Förderung

Bei Abfassung unserer »Richtlinien und Empfehlungen« von 1961 befürchteten wir, daß die den Gemeinden durch die neuen Sozialgesetze auferlegte

Förderungspflicht eine »Gefährdung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der freien Verbände« bedeuten könne.

»Der zu erwartende »Wettlauf« um die öffentlichen Zuschüsse und um die Übertragung öffentlicher Aufgaben kann verhängnisvolle Folgen für das Verhältnis der Verbände untereinander und für die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Wohlfahrtspflege haben. Die Verbände werden durch diese Entwicklung immer mehr von ihrer Wesensaufgabe — frei zu sein in der Wahl ihrer Aufgaben und Methoden — abgedrängt werden. Sie werden immer stärker der Gefahr einer »Bürokratisierung« und der Weisungsgebundenheit und Kontrolle durch die öffentliche Hand unterliegen. Wir sollten stets darauf bedacht sein, unsere Freiheit als »freier« Wohlfahrtsverband zu wahren und diese höher zu stellen als nur im Augenblick verlockend erscheinende materielle Zuwendungen.« (Richtlinien und Empfehlungen.)

Hieran halten wir fest und begrüßen es zugleich, daß das Bundesverfassungsgericht die eigene Verantwortung des öffentlichen Trägers im Hinblick auf Art und Umfang der zu gewährenden Förderung freier Träger ausdrücklich bestätigt, wenn es erklärt:

»Das Gesetz sagt über die Art der zu gewährenden Förderung nichts. Es steht also im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde, ob sie im gegebenen Fall Sach- oder Geldleistungen gewähren oder Hilfe in anderer Weise leisten will — etwa dadurch, daß sie Personal zur Verfügung stellt. Das gleiche gilt für die Gesamthöhe der für die Förderung der freien Jugendhilfe bereitzustellenden Haushaltsmittel. Das Gesetz schreibt in § 8 Abs. 2 und Abs. 3 JWG nur vor, daß bei Förderung gleichartiger Maßnahmen mehrerer Träger der freien Jugendhilfe und gleichartiger Maßnahmen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe gleiche Grundsätze und Maßstäbe anzuwenden sind (CI 5 b).«

Die Art der Förderung — durch Sach- oder Geldleistungen oder personelle Hilfen — ist den Gemeinden danach freigestellt. Die Verbände können also nicht erwarten, in jedem Falle von der Gemeinde mit sogenannten »verlorenen« Geldzuschüssen bedacht zu werden, auch wenn die geplante freie Einrichtung von der Gemeinde als »geeignet« im Rahmen des insgesamt als »erforderlich« und »ausreichend« zu Betrachtenden angesehen wird (vgl. dazu auch Abschnitt 4.32).

Die Gemeinde kann z. B. in einem solchen Falle dem freien Träger für die geplante Einrichtung auch ein Grundstück kostenlos oder zu besonders günstigen Bedingungen zur Verfügung stellen; sie kann ihm auch ein von der Gemeinde errichtetes geeignetes Gebäude, das im gemeindlichen Eigentum verbleibt, zur laufenden Führung der Einrichtung übergeben. Wir sollten uns im Interesse einer möglichst wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel derartigen Lösungen sowohl bei den Beratungen in Gemeindeausschüssen wie bei eigenen Planungen nicht verschließen. Es wird sich jedoch empfehlen, in solchen Fällen in der schriftlichen Vereinbarung mit der Gemeinde die beiderseitigen Rechte und Pflichten genau festzulegen.

#### 4.42 Eigenleistungen und Verwendungskontrolle

Von besonderer Bedeutung für die Arbeiterwohlfahrt können die Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts über die vom freien Träger zu erbringenden *Eigenleistungen* sein. Leider ist das Urteil — nicht nur an dieser Stelle — sehr kurz gefaßt. Die Ausführungen des Gerichts über § 8 Abs. 3 JWG (vgl. Abschnitte 2.11 und 2.24) weisen aber deutlich darauf hin, daß die beschwerdeführenden Städte nicht recht haben, wenn sie meinen, daß der Beitrag der Gemeinde um so höher sein muß, je größer die tatsächliche Eigenleistung des freien Trägers ist. Das Urteil spricht vielmehr von einer nach den Verhältnissen und der Finanzkraft des freien Trägers »angemessenen Eigenleistung«. Damit ist der Gemeinde, deren Finanzhoheit und »weiter Raum für eigene Entscheidungen« bei der Bereitstellung von Haushaltsmitteln durch das Urteil unterstrichen wird, die Möglichkeit zugestanden, *weniger finanzkräftige Verbände umfangreicher zu unterstützen* als solche, denen erhebliche Eigenmittel zur Verfügung stehen. Die Urteilsbegründung dient somit dem Schutz kleinerer und nicht finanzkräftiger Verbände.

Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Arbeiterwohlfahrt, die bei der Bereitstellung von Eigenmitteln weitgehend auf *Mitgliedsbeiträge und Sammlungsergebnisse* angewiesen ist, bei entsprechenden Anträgen auf öffentliche Zuschüsse besonders wichtig. Wir sollten überall da, wo wir auf eine besonders große öffentliche Förderung für unsere Aufgaben angewiesen sind, unsere Anträge mit dieser Auslegung des Urteils (in C I 5 d) begründen. Bei der Beurteilung der »Angemessenheit« der Eigenleistungen sollten auch ideelle und personelle Leistungen des freien Trägers mit berücksichtigt werden.

Soweit öffentliche Zuwendungen für die Schaffung von Einrichtungen gegeben werden, erfordert es die Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler auch nach den Bundesverfassungsgericht anerkannten Förderungsbestimmungen der Gesetze, daß dem freien Verband Auflagen hinsichtlich der sofortigen Verwendung und evtl. späteren Zweckänderungen gemacht werden und daß er sich der *Verwendungskontrolle* durch die öffentlichen Prüfungsstellen unterwirft. Wir haben diese Notwendigkeit stets anerkannt, dabei aber zugleich betont, daß die Verwendungskontrolle die besondere Eigenart der freien Wohlfahrtspflege berücksichtigen müsse.

#### 5. Beratung in sozialen Angelegenheiten

Sowohl BSHG wie JWG enthalten Vorschriften über die Beratung Hilfesuchender. Zur persönlichen Hilfe nach § 8 Abs. 2 BSHG gehört es, diese »in Fragen der Sozialhilfe sowie in sonstigen sozialen Angelegenheiten« zu beraten. Bei der Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten hat der öffentliche Träger den Ratsuchenden jedoch zunächst auf die von freien

Verbänden geübte Beratung hinzuweisen. Nach § 5 Abs. 1 Ziffer 1 JWG ist es Aufgabe der Jugendämter, für »Beratung in Fragen der Erziehung« (nach der alten u. E. besseren Fassung für »Beratung in Angelegenheiten der Jugendlichen«) zu sorgen.

Die Arbeiterwohlfahrt hat es stets als besondere Aufgabe betrachtet, in ihren Beratungsstellen Ratsuchenden aller Art zu helfen. Eine umfassende Beratung in allen *sozialen* Fragen stellt allerdings heute so große Anforderungen, daß Laien und selbst Fachleute damit überfordert sind. Auf bestimmten Gebieten können nur noch *Fachberatungsstellen* erfolgreiche Hilfe leisten (z. B. in der Erziehungsberatung, in der Eheberatung). Hier reicht eine nur ehrenamtliche Erfahrung nicht mehr aus. Umfassende persönliche »Beratung als Lebenshilfe<sup>10</sup>« stellt eine fachliche Hilfe dar, die nur von ausgebildeten Fachkräften gegeben werden kann.

Doch legen uns beide Gesetze die Verpflichtung auf, dem Ausbau unserer Beratungsstellen und der fachlichen Schulung ihrer Mitarbeiter besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden, damit diese in der Lage sind, die hilfesuchende Bevölkerung auf die in diesen Gesetzen enthaltenen Hilfemöglichkeiten hinzuweisen. Nur bei entsprechender Besetzung mit ausgebildeten Kräften sollten wir von »Beratungsstellen« sprechen. Auch *Auskunftsstellen* können eine gute »Erste Hilfe« in sozialen Angelegenheiten geben, wenn sie ihre Aufgabe darin sehen, nicht in jedem Falle selbst einen Rat zu erteilen, sondern die Ratsuchenden jeweils an die sachlich zuständige Stelle zu verweisen oder zu vermitteln. Für diese Aufgabe bedarf es ebenfalls der Vorbereitung, denn falsche oder unvollständige Auskünfte können für den Beratenen erhebliche Nachteile im Gefolge haben, aus denen u. U. sogar Regreßansprüche abgeleitet werden können.

#### 6. Zusammenfassung

Wir bejahen die vorrangige Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Erfüllung der im BSHG und JWG geregelten Aufgaben. Weder Gemeinden noch freie Verbände haben einen Alleinanspruch auf die Durchführung der Aufgaben der Sozial- und Jugendhilfe. Wir bekennen uns zur Eigenständigkeit der freien Wohlfahrtspflege und sind zugleich weiterhin um eine enge partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Gemeinden bemüht, weil diese den der Hilfe Bedürftigen die beste Form der Hilfe sichert.

Wir hoffen im Interesse der Sache, daß das bisherige gute Verhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gestärkt und gefestigt wird, und begrüßen in diesem Sinne die durch das Urteil erfolgte Klarstellung über das rechtliche Verhältnis von Gemeinden und freien Verbänden.

<sup>10</sup> Vgl. dazu »Beratung und Beratungspflicht«. Kleinere Schriften des Deutschen Vereins, Heft 10. 1964.

## Anhang: Literatur zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts

- Zur Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des JWG und BSHG. Kleinere Schriften des Deutschen Vereins Nr. 27. 1967 (vollständiger Abdruck des Urteils nebst Begründung).
- Amtliche Leitsätze und Presseverlautbarung des Bundesverfassungsgerichts zum Urteil vom 18. 7. 1967. Interne Informationen der Arbeiterwohlfahrt, 7, 1967.
- Fichtner, Otto: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Neues Beginnen, Heft 5, 1967.
- Entschließung der Bundeskonferenz 1967 der Arbeiterwohlfahrt zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967. Neues Beginnen, Heft 6, 1967.
- Fichtner, Otto: Die Zukunft der sozialen Hilfen. Sozial- und Jugendhilfe zwischen Rezession und Reform. Neues Beginnen, Heft 6, 1967.
- Imhoff, Hans-Diether: Bewährte Zusammenarbeit partnerschaftlich fortsetzen. Unsere Arbeit, Heft 12, 1967.
- Oel, Anton: Das Karlsruher Urteil beseitigt die Spannungen nicht. Demokratische Gemeinde, Heft 9, 1967.
- Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 über die Verfassungsmäßigkeit von BSHG und JWG. Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 11, 1967 (enthält u. a. Beiträge von Duntze, Fichtner, Wehlitz, Flamm, Collmer sowie eine Erklärung des Vorstandes des Deutschen Vereins zum Urteil).
- Schneider, Heinz: Die Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß -- dargestellt im Rahmen einer Einführung in die Jugendhilfe. AW-Praxishefte 1968.

## AUSBILDUNGSSTÄTTEN DER ARBEITERWOHLFAHRT

- Marie-Juchacz-Haus, Düsseldorf-Eller, Schloßstraße 14, Telefon 78 60 14/15  
Träger: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bonn
- Höhere Fachschule für Sozialarbeit  
Dreijährige Lehrgänge für Männer und Frauen
- Höhere Fachschule für Sozialpädagogik  
Dreijährige Lehrgänge für Männer und Frauen
- Frauenfachschule für Kindergärtnerinnen  
Zweijährige Lehrgänge
- Sozialpädagogisches Institut der Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin  
Berlin 61, Hallesches Ufer 32—38, Telefon 18 23 54 und 18 02 11  
Träger: Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin
- Höhere Fachschule für soziale Arbeit  
Dreijährige Lehrgänge für Männer und Frauen
- Fachschule für Heimerzieher  
Zweijährige (berufsbegleitende) Lehrgänge für Männer und Frauen
- Schwesternschule der Arbeiterwohlfahrt, Marl/Westf., Wiesenstr. 55, Tel. 4 25 66  
Träger: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bonn
- Dreijährige Lehrgänge
- Pflegevorschule  
Dreijährige Vorbereitungslehrgänge (für Volksschülerinnen)
- Sprachtherapeutisches Seminar  
Sprachheilheim Werscherberg, 4501 Werscherberg, Post Bissendorf,  
Telefon (054 02) 292  
Träger: Arbeiterwohlfahrt, Bezirk Weser-Ems e. V., Oldenburg  
1 1/2 jährige Lehrgänge für sozialpädagogisch ausgebildete Kräfte
- Kinderpflegerinnenschulen
- „Haus Sommerberg“, Rösrath/Bez. Köln, Am Sommerberg 86,  
Telefon 23 16 und 29 04  
Träger: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bonn
- Zweijährige Lehrgänge
- „Tretenhof“, Seelbach bei Lahr (Schwarzwald), Telefon 297  
Träger: Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Südbaden e. V.  
Freiburg/Breisgau, Runzstraße 77
- Einjährige Lehrgänge
- Berufsfachschule für Kinderpflegerinnen, Minden/Westf., Marienstr. 56,  
Telefon 57 09  
Träger: Bezirksverband Ostliches Westfalen e. V.  
Bielefeld, Oberntorwall 25
- Zweijährige Lehrgänge
- Auskunft über Aufnahmebedingungen dieser Ausbildungsstätten, über Berufsaussichten, über die Finanzierung sowie über die Zugangswege für Volksschüler(innen) durch die Ausbildungsstätten und  
Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Bonn, Ollenhauerstraße 3