

E r s t e r T e i l

1. GRUNDGEDANKEN DES REFORMVORSCHLAGES

1.1 Die Kommission Jugendrechtsreform der Arbeiterwohlfahrt hat den Versuch unternommen, Vorschläge für ein künftiges erweitertes Jugenderziehungsrecht zu entwickeln, das dem in GG Art. 2 und § 1 JWG niedergelegten Anspruch des jungen Menschen auf Erziehung und auf Entfaltung der Persönlichkeit besser gerecht wird als das geltende, völlig unzusammenhängend entstandene und hinter dem internationalen Standard zurückbleibende Jugendrecht.

Die Verwirklichung der nachfolgend dargelegten Vorschläge wird viel Zeit erfordern und nicht ohne gleichzeitige Änderung anderer gesellschaftlicher Gegebenheiten möglich sein, obschon sich die Vorschläge im Rahmen der Schranken des Grundgesetzes bewegen und von Eingriffen in die bestehende Verwaltungsstruktur und Gerichtsverfassung nahezu absehen.

1.2 Die Vorschläge der Kommission Jugendrechtsreform für ein erweitertes Jugendhilferecht lassen sich im wesentlichen zu folgenden Leitgedanken zusammenfassen:

1.21 Ein umfassendes neues "Jugendhilfegesetz" soll an die Stelle einiger bisheriger Jugendgesetze, insbesondere des Jugendwohlfahrtsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes, treten. Mit einer einheitlichen Konzeption für die Aufgaben der Jugenderziehung und Jugendhilfe, die überhaupt gesetzlicher Regelung zugänglich sind, soll die historisch entstandene und überholte Unterscheidung des Jugendrechts von "Jugendverwahrlosung" und "Jugendkriminalität" überwunden und ein erweitertes Jugendhilferecht geschaffen werden, durch das vornehmlich die Aufgaben der Jugendämter und der bisherigen Vormundschafts- und Jugendgerichte neu geordnet werden.

Damit wird der international anerkannten Tatsache Rechnung getragen, daß - pädagogisch gesehen - "Jugendverwahrlosung" und "Jugendkriminalität" verschiedene Formen einer Fehlentwicklung darstellen, der der Ausdruck "Dissozialität" (oder "Delinquenz") besser entspricht.

1.22 Die Jugendbehörden sollen für alle erzieherischen Hilfen, einschließlich der bisherigen Freiwilligen Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung, in ihrem Bereich die volle Verantwortung übernehmen. Diese Leistungen sollen von den Jugendbehörden so gestaltet werden, daß sie in enger Zusammenarbeit mit den Eltern und nach Möglichkeit unter Belassung des Kindes und Jugendlichen im bisherigen Milieu erfolgen. Vereinbarten Hilfen soll also grundsätzlich der Vorzug vor gerichtlich angeordneten gegeben werden und offenen Hilfen der Vorzug vor Heimunterbringung.

1.23 Einem neuen "Jugendgericht" als Erziehungsgericht - an Stelle von Jugendstrafgericht und Vormundschaftsgericht - sollen alle gerichtlichen Entscheidungen übertragen werden, die für die Erziehung und Entwicklung von Minderjährigen wesentlich sind, gleichgültig, ob diese Entscheidungen aus Anlaß eines Verstoßes gegen Strafbestimmungen oder aus anderem Anlaß erforderlich werden.

Dieses neue mit sachkundigen Richtern und Beisitzern besetzte "Jugendgericht" soll also die Funktionen des bisherigen Vormundschaftsgerichtes in bezug auf Minderjährige und die des bisherigen Jugendgerichts übernehmen. (Es ist nicht an eine Ablösung der derzeitigen Jugendgerichte durch Verwaltungsbehörden gedacht). Für das neue "Jugendgericht" wird ein Verfahren vorgeschlagen, das die für die beiden bisherigen Gerichte geltenden Verfahren in ihren jeweiligen Vorzügen weitgehend miteinander kombiniert. Auch für erzieherische Entscheidungen des bisherigen Vormundschaftsgerichtes soll somit ein förmliches Verfahren eingeführt werden.

1.24 Dem "Jugendgericht" soll ein umfangreicher, sehr differenzierter Katalog von möglichen Maßnahmen zur Verfügung stehen, damit es mit seiner Entscheidung den jeweiligen erzieherischen Notwendigkeiten des Einzelfalles gerecht werden kann. Dabei sollen die "Jugendgerichte" mit den Jugendbehörden als "Jugendgerichtshilfe" eng zusammenwirken.

Die bisherigen Altersgrenzen im Jugendstrafrecht sollen grundsätzlich beibehalten werden. Bei 14 bis 16jährigen Jugendlichen soll das Vorliegen einer strafbaren Handlung Anlaß zur Anordnung von notwendigen Erziehungsmaßnahmen geben können. Bei über 16jährigen Minderjährigen soll die bisherige Jugendstrafe durch einen neuen anders gestalteten "Erziehungsvollzug" ersetzt werden. Bei 18 bis 21jährigen soll in Fällen schwerster Kriminalität Freiheitsstrafe ausgesprochen werden können. Von einer Einbeziehung der Jungerwachsenen in das Jugendstrafrecht wurde zunächst noch abgesehen.

2. BEGRÜNDUNG FÜR DIE NOTWENDIGKEIT EINES ERWEITERTEN JUGENDHILFERECHTS

2.1 Vor rund 45 Jahren schuf die Weimarer Republik die ersten großen Jugendgesetze: Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 (RJWG) und das Jugendgerichtsgesetz von 1923 (JGG 23). Damit wurde der erste Schritt zu einem eigenständigen Jugend-erziehungsrecht getan; beide Gesetze sind für die damalige Zeit als äußerst fortschrittlich anzusehen.

Beide Gesetze sind inzwischen mehrfach modifiziert worden; doch unterscheiden sich die geltenden Gesetzesfassungen, das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) von 1961 und das Jugendgerichtsgesetz von 1953 (JGG 53), in ihren Grundzügen nicht von der Weimarer Gesetzgebung. Beide Neufassungen zeigen zwar eine Tendenz zur Ausweitung der Altersgrenzen, für die sie gelten: Das JGG 53 zog zum ersten Male die 18 bis 21jährigen Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht und damit auch in den Bereich der Jugendgerichtshilfe ein, und nach dem JWG 1961 werden bestimmte Maßnahmen der Jugendförderung auch jungen Menschen über 21 Jahren, wird öffentliche Erziehungshilfe allen Minderjährigen gewährt. Damit erkennen jetzt beide Gesetze grundsätzlich die Erziehbarkeit jedes jungen Menschen - mindestens bis zum Zeitpunkt der Volljährigkeit - an.

2.2 Die seit 1922/23 in Gesetz und Praxis eingeführte Unterscheidung zwischen "verwahrlosten" und "kriminell" gewordenen jungen Menschen ist jedoch durch die letzten Novellierungen eher weiter verfestigt worden, obschon die Praxis beweist, daß diese Trennung sich nicht bewährt hat. Ein Blick auf die Entstehung der Jugendgesetzgebung zeigt, daß ihre Schöpfer ursprünglich etwas anderes gewollt haben, denn beide Gesetze sind nach dem ersten Weltkrieg - in langer Vorbereitung - aus den gleichen sozialpädagogischen Impulsen heraus entstanden. ¹⁾

Bei den ersten Bemühungen zur Schaffung eines besonderen Jugendstrafrechts in Deutschland wurde an eine Trennung von Jugenderziehungs- und Jugendstrafrecht noch nicht gedacht.

Das zeigt schon der Entwurf eines "Reichsgesetzes betreffend die Behandlung und Bestrafung jugendlicher Verbrecher und verwahrloster jugendlicher Personen", den die Deutsche Landesorganisation der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung von 1891 unter maßgeblicher Beteiligung von Professor Franz von Liszt und der Richter Appelius ²⁾ und Krohne erarbeitet hatte. Darin wurde "als Jugendstrafrecht die einheitliche Behandlung bis zum vollendeten 20. Lebensjahre" bereits in der Weise vorgeschlagen, "daß der Richter gegen sie Strafe verhängen oder staatlich überwachte Erziehung anordnen könne". ³⁾

Die Entwicklung zu einem einheitlicheren Jugendrecht wurde durch das Inkrafttreten des BGB im Jahre 1900 unterbrochen, als der § 1666 des BGB im Zusammenhang mit Art. 135 EBGB die Grundlage abgab für die Einführung der vorbeugenden Fürsorgeerziehung als reiner Erziehungshilfe, die keine Armenpflege war und eine Ablösung der auf § 56 StGB, also rein strafrechtlich, fundierten Zwangserziehung bedeutete.

Die Jugendgerichtsbewegung konzentrierte ihre Bemühungen zu Beginn dieses Jahrhunderts auf die Schaffung von Jugendgerichten, auf eine Reform des Maßnahmenrechts und schließlich auf die Schaffung eines besonderen Jugendgerichtsgesetzes, des JGG 23, in dem sich der Erziehungsgedanke bereits weitgehend durchsetzte und das einen bedeutsamen Schritt der Loslösung des Jugendstrafrechts vom Erwachsenenstrafrecht darstellte. Das JGG 23 muß aber stets im Zusammenhang mit dem vom gleichen Geiste getragenen Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 gesehen werden, denn dessen grundlegender § 1, nach dem jeder junge Mensch einen Anspruch auf Erziehung zu leiblicher, geistiger und gesellschaftlicher Tüchtigkeit hat, bildet auch die Grundlage des Jugendgerichtswesens.

Der Abgeordnete der Unabhängigen Sozialdemokraten Dr. Kurt Löwenstein sagte in der Reichstagsdebatte bei der Verabschiedung des RJWG: "Dieses ganze Reichsjugendgesetz bleibt ein Torso, wenn nicht ein wichtiges Ergänzungsgesetz geschaffen wird. Das ist das Gesetz für das Jugendgericht." ⁴⁾ Der Antrag "von der linken Seite", mit dem RJWG das Jugendgerichtsgesetz zu verbinden und ein einheitliches "Jugend-

gesetz" zu schaffen, war in den Ausschlußberatungen bereits abgelehnt worden. ⁵⁾ "Es ist kein Zufall, daß in der Weimarer Zeit 1922/23 das JGG und das Jugendwohlfahrtsrecht annähernd gleichzeitig erlassen worden sind. Sie stellen eine Einheit dar, die leider völlig in Vergessenheit geraten ist", sagt Professor Karl Peters ⁶⁾ heute. In seinem Referat mit dem bezeichnenden Titel "Die Grundlagen der Behandlung junger Rechtsbrecher" auf dem Jugendgerichtstag 1965 in Münster hat Peters eindrucksvoll nachgewiesen, daß dieses Vergessen der Einheit beider Gesetze sich verhängnisvoll auf den unzulänglich erfolgten "Loslösungsprozeß des Jugendgerichtsgesetzes vom Strafgesetzbuch und den das Strafrecht tragenden Vorstellungen" ⁷⁾ ausgewirkt hat.

Es hat von den 20er Jahren an nicht an Vorschlägen gefehlt, dem Erziehungsgedanken im Jugendstrafrecht dadurch stärker zum Durchbruch zu verhelfen, daß die Strafmündigkeitsgrenze bis zu 16 oder 18 Jahren heraufgesetzt wird und der Jugendrichter (bzw. der Vormundschaftsrichter) Erziehungsmaßregeln an Stelle der jetzigen Jugendstrafe anordnet ⁸⁾, weil die Praxis bewies, daß sich der Erziehungsgedanke im bisherigen Jugendstrafrecht nicht voll verwirklichen ließ ⁹⁾. Allerdings mangelt es diesen Vorschlägen meist an Vorstellungen darüber, wie eine einheitlich gestaltete Erziehungshilfe an die Stelle ^{von} Strafmaßnahmen treten könnte.

2.3 Die Erkenntnisse der Wissenschaften vom Menschen und vom menschlichen Verhalten (Jugendpsychologie und -psychiatrie, insbesondere Tiefen- und Sozialpsychologie mit ihren Auswirkungen auf Soziologie, Sozialpädagogik und Kriminologie) haben in den letzten 45 Jahren jedoch eindeutig die Richtigkeit des ursprünglichen Ansatzes eines einheitlicheren Jugendrechtes bestätigt, von dem Grundgedanken der Gefährdung des jungen Menschen, von seinem spezifischen Notstand auszugehen und nicht davon, ob die jeweilige Konfliktsituation zu einer vom Gesetz mit Strafe bedrohten Handlung geführt oder sich in anderer Weise geäußert hat. Dieser Grundgedanke wird bestätigt durch einen Vergleich des deutschen Jugendrechts mit der internationalen Entwicklung auf diesem Gebiet.

In fast allen Ländern wird das Verhalten von Jugendlichen grundsätzlich nie als "kriminell" bezeichnet, sondern als "delinquent" (ein Wort, das im deutschen Sprachgebrauch wohl am besten mit "dissozial" oder "fehlentwickelt" zu übersehen wäre).

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse der letzten Jahrzehnte und die Erfahrungen anderer Länder mit einem einheitlicheren Jugend Erziehungsrecht ¹⁰⁾ müssen heute den Ausgangspunkt jeder Überlegung zur Reform der bestehenden Jugendgesetzgebung und der Organisation von Jugendhilfe und Jugendgerichtsbarkeit bilden. Diese Überlegungen müssen folgerichtig zurückführen zu dem Gedanken eines einheitlichen Jugend Erziehungsrechts und grundlegende Änderungen in der Praxis nach sich ziehen, wenn das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach GG Art. 2,1 neben dem in § 1 JWG niedergelegten Recht auf Erziehung ernst genommen und ein eigenständiges Recht des Kindes auf Erziehung - neben dem Elternrecht - begründet werden soll.

Es muß also das Ziel sein, "eine andere Konzeption sichtbar zu machen, eine Konzeption, die den tatsächlichen ethischen, sozialen und biologischen Gegebenheiten entspricht und vor allem dem jungen Menschen gerecht wird, die die Einheit von Jugendwohlfahrtsgesetz und Jugendgerichtsgesetz herstellt und zugleich den hohen Menschenbild und dem Auftrag des Grundgesetzes zur Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung entspricht" ¹¹⁾.

2.4 Die Kommission Jugendrechtsreform der Arbeiterwohlfahrt hat sich seit 1963 um die Entwicklung einer solchen einheitlichen Konzeption bemüht. Sie ging dabei in ihren Überlegungen von den Grundgedanken aus, die in den Referaten ihrer Mitglieder Berthold Simonsohn über "Der junge Mensch vor Gericht - Gedanken zur Neugestaltung des Rechts im Geiste demokratischer Erziehung - Ein internationaler Überblick" ¹²⁾ und Karl Klüwer über "Schwierige Jugendliche im psychosozialen Spannungsfeld - Ursachen sozialer Auffälligkeit und

und Möglichkeiten der Behandlung" ¹²⁾ niedergelegt worden sind. Einen kurzen Überblick über ihre Reformvorschläge hat die Kommission bereits 1964 veröffentlicht ¹²⁾. Teilergebnisse ihrer Beratungen, die sich im wesentlichen auf das künftige "Jugendgericht" und dessen mögliche Maßnahmen bezogen, wurden als "Vertraulicher Zwischenbericht" veröffentlicht und im Oktober 1966 mit dem Geschäftsführenden Ausschuß der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen in Bad Godesberg ausführlich diskutiert. Die dort erfolgten Anregungen sind in die nachfolgend wiedergegebenen Vorschläge der Kommission, die wiederum nur Teilergebnisse darstellen, eingeflossen.

3. VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE VERWIRKLICHUNG IN DER PRAXIS

3.1 Ein erweitertes Jugendhilferecht, das eine sinnvolle Neuordnung der Aufgaben der Jugendbehörden und der Vormundschafts- und Jugendgerichte bringen soll, wird nicht einfach und nicht schnell zu verwirklichen sein. Es gibt für sich allein auch noch nicht die Gewähr dafür, daß das mit dem neuen Jugendgesetz Gewollte in die Praxis umgesetzt werden wird und werden kann.

Schon 1957 heißt es in den Vorschlägen und Forderungen der Arbeiterwohlfahrt zur "Reform der öffentlichen Erziehungshilfe" ¹³⁾: "Bei der bevorstehenden Reform des Jugendwohlfahrtsrechts gilt es, den im RJWG gegebenen Möglichkeiten zu voller Auswirkung zu verhelfen durch eine Anpassung an die gegenüber 1922 veränderten sozialen Verhältnisse und an die inzwischen gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen. Zugleich müßten die Aufgabengebiete, die sich außerhalb des RJWG, zum Teil auf eigenen Gesetzen und Verordnungen beruhend, entwickelt haben, in den Gesamtbereich eines neuen Jugendwohlfahrtsgesetzes wieder einbezogen werden. Mit der rechtlichen Neuregelung des Gesamtgebietes der Jugendwohlfahrt wird indes noch nichts erreicht sein, wenn nicht zugleich - und das wird das Entscheidende sein - die Aufgaben neu durchdacht und ihre Durchführung mit neuem Geiste und mit den neuentwickelten Methoden vertiefter Einzelhilfe und der Gruppenhilfe erfüllt werden" (S.9).

3.2 Die sehr viel weiterreichende Umgestaltung des Jugendrechts, die nunmehr von der Arbeiterwohlfahrt vorgeschlagen wird, kann sich nur dann sinnvoll und erfolgreich auswirken, wenn gleichzeitig - wieder muß hinzugesetzt werden: "und das wird das Entscheidende sein" - mit der viel Zeit erfordernden Verwirklichung der Jugendrechtsreform die Voraussetzungen für die Erfüllung weiterer Forderungen geschaffen werden:

3.21 Die breite Öffentlichkeit muß davon überzeugt werden, daß eine grundlegende Reform von Recht und Praxis der Jugendhilfe notwendig ist.

Dazu ist es unerläßlich, die Öffentlichkeit ausreichender und objektiver als bisher über die Ursachen von "Jugendverwahrlosung" und "Jugendkriminalität" und darüber aufzuklären, daß "Behandlung" billiger und vernünftiger ist als "Bewahrung" und darum keine "Gefühlsduselei" darstellt.

Die Kenntnis von der entscheidenden Bedeutung der Eltern-Kind-Beziehung und der frühkindlichen Erfahrungen für die gesunde harmonische Entwicklung jedes Menschen sowie die Erfahrungstatsache, daß die Grundlage späteren nicht-sozialen Verhaltens in vielen Fällen in den ersten Lebensjahren gelegt wird, wenn Kinder in diesem für die Menschwerdung so wichtigen Alter ¹⁴⁾ nicht genügend Verständnis, Liebe und pädagogische Wegweisung erfahren, ist noch lange nicht Allgemeingut geworden. Erst die allgemeine Anerkennung der Bedeutung dieses Lebensabschnittes kann dazu führen, daß die "Rentabilität" vorbeugender und heilender erzieherischer Hilfen gesehen und die Konsequenzen daraus in Gesetzgebung und Praxis gezogen werden. Dann erst kann es auch zu einem richtigen Verhältnis von "Jugendkriminalität und Publizistik" ¹⁵⁾ kommen, das für das Verständnis der Öffentlichkeit für die hier behandelten Reformvorschläge besonders wichtig ist.

3.22 Die einschlägige wissenschaftliche Forschung muß gefördert werden. Es ist "darauf hinzuwirken, daß die wissenschaftliche Fundierung der Jugend- und Sozialhilfe in Forschung und Lehre verstärkt wird" ¹⁶⁾.

Dazu bedarf es einer zentralen Stelle, der nicht nur die Sammlung und Auswertung des einschlägigen Materials, die Anregung systematisch angelegter Untersuchungen über Erfolg

und Bewährung von Maßnahmen der Praxis der Jugendhilfe ¹⁷⁾ sondern auch der ständige Erfahrungsaustausch sowohl zwischen den beteiligten Disziplinen als auch zwischen Wissenschaft und Praxis obliegt. Nur so können Einsicht und Verständnis der Fachwelt für die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform auf breiter Basis gewonnen und die Voraussetzungen für die notwendige Abstimmung und Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen (Jugendbehörden, Schulen, Gerichte, Polizei usw.) geschaffen werden.

Zugleich müssen die wissenschaftlichen Erkenntnisse von der Notwendigkeit eines einheitlichen Systems der Jugendhilfe der breiten Öffentlichkeit zugänglich und verständlich gemacht werden.

3.23 Nur wenn künftig genügend gut ausgebildete Fachkräfte für alle Aufgaben der Jugendhilfe im weitesten Sinne zur Verfügung stehen, kann die neue Konzeption von einem erweiterten Jugendhilferecht verwirklicht werden.

Die Möglichkeiten, die das JWG und das JGG trotz aller Unvollkommenheiten heute schon bieten, werden immer noch nicht voll ausgeschöpft. Das liegt wohl in erster Linie an dem Mangel an solchen Fachkräften, die für ihre Aufgaben in der Jugendhilfe, in der Jugendstrafrechtspflege, in der Heim-erziehung und im Jugendstrafvollzug so ausgebildet sind, wie es aufgrund heutiger Erkenntnisse der Wissenschaft bereits möglich und notwendig wäre. Das gilt sowohl für akademisch vorgebildete und die auf Höheren Fachschulen ausgebildeten sozialpädagogischen Fachkräfte ¹⁸⁾ wie für Heilpädagogen, Therapeuten, Psychagogen, Jugendrichter, Jugendstaatsanwälte, Jugendstrafvollzugsbeamte u.a.m.

Wenn nicht gleichzeitig die Fragen der Verbesserung der Ausbildung, der Fortbildung und auch der Arbeitsbedingungen - insbesondere der in Einrichtungen tätigen Fachkräfte - in Angriff genommen werden, muß jede Reform des Jugendhilferechts nahezu wirkungslos bleiben.

3.24 Eine umfassende, langfristige und aufeinander abgestimmte Planung von Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden muß auf der Basis einer allgemeinen Bestands- und Bedarfsfeststellung für die künftig erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ¹⁹⁾ sowohl innerhalb des einzelnen Bundeslandes wie zwischen den einzelnen Bundesländern die Grundlage für eine gezielte und koordinierte Weiterentwicklung des Gesamtbereichs der Jugendhilfe bilden.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Bereich der Schule und des gesamten Bildungswesens (insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Ganztagschulen, von Mittelpunkt-schulen auch für Behinderte und Lernschwache usw.).

Es ist notwendig, wie der Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen, zu fordern, "über die mit den Ländern zu lösenden Gemeinschaftsaufgaben - soweit sie die Jugendhilfe betreffen - eine Übereinstimmung herbeizuführen, die in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt wird" ¹⁶⁾.

Andernfalls kann das Leistungsgefälle von Land zu Land, von Stadt- und Landgemeinden, das auf dem Gebiete der Jugendhilfe weit größer und für den einzelnen jungen Menschen vielleicht noch folgenreicher ist als auf dem der Schule ²⁰⁾, nicht annähernd ausgeglichen werden. Das wird nur möglich sein über eine Finanzreform, die die Gemeinden erst in den Stand setzt, die Aufgaben der Jugendhilfe als Gemeinschaftsaufgaben der Gesellschaft in zeitgerechter Weise zu erfüllen, und über eine Verwaltungsreform, die zu einer sinnvollen Abgrenzung der unteren und mittleren Verwaltungskompetenzen führt. Für Sonderaufgaben (z.B. für spezielle und für differenzierte Einrichtungen) müssen Verwaltungsabkommen zwischen einzelnen Bundesländern getroffen werden. Anders kann das notwendige differenzierte System von Einrichtungen der Erziehungshilfe nicht geschaffen werden.

3.3 Zusammenfassend muß nochmals betont werden, daß die Verwirklichung der hier entwickelten, umfassenden Jugendrechtsreform geknüpft ist an die Erfüllung der oben behandelten, untereinander in engem Zusammenhang stehenden Voraussetzungen, über deren Notwendigkeit im einzelnen hier keine weiteren Ausführungen gemacht werden können.

4. INHALT EINES ERWEITERTEN JUGENDHILFEGESETZES

4.1 Die Arbeiterwohlfahrt hat seit Mitte der 50er Jahre mit Nachdruck die Ablösung des überholten, zu eng und im wesentlichen auf ordnende, eingreifende Verwaltung angelegten RJWG durch ein umfassendes, zeitgerechte Leistungen anbietendes Jugendhilfegesetz gefordert und in ihrem Fachausschuß Jugendwohlfahrt dazu Teilvorschläge erarbeitet, die sich insbesondere auf die "Reform der öffentlichen Erziehungshilfe" ²¹⁾ im Rahmen einer Gesamtreform des Jugendwohlfahrtsrechts sowie auf die RJWG-Abschnitte Pflegekinderschutz und Vormundschaftswesen ²²⁾ beziehen. Eine größere Ausarbeitung unter dem Titel "Überlegungen zu einem neuen Jugendhilfegesetz" ²³⁾ erschien 1958; sie wollte als Anregung und Diskussionsvorschlag bei den damals zu erwartenden "bevorstehenden Erörterungen um Einzelfragen der Gestaltung des künftigen Jugendhilfegesetzes gewertet werden".

Die detaillierte Ausarbeitung des Fachausschusses Jugendwohlfahrt von 1958 wurde eingeleitet mit einer Aufstellung von Grundforderungen an ein neues Jugendhilfegesetz, die nach fast zehn Jahren in Einzelheiten - und auch in ihrer sprachlichen Diktion - überholt sein mögen, die aber in ihrer Grundrichtung noch heute für ein weit umfassenderes Gesetz gelten und deshalb wörtlich hier abgedruckt werden sollen:

"1.

Das neue Gesetz muß ein Jugendgesetz werden, das den jungen Menschen nicht als Objekt des Rechts, sondern als Subjekt behandelt. Das Gesetz darf sich nicht mehr allein auf das Kind, dem Minderjährigen oder auf Sondergruppen beziehen; es muß vielmehr allen jungen Menschen die freie Entfaltung der Persönlichkeit für den ganzen Lebensabschnitt ihrer Jugend sichern; d.h. das Gesetz muß seine Zuständigkeit auf einigen Gebieten auch über den formalen Zeitraum der Volljährigkeit hinaus erstrecken.

2.

Das Jugendgesetz muß ein umfassendes Jugendgesetz werden, das alle die Einzelrechtsgebiete einbezieht, deren Schwerpunkt nicht auf anderen Rechtsgebieten liegt, das die Verantwortung der öffentlichen Jugendhilfe für alle Jugendfragen garantiert, das Möglichkeiten zur Mitarbeit ehrenamtlicher Helfer eröffnet, das die freie Jugendarbeit anregt und fördert und das zugleich die Zusammenarbeit der Jugendbehörden mit allen anderen für Jugendfragen sonst zuständigen Stellen sichert und fördert, das die Verklammerung aller die Jugendfragen angehenden Gesetze sichtbar macht.

3.

Das umfassende Jugendgesetz muß ein neuzeitliches Jugendgesetz werden, das sich die neueren Erkenntnisse insbesondere auf gesellschaftlichem, psychologischem und pädagogischem Gebiet zunutze macht, die die Wissenschaft in den letzten Jahrzehnten - auch außerhalb Deutschlands - entwickelt hat. Das Jugendgesetz muß zugleich auch die Erfahrungen anderer Länder bei der Lösung dieser Fragen verwerten.

Das Gesetz muß insbesondere dafür sorgen, daß die Tätigkeit und Verantwortung der Familie für die Erziehung ihrer Kinder gestärkt und gefördert und daß der Anspruch der Jugend auf Entfaltung in Jugendgemeinschaften und auf Hilfen zur Lebensentfaltung durch Angebote der Jugendförderung gesichert wird. Ein neues, der gesellschaftlichen Wirklichkeit angepaßtes Jugendrecht wird sich gleichermaßen am Familiendefizit wie am Gesellschaftsdefizit zu orientieren haben.

4.

Das neuzeitliche Jugendgesetz muß zugleich ein dynamisches Jugendgesetz werden, das sich neuen Aufgaben, neuen Entwicklungen der Zukunft genügend anpassen kann, das nicht starre Begrenzungen auf die Erfordernisse des Augenblicks enthält. Das bedeutet, daß das Gesetz nicht alles bis in die letzten Einzelheiten festlegen kann, daß zum anderen aber das Gesetz

im Rahmen seiner Verflechtungen - insbesondere mit den Problemen der Kultur- und Sozialpolitik, der Rechtsreform usw. - und auch in seiner Begrenzung gesehen werden muß.

5.

Das dynamische Jugendgesetz muß ein praktikables Jugendgesetz werden. Das Gesetz muß im Einklang mit dem Gemeindeverfassungsrecht der Länder insbesondere die finanzielle Sicherung für alle durch das Gesetz festzulegenden Aufgaben bringen und dafür sorgen, daß geeignete Fachkräfte in ausreichender Zahl für alle Aufgaben da sind und auch gewährleisten, daß in ländlichen Gebieten die Aufgaben der Jugendhilfe erfüllt werden können. Das wird insbesondere Überlegungen zur Organisation des fürsorgerischen Dienstes erfordern.

6.

Das praktikable Gesetz muß ein übersichtliches Jugendgesetz mit überzeugender, klar erkennbarer Systematik der Aufgabengebiete werden und damit zu einer Überwindung der veralteten Begriffe Jugendpflege und Jugendfürsorge und der auf Sondergruppen beschränkten Hilfe des RJWG führen; es muß alle Aufgaben in einem sinnvollen Zusammenhang darstellen. Es wird dabei sowohl um den Einbau ganz neuer Gesetzesmaterien (z.B. die Jugendberufshilfe und die wirtschaftliche Hilfe für Minderjährige) wie um den Ausbau von im RJWG nur sehr unvollkommen angedeuteten Aufgaben (z.B. die bisherige Jugendpflege und die Eltern- und Erziehungsberatung) und schließlich um den Umbau von im RJWG sehr unbefriedigend geregelten Aufgabengebieten (z.B. öffentliche Erziehungshilfe und das Heimwesen) gehen.

Das Gesetz sollte klar und verständlich - lesbar auch für Eltern und junge Menschen - ausgedrückt werden.

7.

Das übersichtliche neue Jugendgesetz sollte ein allgemein anerkanntes Jugendgesetz werden, das aus den gemeinsam erarbeiteten Vorstellungen eines großen Kreises von Sachverständigen der verschiedensten Gebiete hervorgeht."

4.2 Die Überlegungen zu einem neuen Jugendhilfegesetz begannen dann 1958/59 in allen Fachkreisen zwar auf breiter Basis, wurden aber 1959 abgebrochen durch die Entscheidung der damaligen Bundesregierung, statt einer grundlegenden Gesetzesreform lediglich eine Novellierung des RJWG vorzunehmen.

Aus den Erfahrungen der Praxis mit der gesetzestechnisch sehr unzulänglichen Novelle ²⁴⁾ und in der Erwartung der im Juli 1967 erfolgten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einzelnen Bestimmungen des JWG sind in den letzten Jahren die verschiedensten Erwägungen zu einer möglichen Reform angestellt worden.

Es wurde eine "technische Novelle" diskutiert, die lediglich die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts etwa erforderlichen Änderungen und eine sauberere Abgrenzung zum Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hinsichtlich der Kostenregelung bringen sollte. Es wurde ferner eine "vertretbare, vor allem realisierbare Mittellösung" ²⁵⁾ vorgeschlagen, die neben dem "technisch" Notwendigen auch einige neue und konkreter gefaßte Aufgaben bringen, im übrigen sich aber an den traditionellen Aufbau und Rahmen des JWG halten sollte. Schließlich wurde der Gedanke eines einheitlichen Jugend- und Familienhilfegesetzes ²⁶⁾ erwogen, das die Jugendhilfe einschließen sollte.

4.3 Der Fachausschuß Jugendwohlfahrt der Arbeiterwohlfahrt hat sich 1965 mit der Vorstellung eines Jugend- und Familienhilfegesetzes eingehend befaßt und ist nach reiflicher Überlegung dazu gekommen, daß ein solches Gesetz dem Erziehungsanspruch des jungen Menschen in unserer Gesellschaft, "dem Auftrag des Grundgesetzes zur Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung" ¹¹⁾ nicht so gerecht zu werden vermöchte wie ein besonderes Jugendhilfegesetz. Das zeigen insbesondere folgende Erwägungen:

- Die Jugendhilfe hat eine eigenständige Erziehungsaufgabe neben der der Familie. Diese in einem demokratischen, von der Industriegesellschaft geprägten Gemeinwesen unersetzbare familienergänzende Funktion der Ju-

gendhilfe (insbesondere der Jugendpflege) könnte in einem Familienhilfegesetz zu kurz kommen. Es ist daher wünschenswert, daß der Erziehungsanspruch des jungen Menschen in einem besonderen Jugendgesetz behandelt wird.

- Die familienpädagogische Aufgabe, die die Jugendhilfe auch jetzt schon nach dem JWG 61 hat und die in der Praxis verstärkt und im Gesetz deutlicher ausgedrückt werden sollte, reicht als Ansatzpunkt für ein Jugend- und Familienhilfegesetz nicht aus.
- Bei Einbeziehung der materiellen Hilfen für die Familie würde das Gesetz mit materiellen Hilfen überfrachtet werden und die persönlichen Erziehungshilfen zu kurz kommen.
- Abgesehen davon, daß die Kodifikation eines großen - auch materielle Hilfen umfassenden - Jugend- und Familienhilfegesetzes erhebliche rechtssystematische und gesetzestechnische Schwierigkeiten bereiten würde, ist die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für ein Familiengesetz zum mindesten fraglich.
- Ein Sondergesetz für die aus diesem Gesetz Ausgeschlossenen (Alte, Alleinstehende, evtl. auch unvollständige Familien) wäre nicht sinnvoll.

Es schien dem Fachausschuß Jugendwohlfahrt aus den dargelegten Gründen deshalb ratsam, dem Gedanken eines Jugend- und Familienhilfegesetzes nicht zu folgen.

4.4 Die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. Juli 1967 ausgesprochene Nichtigerklärung der §§ 12 Abs. 1 und 24 JWG macht eine sofortige "technische" Novellierung des Gesetzes nicht erforderlich. Auch die Vorschläge zu einer "Mittellösung" wurden in mehrfachen Beratungen des Fachausschusses Jugendwohlfahrt als nicht erstrebenswert erklärt, weil die darauf verwendeten Anstrengungen den Weg zu einer umfassenderen Lösung verbauen könnten.

Die Überlegungen der Ausschüsse der Arbeiterwohlfahrt zu einer solchen Lösung beschränken sich bis jetzt im wesentlichen auf die mit der Zusammenfassung von JWG und JGG und von Vormundschafts- und Jugendgericht auftauchenden Probleme; sie gehen allerdings von der Voraussetzung aus, daß später ein erheblich erweitertes neues Jugendhilfegesetz geschaffen wird, für das von der Kommission Jugendrechtsreform weitergehende Vorstellungen noch entwickelt werden sollen.

Über den Aufbau des künftigen Jugendhilfegesetzes hat die Kommission zunächst nur in sehr allgemeiner Form diskutiert. Der nachfolgende skizzenhafte Überblick über den möglichen Inhalt eines erweiterten Jugendhilfegesetzes soll lediglich den Rahmen abstecken, von dem die Kommission bei ihren Überlegungen ausgegangen ist. Dieser ist bereits hinsichtlich der klassischen jugendfürsorgerischen Aufgaben weitergezogen als der des JWG 1961²⁷⁾.

4.5 Mit diesem Vorbehalt wird folgender vorläufiger Vorschlag für ein neues Jugendhilfegesetz vorgelegt:

4.51 In einem Allgemeinen Teil solltender Erziehungsanspruch des jungen Menschen neu formuliert werden und die allgemeinen Grundsätze für Leistungen der Jugendhilfe (Ermessen des Trägers, Art, Form und Maß der Leistungen) hier ihren Platz finden. Vorschriften über das Verhältnis von öffentlicher und freier Jugendhilfe könnten hier anschließen.

4.52 In einem Leistungskatalog wären die einzelnen Leistungen der Jugendhilfe zu nennen und nach Voraussetzungen und Inhalt jeweils zu beschreiben. Der Katalog hätte etwa folgende Angebote der Jugendhilfe zu enthalten:

Allgemeine Jugendförderung:

Bildungs- und Freizeithilfen

Förderung von Jugendgemeinschaften

Internationale Jugendbegegnung

Jugenderholung

Jugendberufshilfen und Ausbildungsbeihilfen

Mitwirkung im Rahmen der Gesundheitshilfe

Mitwirkung im Jugendschutz

Allgemeine Erziehungshilfen für die Familie

Mütter- und Elternbildung, Erziehungsberatung

Kinder- und Familienerholung

Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt

Krabbelstuben, Kindergärten und -horte,
Kindertages- und -wochenheime u.ä.

Hilfen für Kinder und Jugendliche in besonderen Lebenslagen:

Hilfen für Pflegekinder, Kinder unverheirateter Eltern und Kinder von geschiedenen und getrennt lebenden Eltern

Hilfen für behinderte Minderjährige

Vermittlung von und Beratung bei Annahme an Kindes Statt und Aufnahme in Familienpflege

Bestellte Amtsvormundschaften, -pflegschaften und -beistandschaften.

Besondere Erziehungshilfe in Einzelfällen:

Hier wären das Prinzip der Individualisierung der im Einzelfall möglichen Hilfeleistungen besonders herauszustellen und die diagnostischen und therapeutischen Leistungen der Erziehungsberatungsstellen ausdrücklich zu verankern, um die Kostentragung sicherzustellen.

Die Jugendgerichtshilfe sowie die Erziehungsbeistandschaft - vereinbart oder angeordnet - sind auszubauen und die Durchführung der Beistandschaft durch hauptamtliche, unter Supervision arbeitende Fachkräfte festzule-

gen. Für die öffentliche Erziehungshilfe wird auf die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt aus dem Jahre 1957¹³⁾ verwiesen, die in erster Linie einen Ausbau der offenen Erziehungshilfen fordern, um Heimerziehung soweit wie möglich zu vermeiden, und als Rechtsgrundlage für "angeordnete" Erziehungshilfe einen neuformulierten § 1666 BGB vorsehen (s. dazu Ziffer 8,2).

Anschließend sollten Vorschriften über die Heimaufsicht gesondert gebracht werden, da die Heimaufsicht zwar eine Aufgabe im Rahmen der Jugendhilfe ist, gegenüber den Angeboten der Erziehungshilfe jedoch eine Sonderstellung einnimmt (vgl. Ziffer 9.15)

Gesondert sollte auch die Regelung der Kostentragung für die verschiedenen Leistungen der Jugendhilfe samt dem Verfahren dafür geregelt werden und zwar in der Weise, daß finanzielle Gesichtspunkte bei der Wahl von Erziehungshilfen für einzelne Minderjährige ausgeschaltet werden (z.B. Vorleistungspflicht des Jugendhilfeträgers, Aufwendungsersatz oder Kostenbeitragsanspruch gegen Minderjährige bzw. deren Eltern, Mitwirkungs- und Auskunftspflichten zur Ermittlung der Kostenpflichtigen, Überleitung von Ansprüchen, Kostenersatz und Kostenerstattung).

4.53 Weitere Abschnitte müßten behandeln:

Die den Jugendgerichten zur Verfügung stehenden Maßnahmen (vgl. Kapitel 8)

Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren der Jugendbehörden (vgl. Kapitel 5)

Aufbau, Zuständigkeit und Verfahren der Jugendgerichte (vgl. Kapitel 6 und 7)

Bestimmungen über Ausführung und Registrierung der jugendgerichtlichen Maßnahmen (vgl. Kapitel 9)

Bestimmungen über die Ahndung von Verstößen gegen Verpflichtungen, die sich aus dem Jugendhilfegesetz selbst ergeben.

4.54 In den folgenden Kapiteln dieser Denkschrift wird im einzelnen der mögliche Inhalt eines erweiterten Jugendhilfegesetzes dargestellt, der den Kern der beabsichtigten Erweiterung des heutigen Jugendwohlfahrtsrechts um das heutige Jugendstrafrecht bildet.