

**THEORIE
UND
PRAXIS
DER
SOZIALEN
ARBEIT**

**Auflagenstärkste
Fachzeitschrift
der sozialen Arbeit**

behandelt soziale
und sozialpolitische
Grundsatzfragen

nimmt Stellung
zu aktuellen
Reformbestrebungen

berichtet aus
der sozialen Praxis

erscheint monatlich
Jahresabonnement 28,- DM
für Studenten 24,- DM

Herausgeber:

**ARBEITERWOHLFAHRT
Bundesverband e. V.
53 Bonn, Postfach 1149**

Probeheft gratis

SCHRIFTEN DER ARBEITERWOHLFAHRT 25

**SITUATION
UND PERSPEKTIVEN DER
JUGENDHILFEREFORM**

AW-Fachtagung vom 1. bis 4. Dezember 1975

AW T 680
- 60

ARBEITERWOHLFAHRT BUNDESVERBAND E. V., BONN 1976

Inhalt

	Seite
Vorbemerkung	5
<i>Martin Griesser:</i> Überlegungen zu Funktion und Möglichkeiten des Jugendhilferechts im Kontext der Jugendhilferechtsreform	7
<i>Erwin Jordan:</i> Widerstand gegen Reformpolitik – dargestellt an der Diskussion um die »Trägerfrage«	19
<i>Johannes Münder:</i> Jugendhilfereform und Gesellschaftsstruktur	29
<i>Harald Hottelet:</i> Mehr Chancen für die Jugend! – Die Reform muß weitergehen	42
<i>Arbeitsgruppe Jugendhilfe/Jugendpolitik des Deutschen Jugendinstituts:</i> Nach der gescheiterten Jugendhilfereform: Was macht die Wissenschaft?	53
<i>Brigitte Gutenberger:</i> Modellprojekt »Erziehungskurse«	68
Autoren	80

Vorbemerkung

Ein Thema hat die Jugendhilfe in den letzten zwei Jahren bestimmt: die Reform des Jugendhilferechts. Äußerer Anlaß für die intensiven – im wesentlichen allerdings fach-internen – Diskussionen war der von einer Sachverständigenkommission erarbeitete und im März 1973 vorgelegte »Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes«. Mit diesem Entwurf und den darauf folgenden Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit¹ sollte – so die Absichtserklärungen des Ministeriums und der Bundesregierung – ein längst überfälliges Reformziel erreicht werden: die Ablösung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG), das in seinen Grundstrukturen auf dem mehr als 50 Jahre alten Reichsjugendwohlfahrtsgesetz basiert und das noch »völlig durch seine Herkunft aus dem Polizeirecht (Pflegekinderschutz) und dem Strafrecht (Fürsorge-erziehung) und durch obrigkeitliche Vorstellungen einer eingreifenden Verwaltung geprägt« ist², durch ein neues Erziehungs- und Leistungsgesetz.

Nun wird es bis auf weiteres bei diesen Absichtserklärungen bleiben müssen. Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit ist dieses Reformvorhaben, in der Regierungserklärung von 1972 noch zur vordringlichen Aufgabe erklärt, mit Rücksicht auf die Finanzsituation der Kommunen vorläufig zurückgestellt worden³. »Vorläufig«, das bedeutet, daß es mindestens noch weitere drei bis vier Jahre dauern wird, bis ein neues Gesetz in Kraft treten kann.

Schon vor der endgültigen Absetzung der Jugendhilferechtsreform und dem Verzicht auf die Einleitung des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses hat sich allerdings gezeigt, daß die Reformvorlagen aufgrund der Interventionen einflußreicher Gruppierungen im Jugendhilfebereich, die zentrale Sinnnormen und Weltbilder gefährdet sahen (Elternrecht, Subsidiaritätsprinzip, Kriminalstrafe bei Delinquenz), deutlich zurückgeschraubt bzw. »herunterkoordiniert« werden mußten. Dabei blieben wesentliche Forderungen der wissenschaftlichen und praktischen Reformbewegung der letzten Jahre auf der Strecke⁴, so auch die von der Arbeiterwohlfahrt schon seit langem vertretenen Reformpositionen⁵.

Der vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt im Dezember 1975 durchgeführten Tagung »Situation und Perspektiven der Jugendhilfereform« sollte nun die Aufgabe zukommen, wesentliche Aspekte bzw. Zusammenhänge der vorerst abgebrochenen Reformdiskussion herauszuarbeiten und in einen theoretischen Erklärungs- bzw. Begründungszusammenhang zu stellen. In einem zweiten Schritt sollte es dann um die Überprüfung bzw. Korrektur bisheriger konzeptioneller Ansätze und die Darstellung anstrebenswerter und zu fördernder Weiterentwicklungen gehen, die – im Unterschied zu den bisherigen Aktivitäten – von der dominierenden Orientierung an der Rechtsreform und der weitgehenden Konzentration der Kräfte auf diesen Bereich sich lösen und damit auch andere Aktionsebenen angeben und Innovationsfelder unterhalb oder neben dem Rechtssystem prüfen.

In dem hier abgesteckten thematischen Rahmen bewegen sich die in dieser Broschüre ab-

gedruckten Referate der Tagung. Die Beiträge sind von den Autoren zum Druck überarbeitet und mit Anmerkungen und Verweisen versehen worden. Dabei versteht sich, daß die Autoren – ausgehend von je verschiedenen Erfahrungskontexten und theoretischen Prämissen – in bestimmten Bereichen zu unterschiedlichen Situationsbewertungen und Folgerungen kommen.

Bonn, im April 1976

E. J.

- 1 Nachdrucke der Entwürfe können bezogen werden über: Arbeitsgemeinschaft sozialpolitischer Arbeitskreise, Kobelstr. 12, 8 München 15 (DE); Deutscher Bundesjugendring, Haager Weg 44, 53 Bonn 1 (RE I); Bund Demokratischer Jugend, Hamburger Allee 49, 6 Frankfurt/M 90 (RE I – Text und Begründung); Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Haager Weg 44, 53 Bonn 1 (RE II).
- 2 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Dritter Jugendbericht, Bonn 1972, S. 31.
- 3 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Anfrage zur Situation der Kinder in Deutschland, BTDr. 7/3340, S. 21.
- 4 Vgl. dazu die Vorschläge des Deutschen Jugendinstituts in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Zur Reform der Jugendhilfe. Analysen und Materialien, München 1973.
- 5 Vgl. dazu: Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt für ein erweitertes Jugendhilferecht, Bonn 1970³; Vorschlag der Arbeiterwohlfahrt für ein Gesetz zur Förderung der Jugend (JFG), Bonn 1973.

Martin Grieser

Überlegungen zu Funktion und Möglichkeiten des Jugendhilferechts im Kontext der Jugendhilferechtsreform

I. Vorbemerkung

Überlegungen zu diesem Thema scheinen angesichts der Tatsache, daß die Jugendhilferechtsreform der kritischen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte zum Opfer gefallen ist¹ wenig nutzbringend. Der Schein indes trägt wie des öfteren.

Zum einen waren bei der Diskussion der verschiedenen Entwürfe eine Fülle kontroverser Probleme aufgetaucht und zwar nicht nur was die rechtliche Vereinbarkeit des Entwurfs mit Grundgesetznormen (z. B. § 1 Abs. 1 DE und Artikel 30, 70 GG), sondern auch was die Effektivität einzelner vorgeschlagener Maßnahmen und Leistungen betrifft². Die Einschätzung der Effektivität neuer gesetzlicher Leistungen und Maßnahmen ist relativ schwierig. »Selbst einfachste prognostische Fragen wie beispielsweise die, ob eine Geschwindigkeitsbegrenzung für Motorfahrzeuge die Zahl der Unfälle verringern würde, sind immer noch umstritten«³. Die im Jugendhilfegesetz (JHG) zu regelnden Sachverhalte aber sind um vieles komplexer. Eine wie auch immer eingeschätzte gesetzgeberische Zwangspause bringt jedenfalls die Möglichkeit, nun vorgeschlagene neue Leistungen gleichsam experimentell soweit es möglich ist, sogar im Rahmen des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) auszuprobieren und auf ihre Effektivität hin zu analysieren. Im Rahmen vorgeschlagener Leistungen und Maßnahmen könnten empirische Untersuchungen Kriterien für die Wahl bestimmter Hilfen (z. B. verstärkte Förderung von Wohngemeinschaften) und das Fallenlassen anderer Leistungen liefern. Kurz, die gesetzgeberische Pause könnte zu wissenschaftlich fundierten Auswahlkriterien verschiedener und in der Diskussion kontroverser Leistungs- und Problemlösungsvorschläge führen.

Zum anderen kann die Diskussion auch neue Leistungen im Bereich der Jugendhilfe trotz vorläufiger Beibehaltung der gesetzlichen Regelungen des JWG bewirken. Entsteht doch ein Teil der im Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes und im Referentenentwurf formulierten Maßnahmen und Leistungen, wie z. B. Wohngemeinschaften, einer bereits existierenden Jugendhilfepraxis. Unter diesen Aspekten scheint eine Fortführung der Reformdiskussion nicht nur nicht überflüssig, sondern sogar geboten, um die Effektivität künftiger Problemlösungen zu sichern und bestehender Praxis weitere innovative Anstöße zu geben.

II. Die öffentliche Erziehung im Bereich der Jugendhilfe

Der moderne Staat übernimmt neben der Familie eine Reihe von Sozialisationsaufgaben. Die Familie war im Übergang von der Produktions- zur Konsumtionsgemeinschaft immer weniger in der Lage, die von modernen Gesellschaften geforderten umfassenden Sozialisationsleistungen zu erbringen. So traten denn neben die Familie

öffentliche Träger von Erziehung wie Schule, Berufsausbildung und Jugendhilfe. Ohne auf den historischen Entstehungsprozeß der öffentlichen Erziehung einzugehen, kann festgestellt werden, daß sie im Rahmen des Grundgesetzes als konkrete Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips (Artikel 20, Abs. 1, 28 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) zu betrachten ist und das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gewährleisten soll. So führt das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 29. 7. 1968 aus, daß der Staat »nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, die Pflege und Erziehung des Kindes sicherzustellen. Diese Verpflichtung des Staates folgt nicht allein aus dem legitimen Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erziehung des Nachwuchses (vgl. § 1 JWG), aus sozialstaatlichen Erwägungen oder etwa aus allgemeinen Gesichtspunkten der öffentlichen Ordnung; sie ergibt sich in erster Linie daraus, daß das Kind als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates hat.«⁴ Sowohl der Diskussionsentwurf als auch die beiden Referentenentwürfe hatten daraus die Konsequenz gezogen und im Gegensatz⁵ zum JWG dem jungen Menschen einen subjektiv öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Erziehung gegeben⁶. Der Diskussionsentwurf begreift diese Gewährung eines subjektiv öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf Erziehungshilfe als konsequente Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und als ein Mittel, den jungen Menschen durch Mitwirkungs- und Beteiligungsregelungen zum Subjekt des Erziehungsprozesses zu machen⁷. Insgesamt bezeichnet der Diskussionsentwurf Jugendhilfe als die »dem Wohl des jungen Menschen verpflichtete Hilfe zur Erziehung und Bildung im Sinne einer gesunden Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit. Sie ist neben Elternhaus, Schule und Berufsausbildungsstätte wie diese ein Träger spezifischer Erziehungsleistungen und schließt auf der einen Seite die Entfaltung der körperlichen, geistigen und seelischen Anlagen zur Entwicklung einer eigenverantwortlich handelnden Persönlichkeit ebenso ein, wie auf der anderen Seite die Verhinderung und/oder Beseitigung der vielgestaltigen Ursachen von Schwierigkeiten und Störungen der erzieherischen Entwicklung und Reifung. Sie ist Sozialisationshilfe im weitesten Sinn, denn ihr Ziel ist die volle Integration des jungen Menschen in die Gesellschaft.« (vgl. Diskussionsentwurf S. 65). Jugendhilfe erscheint danach als eigenständiger Träger von Erziehung neben Familie und Schule, der mehr als nur kompensatorisch tätig wird, d. h. Defizite, die in anderen Erziehungssystemen produziert werden, auffängt⁸.

Trotz – oder gerade wegen dieses Anspruchs gleicht die Abgrenzung von Kompetenzen der Familie und der Jugendhilfe einer Gratwanderung. Einerseits stellt der Diskussionsentwurf fest, die Jugendhilfe sei ein eigenständiger Träger von Erziehung, der nicht nur kompensatorische Leistungen erbringt; andererseits stellt der Diskussionsentwurf auch fest, daß »Jugendhilfe nur dann insoweit wirksam wird, als die Familie allein ihrer Verpflichtung nicht zu genügen vermag«⁹. Dieselbe Schwierigkeit sprechen Überlegungen an, ob nicht bereits das Gewähren eines subjektiv öffentlich-rechtlichen Anspruchs für den jungen Menschen in das elterliche Erziehungsrecht eingreifen, bzw. die Konflikte zwischen Eltern und Kindern vermehren werde¹⁰. Allein solche Überlegungen zeigen, daß die Kommission, die den Diskussionsentwurf erstellte, sich der Bedeutung

und vor allem der Einschätzung des Elternrechtes in den betroffenen Gruppen voll bewußt war und gleichsam antizipatorisch sich vor künftigen Einwänden legitimierte. Diese blieben denn auch nicht aus¹¹. Hier bleibt festzuhalten, daß sowohl *de lege lata* (§ 1, Abs. 1 JWG), als auch *de lege ferenda* Jugendhilfe nur soweit gewährt wird, als die Familie ihrer Verpflichtung nicht nachkommt. Will Jugendhilfe trotzdem nicht lediglich kompensatorisch tätig sein, so muß sie ihre Hilfen so gestalten, daß tendenziell defizitäre Sozialisationsabläufe bei anderen Trägern von Erziehung (Familie, Schule) rechtzeitig erkannt und durch konkrete Hilfen verhindert werden.

Insbesondere in bezug auf die Sozialisationsinstanz Familie käme es darauf an, die Problemlösungsfähigkeit der Eltern, die in dem Maße steigt, wie die Umweltoffenheit, die Systemtransparenz und die Strukturflexibilität des Systems Familie zunimmt, durch gesetzgeberische Leistungen zu stärken und zu verbessern. Ebenso bedeutsam ist die Einflußnahme auf die negativen gesellschaftlichen Bedingungen, die die Problemlösungskapazität der Familie einschränken¹².

III. Möglichkeiten und Grenzen des Gesetzgebers bei der Regelung von Sozialisationsprozessen

1. Der Gesetzgeber kann grundsätzlich soziales Verhalten durch Normen steuern¹³. Die Steuerung erfolgt im wesentlichen durch die Variation von im Grunde nur vier verschiedenen Rechtsfolgen, nämlich Strafen, Steuern, Subventionen und Schadensersatzverpflichtungen. Darüberhinaus dienen auch die normative Festlegung von Rechtsinstituten bzw. Institutionen der Erreichung gesetzgeberischer Ziele und Zwecke. Der Verwendung von Institutionen zum Zwecke der Realisierung von Rechtsnormen liegt die Befürchtung zugrunde, daß Normen vielfach nicht einfach befolgt werden. Der Gesetzgeber konstruiert daher verschiedene Organisationen der Art und setzt sie zueinander in Beziehung, daß sie weitestgehend daran gehindert sind, unrichtig zu handeln¹⁴. Der Gesetzgeber steuert indes nicht nur soziales Verhalten durch normative Regelungen, sondern die normativen Regelungen dienen auch der Lösung sozialer Probleme. Unter diesem Aspekt ist zu berücksichtigen, daß Problemlösungen in dem Maße qualitativ besser werden, indem mehrere Alternativvorschläge vorliegen. Darüberhinaus ist darauf zu achten, daß die ohnehin sehr beschränkten Mittel, mit denen der Gesetzgeber soziales Verhalten normativ steuert, möglichst wohl dosiert und variabel eingesetzt werden. Dies bedarf der Berücksichtigung auch unwahrscheinlicher Problemlösungsmöglichkeiten. Die Schwierigkeit, vor der der Gesetzgeber hier steht, soll an einem Beispiel kurz dargestellt werden. Ein schwerwiegendes Problem mit weitgehend unabschbaren gesellschaftlichen Folgen ist beispielsweise der Konsum von bewußtseinsverändernden und persönlichkeitszerstörenden Drogen. »Folgende Mittel könnten zur Gegensteuerung in Betracht gezogen werden: Strafen für Produzenten, für Händler, für Konsumenten, Straflosigkeit für Konsumenten, Kontrolle des Mohnanbaus, Einsatz von Pflanzenvertilgungsmitteln auf unkontrollierte Felder, Beseitigung der sozialen Ursachen des Drogenkonsums, Heilmaßnahmen für Süchtige. Als Gegenalternative wäre die Möglichkeit theoretisch durchzuspielen, die Opiate und sonstigen Rauschmittel völlig freizuge-

ben, oder nur auf Rezept hin für Süchtige freizugeben oder die chemische Fertigung von Ersatzmitteln zu forcieren oder den Drogenmarkt, um kriminelle Organisationen auszuschalten, in staatliche Regie zu nehmen.«¹⁵

Trotz dieser Palette möglicher Maßnahmen ergreift der Gesetzgeber in der Regel nur die einfachste Möglichkeit, die ihm zur Verfügung steht, nämlich die Möglichkeit zu strafen. Diese Hypertrophie der Strafen sieht Peter Noll als ein Symptom dafür an, daß der Gesetzgeber sich bei der Überlegung der einsetzbaren Mittel zu wenig einfallen läßt. Was hier am Beispiel des Drogenkonsums kurz erörtert wurde, gilt auch für die Probleme, die im Bereich der Jugendhilfe zur Lösung anstehen. Auch hier wäre zu erwägen, daß die in der Praxis von den Problemen Betroffenen eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten vorschlagen, die soweit möglich, wissenschaftlich analysiert und evaluiert werden sollten und sodann für den Gesetzgeber entscheidende Hinweise zu adäquaten normativen Problemlösungen wären.

2. Grenzen, die den Gesetzgeber binden:

- a) Die faktische Bindung des Gesetzgebers
- b) Die Bindung des Gesetzgebers durch sachlogische Strukturen.
- c) Die normative Bindung des Gesetzgebers.
 - ca) die normative Bindung durch die Verfassung
 - caa) die normative Bindung durch Grundrechte
 - cab) die normative Bindung des Gesetzgebers durch die Kompetenzverteilung im Grundgesetz
 - cb) die Bindung des Gesetzgebers durch die bestehende Rechtsordnung.

Zu a) Die aus der Macht des Faktischen erwachsende Bindung des Gesetzgebers ist grundsätzlich in zwei Theorien erörtert worden. Die Bindung normativer Gestaltung an Fakten ist insofern unstrittig, als der Gesetzgeber z. B. Naturgesetze nicht verändern kann. Andererseits wohnt der Lehre »von der Natur der Sache«, die dem Historismus eigene Tendenz inne, historisch organisch Gewachsenes so hinzunehmen, wie es ist. Dem Gesetzgeber wird dabei die Funktion zugeschrieben, gesellschaftlich schon vorgegebene Strukturen normativ abzuschreiben. Soweit der Gesetzgeber dabei dazu verpflichtet wird, nur historisch gewachsenes Recht, d. h. im wesentlichen Gewohnheitsrecht, zu kodifizieren, wird übersehen, daß es gerade eine Aufgabe des Gesetzgebers sein kann und auch immer war, soziale Strukturen entgegen gesellschaftlichen Tendenzen zu ändern. Richtig ist allerdings, daß, je mehr der Gesetzgeber von gesellschaftlichen Strukturen abweicht, er desto größere Macht haben muß, um die gesetzlich intendierten Ziele durchzusetzen¹⁶. Im Rahmen der faktischen Bindung des Gesetzgebers sind also wirtschaftliche Situation, soziale Realität etc. zu beachten. Im Rahmen der faktischen Bindung des Gesetzgebers etwa wäre im konkreten Kontext mit der Reform des Jugendhilferechts insbesondere zu prüfen, ob die Verknappung der Mittel die Streichung der Jugendhilferechtsreform unabdingbar erforderte. Ohne hier im einzelnen darauf einzugehen, kann festgestellt werden, daß die Streichung der Jugendhilferechtsreform aus Gründen der

Haushaltssituation zumindest unglaubwürdig ist. Denn gemäß Art. 4 § 6 des Referententwurfes sollten die kostenintensiven Leistungen ohnehin erst ab 1. Juli 1980 in Kraft treten. Damit wird also im Jahre 1975 und aus der Haushaltssituation dieses Jahres das Inkrafttreten des Jugendhilfegesetzes für 1980 abgelehnt¹⁷.

Zu b) Die Bindung des Gesetzgebers an sachlogische Strukturen soll hier aus zwei Gründen nur kurz gestreift werden. Einmal, weil sachlogische Strukturen den Gesetzgeber nicht unbedingt binden, sondern nur von Bedeutung für die Logizität des Gesetzes sind. Ein Verstoß gegen die sachlogischen Strukturen hat nicht zur Folge, daß die Regelung des Gesetzgebers ungültig wird, wohl aber, daß er sein Ziel nicht erreicht, d. h. daß er lückenhafte, widerspruchsvolle, sachlich unzutreffende Regelungen vorgenommen hat¹⁸. Zum andern ist das Problem im Zusammenhang mit der Diskussion der Jugendhilferechtsreform bereits ausführlich diskutiert worden, wobei festgestellt werden mußte, daß die Regelungen des Diskussionsentwurfes im Widerspruch zur gegenwärtigen Regelung des Personensorgerechts und auch zum Entwurf einer Neuregelung des Personensorgerechts stehen¹⁹.

Zu c) Normative Bindungen des Gesetzgebers

ca) Bindungen des Gesetzgebers durch die Verfassung

caa) Der einfache Gesetzgeber ist durch die Wesensgehaltsgarantie der Grundrechte gebunden. Im Sozialisationsbereich ist der einfache Gesetzgeber insbesondere durch Art. 6 Abs. 2 GG gebunden. Inhalt und Ausmaß der Bindung des einfachen Gesetzgebers durch das verfassungsrechtlich garantierte Elternrecht ergeben sich aus der nach den Regeln der staatsrechtlichen Dogmatik erfolgenden Interpretation des Art. 6 Abs. 2 GG. Gemäß Art. 6 Abs. 2 GG ist die Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Inhalt und Schranken des Grundrechts ergeben sich bei der Interpretation der Norm als Grenzen ihrer rechtlichen Wirkungskraft²¹. »Welche Strukturprinzipien wesentlich sind, folgt also aus dem Zusammenhang des Artikel 6 Abs. 1 GG mit dem Ganzen der gegenwärtigen Lebensordnung und der verfassungsmäßigen Wertkonstellation«²¹.

cab) Der Gesetzgeber ist ferner durch das Grundgesetz an die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz gebunden. Im Fall der Jugendhilfe ist der Bundesgesetzgeber daran gebunden, daß er gemäß Art. 74 Ziff. 7 GG zwar die öffentliche Fürsorge in konkurrierender Gesetzgebung regeln kann, daß ihm aber die Regelung der Bildung gemäß Artikel 30, 70 Grundgesetz verwehrt ist²².

cb) Bindung des Gesetzgebers durch die bestehende Rechtsordnung.

Widersprüche zwischen gleichrangigem Recht werden normalerweise problemlos im Rechtsanwendungsverfahren der zuständigen Instanzen gelöst und zwar nach den bewährten methodischen Prinzipien z. B. lex posterior derogat legi priori etc. Probleme tauchen hier lediglich dann auf, wenn diese Lösungsmechanismen deswegen nicht mehr funktionieren, weil die Rechtsordnung z. B. materielle Rechte und Pflichten regelt im Verfahrensrecht aber deren Durchsetzung nicht gewährt²³.

IV. Im Diskussionsprozeß um den Referentenentwurf gerügte Verletzungen der o. g. Bindungen des Gesetzgebers

Ohne hier vollständig auf alle Stellungnahmen zum Gesetzentwurf eines Jugendhilfegesetzes einzugehen, seien doch in dem oben abgehandelten Kontext von Bindungsverletzungen die wichtigsten Rügen abgehandelt. So wurde z. B. vielfach ein Verstoß der Vorschriften des Referentenentwurfs gegen das grundgesetzlich gewährte Erziehungsrecht der Eltern gerügt. So sehen z. B. das Bayerische Staatsministerium der Justiz sowie das Justizministerium Rheinland-Pfalz und der Deutsche Richterbund in der Regelung des DE eine unangemessene, wenn nicht verfassungswidrige Hintanstellung der Elternrechte. Auch die katholischen Bischöfe schlagen eine Modifikation des § 1 Abs. 2 DE in der Weise vor, daß Eltern und andere Personensorgeberechtigte in erster Linie verpflichtet und berechtigt sind dieses Recht (der Erziehung der Kinder und Jugendlichen) zu verwirklichen²⁴. In den hier genannten Stellungnahmen wurde unter anderem dezidiert der Standpunkt vertreten, daß die im Diskussionsentwurf vorgesehenen Regelungen insbesondere § 1 Abs. 2 DE gegen das den Eltern garantierte vorrangige Recht auf Erziehung der Kinder nach Art. 6 Abs. 2 GG verstoße. Möglichkeiten, wie rein juristisch solche Schwierigkeiten überwunden werden können, sollen unten unter V 2 noch behandelt werden.

Wie nicht anders zu erwarten, ist auch das Subsidiaritätsprinzip bzw. die im DE vorgesehene Lösung dieses Problems ein Stein des Anstoßes. Insbesondere werden die alternativen Vorschläge des § 14 in Kombination mit § 103 a gerügt. Sowohl die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, wie die katholischen Bischöfe, die Evangelische Kirche, der Deutsche Verein u. a. sehen das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Darüber hinaus glaubt der Verband katholischer Einrichtungen der Heim- und Heilpädagogik, daß diese im DE vorgesehene Weichenstellung weder mit der bewährten Praxis der Jugendhilfe noch mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung unserer Verfassung vereinbar sei, die im Bereich der Erziehung und Bildung plurale, das heißt auch freie gesellschaftliche Angebote voraussetze und garantiere. Auch beim Problem des Subsidiaritätsprinzips also werden dem Gesetzgeber des DE Verstöße gegen verfassungsrechtliche Grundsätze vorgeworfen²⁵.

Ein weiterer strittiger Punkt war die Einbeziehung von Komplexen des Jugendstrafrechts in das Jugendhilferecht. Dazu meint insbesondere der Deutsche Richterbund, daß einerseits die Heraufsetzung der Strafmündigkeit um 2 Jahre nicht in Einklang zu bringen ist mit der Herabsetzung des Volljährigkeitsalters. Der Deutsche Richterbund glaubt darüber hinaus, daß der Entwurf auf eine durch nichts gerechtfertigte Diffamierung der Jugendrichter hinauslaufe. Kein Wunder, daß der Deutsche Richterbund, zumindest was die beabsichtigten strafrechtlichen und vormundschaftlichen Fragen anlangt, die Federführung des Bundesjustizministeriums für unabdingbar hält²⁶. Ganz ähnlich die Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, das in dieser Formulierung bzw. der Hereinnahme von Teilen des Jugendstrafrechts in das Jugendhilferecht überdeutlich die Handschrift der Fachrichtungen der Sozialpädagogik, der

Soziologie und Psychologie sieht, während es glaubt, daß erfahrene Praktiker der Jugendgerichtsbarkeit anscheinend nur in unwesentlichem Umfang daran beteiligt waren. Das Bayerische Justizministerium meint weiter, daß der Entwurf sich mit seiner Regelung bewußt von der Grundlage des allgemeinen Strafrechts entferne, und es weist darauf hin, daß die Anerkennung persönlicher Schuld – etwa in einer Hauptverhandlung oder im Vollzug – zu den wichtigsten Momenten der Persönlichkeitsbildung und damit auch der Erziehung gehöre. Es meint darüber hinaus, daß mit Erziehung allein, also guten Worten und belehrenden Maßnahmen, labile Jugendliche erfahrungsgemäß häufig nicht zur Beachtung der Rechtsordnung gebracht werden können²⁷. Ganz ähnlich die Reaktion der katholischen Bischöfe auf das Problem der Hereinnahme des Jugendstrafrechts in das Jugendhilferecht. Die katholischen Bischöfe sind bei diesem Problem der Ansicht, daß aus Rechtsstaatsgründen nur das Gericht entscheiden dürfe, ob beim strafmündigen jungen Menschen eine strafbare Handlung vorliege oder nicht²⁸.

Was den Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes betrifft, so wird auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes insoweit bestritten, als § 1 Abs. 1 DE von einem Recht des jungen Menschen auf Erziehung und Bildung spricht. So rügt z. B. das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus, daß eine umfassende Erziehungs- und Bildungskompetenz des Bundes in der Verfassung keine Grundlage findet²⁹. Die hier genannten Komplexe des Diskussionsentwurfs, in denen zumindest nach Ansicht der Kritiker gegen die vorgegebenen Bindungen des Gesetzgebers verstoßen wird, sind nur ein Teil der insgesamt gerügten Komplexe des Diskussionsentwurfs. Sie stehen gleichwohl, durch die Heftigkeit mit der in diesen Teilbereichen die Diskussion geführt wurde, als die Schwerpunkte des gesamten Problembereichs Jugendhilfe hervor. Der Vollständigkeit halber sei noch angemerkt, daß das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus in der Gewährung eines eigenen subjektiv öffentlich rechtlichen Anspruch auf Erziehungshilfe an den Jugendlichen einen Widerspruch des Gesetzes sieht, weil es wie wohl zu Recht, der Auffassung ist, daß das Kind als Grundrechtsträger rechtlich außerstande ist, unabhängig von den Erziehungsberechtigten seine Rechte nach § 1 DE selbst geltend zu machen³⁰.

V. Konsequenzen für eine künftige normative Regelung des Jugendhilfebereichs

Will Jugendhilfe in Zukunft nicht lediglich auf Defizite, die in anderen Sozialisationsinstanzen produziert wurden reagieren, so muß Jugendhilfe die Sozialisationsabläufe in diesen Sozialisationsinstanzen selbst verbessern. Was die Sozialisationsinstanz Familie anbelangt, so würde dies bedeuten, daß die Problemlösungsfähigkeiten der Eltern erhöht werden, indem die Bedingungen für die Problemlösungskapazitäten verbessert werden. Wie normativ eine Verbesserung dieser Strukturbedingungen erreicht werden kann, ist nicht unmittelbar und einfach lösbar. Dies insbesondere deswegen, weil die zunächst in Blick fallenden Maßnahmen wie Elternbildung und Erziehungsberatung gerade von jenen Schichten, die die geringste Strukturflexibilität, Umweltoffenheit, Systemtransparenz und Kohäsion aufweisen, sehr viel seltener benutzt werden als von problemlösungsfähigeren Mittelschichtfamilien³¹. Auch wenn hier noch keine konkrete Möglich-

keit der Umsetzung der Bedingungen für maximale Problemlösungsfähigkeiten in normative Regelungen gezeigt werden kann, so ist immerhin doch so viel klar, daß die Formulierung bloß abstrakter Erziehungsziele wie sie bisher weitgehend sowohl im JWG als auch in den Entwürfen eines Jugendhilfegesetzes vorgesehen waren, nicht hinreichend operationalisiert sind, und daher der Versuch einer normativen Konkretisierung zu leisten wäre ³².

Was schließlich das Verhältnis Jugendhilfe und Schule anlangt, so muß einerseits festgestellt werden, daß die Sozialisationssysteme Schule und Familie verschieden sind, dies insbesondere deswegen, weil das Sozialisationssystem Schule auf je bestimmte Altersabschnitte in der Entwicklung der Jugendlichen bzw. Kinder spezialisiert ist, während die Familie wesentlich strukturflexibler sein muß, weil sie den wechselnden Bedürfnissen des Kleinkindes bis zum volljährigen jungen Menschen gerecht werden muß. Gleichwohl kann mit gewisser Plausibilität angenommen werden, daß die Bedingungen die die Problemlösungskapazität im Sozialisationsverlauf beeinflussen, wie etwa Kommunikationsbereitschaft nach außen wie nach innen, d. h. Umweltoffenheit und Systemtransparenz sowie Strukturflexibilität und Kohäsion, ähnlich sind wie im Sozialisationssystem Familie. D. h., daß Jugendhilfe zwar einerseits die Autonomie der Schule nicht tangieren kann, daß sie dennoch im Rahmen der bestehenden Schulgesetze versuchen sollte, die Transparenz des Sozialisationssystems Schule durch Aktivierung der Eltern zur Teilnahme an Elternbeiratsversammlungen etc. zu vergrößern. De lege ferenda wäre auch an eine stärkere Verkoppelung von Jugendhilfe und Schule zu denken.

Die unter IV angesprochenen Problembereiche, die am stärksten in der Reformdiskussion kritisiert wurden, nämlich Eingriff in das Elternrecht, Eingriffe in das Subsidiaritätsprinzip, Hereinnahme des Jugendstrafrechts in das Jugendhilfegesetz und unzulässige Kompetenzerweiterung des Bundesgesetzgebers in den Bildungsbereich, sollten auch bei einer zukünftigen Neuregelung des Jugendhilferechts als neuralgische Punkte im Auge behalten werden.

Dazu einige grundsätzliche Anmerkungen: Was den gegen den Diskussionsentwurf sowohl wie gegen den Referentenentwurf erhobenen Vorwurf des grundgesetzwidrigen Eingriffs in das elterliche Erziehungsrecht (vgl. Art. 6 Abs. 2 GG) betrifft, so kam es nicht ganz überraschend, mit welcher Heftigkeit und wie kontrovers die Diskussion geführt wurde. Ebensovohl die ideologische Heftigkeit mit der die Diskussion hier geführt wird, wie die sich aus der systemtheoretischen Analyse des Sozialisationssystems Familie ergebenden Konsequenzen müßten nun wohl dazu führen, in Zukunft weniger staatliche Eingriffe in die Familie, als vielmehr staatliche Hilfen, die jene Bedingungen ermöglichen, die maximale Problemlösungskapazitäten im familiären Bereich sicherstellen, normativ zu regeln. Dabei muß allerdings betont werden, daß gewisse Mindestpositionen, die die Rechtsstellung des Kindes bzw. die des jungen Menschen betreffen, nicht außer acht gelassen werden können. So wäre insbesondere daran festzuhalten, daß dem jungen Menschen in einem neuen Jugendhilferecht ein eigenständiges Antragsrecht auf Gewährung von Hilfe an das Jugendamt gegeben wird. Desgleichen scheint ein verstärkter Schutz des jungen Menschen für die Entfaltung seiner freien Persönlichkeit

in den Bereichen erforderlich, wo die Weichen seiner zukünftigen Entwicklung gestellt werden. Diese Bereiche liegen weitgehend nicht im Jugendhilfebereich, sondern im Bereich der Reform des elterlichen Sorgerechts. Gleichwohl sollte in diesem Kontext nicht vergessen werden, daß Minimalforderungen wie etwa die freie Berufswahl des Jugendlichen ab 14 Jahren auch nach dem neuen Entwurf des Personensorgerechts nicht berücksichtigt sind. Was schließlich den Vorwurf betrifft, auch solche Rechte wie das Antragsrecht oder das Recht der freien Berufswahl stellten staatliche Eingriffe in das Grundrecht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 GG dar, so kann hier festgestellt werden, daß es sich dabei lediglich um eine Abwägung konkurrierender Grundrechte, nämlich einerseits des Grundrechts der Eltern auf Erziehung und des Grundrechts des Kindes bzw. jungen Menschen auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit bzw. freie Berufswahl andererseits handelt. Der einfache Gesetzgeber wie auch das Bundesverfassungsgericht kann (und hat es häufig getan) solche Abwägungen der Konkurrenz verschiedener Grundrechte untereinander treffen, sofern nicht der Wesensgehalt der Grundrechte berührt wird – und davon kann hier keine Rede sein.

Abschließend kann zu diesem Problemkomplex festgehalten werden, daß, wie häufig im gesetzgeberischen Verfahren, Rechtsinstitute bzw. Institutionen als Selbstzwecke deklariert werden, um ihren de facto Bestand einer gesetzgeberischen Änderung zu entziehen. Daß demgegenüber sowohl Rechtsinstitute wie Rechtsinstitutionen keineswegs gesetzgeberische Selbstzwecke, schon gar nicht naturrechtliche vorgegebene Strukturen, sondern vielmehr selbst Mittel zur Realisierung bestimmter gesetzgeberischer Zwecke sind, wurde oben schon dargelegt ³³. Der politische Sinn, so kann man sagen, das Rechtsinstitut Familie in seiner bestehenden rechtlichen Ausformulierung als Selbstzweck zu deklarieren, »liegt denn auch darin, bestehende Zustände der Kritik und Änderung zu entziehen.« ³⁴

Was schließlich die heftige Kontroverse um das Hereinnehmen eines großen Teils des Jugendstrafrechts in das Jugendhilferecht betrifft, so kann hier nur wiederholt werden, daß dies eine seit Jahrzehnten überständige Forderung ist, die überdies die einzig adäquate Lösungsmöglichkeit des Problems der Jugendkriminalität einer funktional differenzierten Gesellschaft darstellt ³⁵. Auch hier muß festgestellt werden, daß, soweit Justizministerien bzw. Justizverwaltungen sich zum Problem der Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze auf 16 Jahre äußerten, ihr Hauptaugenmerk weniger auf dem Problem einer adäquaten Lösung der Jugendkriminalität beruhte, als vielmehr eine Befürchtung der Änderung des Status quo in den Vordergrund rückte. Dies ergibt sich einmal daraus, daß trotz steigender Jugendkriminalität und ohne Nennung wissenschaftlicher Untersuchungen, global die Behauptung aufgestellt wurde, das bestehende Instrumentarium des Jugendgerichtsgesetzes sei eine adäquate Antwort auf die Jugendkriminalität. Zum andern in der Behauptung, daß der Versuch der Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze und der Hereinnahme straffälliger Jugendlicher unter 16 in die Jugendhilfe eine Verunglimpfung der Jugendrichter darstelle. Soweit dabei in der Argumentation auf den vorrangigen Zweck der Jugendstrafe als Erziehungsmittel hingewiesen wird, so wird ganz einfach die gesetzliche Intention mit der empirischen

Realität verwechselt. Aufgabe des Gesetzgebers aber wäre es gerade zu untersuchen, ob mit den vorgegebenen gesetzlichen Mitteln der intendierte Zweck auch zu erreichen ist. Nach allen vorliegenden empirischen Daten kann davon im Jugendstrafrecht keine Rede sein. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings das auch vorgebrachte Argument, daß im strafrechtlichen Verfahren die Rechte des Betroffenen stärker geschützt sind als in dem im Referentenentwurf und Diskussionsentwurf vorgesehenen Verfahren. Gleichwohl kann dieses Gegenargument nicht ganz überzeugen, denn soweit es sich um schwerwiegende Eingriffe in die Person, wie z. B. Freiheitsentzug handelt, muß nach Art. 104 GG ohnehin der Richter in einem förmlichen Verfahren über eine derartige Maßnahme entscheiden. Im Ergebnis führen insbesondere juristische Überlegungen dazu, an den hergebrachten Problemlösungsstrukturen und -mechanismen festzuhalten und ungewöhnliche, vielleicht problemadäquatere Maßnahmen überhaupt nicht in Reflexion zu ziehen, wenn sie nur etwas außerhalb des üblichen Rahmens juristischer Sanktions- und Reaktionsmöglichkeiten liegen. Die geringe Flexibilität juristischer Denkmuster zeigt sich dabei noch in der Legitimation herkömmlicher Verfahrensweisen, wenn etwa im Zusammenhang mit einer Änderung des Jugendstrafrechts hier das Argument gebracht wird, daß labile Jugendliche erfahrungsgemäß häufig nicht ohne strafrechtliche Sanktionen zur Beachtung der Rechtsordnung gebracht werden könnten. Daß es sich bei solchen Erfahrungen keineswegs um empirische Analysen wissenschaftlicher Art handelt, sondern um je individuelle nicht generalisierbare Erfahrungen von Jugendrichtern, versteht sich in diesem Kontext beinahe von selbst.

Wenn schließlich sowohl dem Diskussionsentwurf als auch dem Referentenentwurf vorgeworfen wird, die dort vorgesehene Regelung des Verhältnisses zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe (im Referentenentwurf dann auch öffentliche Träger und Vereinigungen für Jugendhilfe genannt), verstoße gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung unserer Verfassung, so ist dies juristisch in keiner Weise gerechtfertigt. Daß gerade die hier gemeinte Subsidiarität verfassungsrechtlich in keiner Weise niedergelegt ist, hat Lerche überzeugend dargelegt³⁶.

Gerade die Behauptung, die bisherige Regelung garantiere plurale Hilfen im Bereich von Erziehung und Bildung, die auch freie gesellschaftliche Angebote voraussetzen, kann nicht ohne Bedenken hingenommen werden. Lerche meinte vielmehr, daß »da die Träger der freien Wohlfahrtspflege nahezu ausnahmslos einer bestimmten religiösen oder ideologischen Bindung unterliegen oder doch unterliegen können, die Geltendmachung entsprechender Einflüsse auf die Person des Hilfeempfängers kaum« auszuschließen sei³⁷. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1967 hat § 5 Abs. 3 JWG insoweit verfassungskonform ausgelegt, als das Jugendamt dann, wenn Personensorgeberechtigte die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, weil diese der von ihnen bestimmten Grundrichtung der Erziehung (§ 3) – z. B. in konfessioneller Hinsicht – nicht entsprechen, dafür sorgen muß, daß die erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden (§ 5 Abs. 3 Satz 3 JWG)³⁸. Wünschenswert ist sicher ein weitgefächertes und plurales Hilfeangebot im Rahmen der Jugendhilfe, fraglich ist indes, ob dies gerade nur oder auch überhaupt durch das Sub-

sidaritätsprinzip in der von den freien Trägern propagierten Form gewährleistet werden kann. Sicher ist, daß ein derartiges Subsidiaritätsprinzip im Grundgesetz keineswegs festgeschrieben ist, und der Vorwurf der Verletzung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch die Jugendhilferechtsentwürfe daher unbegründet ist.

Was schließlich den Vorwurf betrifft, mit der Einfügung des Begriffes Bildung in § 1 Abs. 1 Diskussionsentwurf verletze der Gesetzgeber die ihm grundgesetzlich gegebene Legislativkompetenz aus Art. 74 Ziff. 7 GG, so haben die Referentenentwürfe selbst die Konsequenz bereits gezogen, indem dieser Begriff aus den jeweiligen Formulierungen der §§ 1 ff. gestrichen wurde.

Abgesehen von den oben angestellten Überlegungen, die sich vielleicht zu sehr an der Realität der normativen Entwicklung und der gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik halten, sollte daran festgehalten werden, daß ein neues Jugendhilferecht jedenfalls folgende inhaltliche Komplexe regeln sollte:

- den Abbau des Straf- und Disziplinierungscharakters der Jugendhilfe,
- die Auflösung verfestigter Verwaltungsstrukturen und die stärkere Umweltbezogenheit der Hilfen,
- die verbindlichere Sicherung der Beteiligung der betroffenen Kinder und Jugendlichen,
- die Förderung von Selbstinitiativen und selbständigen Entfaltungsräumen für die Betroffenen innerhalb der Jugendhilfe,
- die Sicherung einer an den Interessen der Kinder und Jugendlichen ausgerichteten Fachlichkeit der Jugendhilfe und Jugendhilfeforschung,
- der Abbau der Isolierung der Jugendhilfe gegenüber anderen Erziehungsinstanzen sowie deren korrespondierenden Planungsprozessen.

1 Vgl. Paul Saatkamp: Der Jugendhilfe eine Chance im Bundestag, in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit« 1975 S. 326 ff.

2 Vgl. z. B. die Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes des Bayerischen Jugendrings, München Oktober 1973, S. 35.

3 Peter Noll: Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 95 f.

4 Vgl. BVerfGE 24, 119 ff. = FamRZ 1968, S. 578 (584); und Denninger, in: Kritische Justiz 1969, S. 378-385.

5 Anderer Ansicht lediglich Denninger a. a. O.

6 Vgl. die §§ 1 und 7 DE sowie die §§ 1 und 21 RE.

7 Vgl. Diskussionsentwurf S. 62.

8 Vgl. Diskussionsentwurf S. 65.

9 Vgl. Diskussionsentwurf S. 63.

10 Vgl. Diskussionsentwurf S. 62.

11 Vgl. dazu unten IV.

12 Vgl. dazu Friedhelm Neidhardt: Systemtheoretische Analysen zur Sozialisationsfähigkeit der Familie, in: Frühkindliche Sozialisation, Hrsg. Neidhardt, Stuttgart 1975.

13 Vgl. Peter Noll, a. a. O. S. 99 und 113.

14 Vgl. Peter Noll a. a. O. S. 117.

15 Vgl. Peter Noll a. a. O.

16 Vgl. zu diesem Gesamtproblem Peter Noll a. a. O. S. 98 f.

- 17 Vgl. dazu Paul Saatkamp a. a. O. S. 326.
- 18 Vgl. dazu Martin Grieser, Zur Kritik des JHG-Entwurfs unter rechtlichen Aspekten, in: Zur Reform der Jugendhilfe. Analysen und Alternativen, München 1973, S. 222 u. 227 f.
- 19 Vgl. zum Komplex der sachlogischen Strukturen Hans Welzel: Naturrecht und Rechtspositivismus, in: Naturrecht oder Rechtspositivismus, Darmstadt 1966; S. 334.
- 20 Vgl. dazu Erna Scheffler: Ehe und Familie, in: Bettermann, Nipperdey, Scheuner, Das Grundrecht, S. 251.
- 21 Vgl. Erna Scheffler, a. a. O. S. 257.
- 22 Vgl. dazu unten IV.
- 23 Vgl. dazu im E. Martin Grieser a. a. O. S. 211 ff., 221 f.
- 24 Vgl. dazu Synopse der zum DE eingegangenen Stellungnahmen, allgemeine Stellungnahmen S. 17 zu § 1 S. 4 und 5 sowie S. 7.
- 25 Vgl. dazu Synopse allgemeiner Teil S. 10, S. 11, S. 15.
- 26 Vgl. dazu Synopse allgemeiner Teil S. 17.
- 27 Vgl. dazu Synopse allgemeiner Teil S. 4, S. 5.
- 28 Vgl. dazu Synopse allgemeiner Teil S. 7.
- 29 Vgl. dazu Stellungnahmen zu § 1 Seite 2 der Synopse.
- 30 Vgl. dazu Synopse S. 18 noch zu § 1, vgl. Martin Grieser a. a. O., S. 226.
- 31 Vgl. dazu Friedhelm Neidhardt a. a. O. S. 175.
- 32 Vgl. dazu auch Marga Rothe: Die Jugendhilferechtsreform und ihre pädagogischen Intentionen, Dissertation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität zu Heidelberg 1975, S. 23 f.
- 33 Vgl. dazu Peter Noll, a. a. O. S. 110, vgl. auch Niklas Luhmann: »Grundrechte als Institution«, Berlin, 1965, S. 9, der meint, daß grundrechtliche Regelungen, hier das Elternrecht, für den Juristen unantastbar und allenfalls in geringen Grenzen im Rahmen einer ausweitbaren juristischen Dogmatik interpretierbar seien, für den Soziologen variabel seien, weil er sie lediglich als Problemlösungsmöglichkeiten innerhalb eines sozialen Kontext begreifen würde.
- 34 Vgl. dazu Peter Noll a. a. O.
- 35 Vgl. dazu Martin Grieser a. a. O., S. 230 f.
- 36 Peter Lerche: Verfassungsfragen und Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, Berlin 1976 S. 44.
- 37 Vgl. Lerche a. a. O. S. 130.
- 38 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen in NJW 1967 S. 1795.

Erwin Jordan

Widerstand gegen Reformpolitik — Dargestellt an der Diskussion um die „Trägerfrage“

Die Reform des Jugendhilferechts, 1972 noch zur vorrangigen jugendpolitischen Aufgabe erklärt, ist Ende 1974 gescheitert. »Mit Rücksicht auf die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften (...) hat die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten der Länder und dem Deutschen Städtetag die Vorlage eines Regierungsentwurfs vorläufig zurückgestellt«, heißt es in einer diesbezüglichen Erklärung der Bundesregierung (BTDr. 7/3340, S. 21). Auch in den nach Bekanntwerden dieser politischen Entscheidung herausgegebenen Stellungnahmen der an der vorangegangenen Diskussion beteiligten Gruppen wird nahezu stereotyp auf die Verknappung öffentlicher Mittel und die dadurch bedingte Blockierung kostenträchtiger Reformvorhaben verwiesen.

Daß finanzielle Motive bei der Absetzung der Jugendhilferechtsreform letztlich den Ausschlag gegeben haben, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Wenn im Nachhinein allerdings nahezu ausschließlich auf diese Reformbarriere verwiesen und darauf die Argumentation abgestellt wird, so muß der Eindruck entstehen, daß »die« Jugendhilfe mit »ihren« Interessen und Ansprüchen sich politisch nicht habe durchsetzen können. Damit wird jedoch der Blick verstellt dafür, daß den »Vergesellschaftungstendenzen« öffentlicher Erziehung – und die Jugendhilferechtsreform ist ein Schritt in diese Richtung – nicht nur externe, d. h. gesamtgesellschaftliche, politische und ökonomische Begrenzungen und Barrieren entgegenstehen, sondern auch Widerstände innerhalb der institutionalisierten Jugendhilfe selbst.

Um zu einer Bewertung dieser – sich als organisierte Gruppeninteressen¹ manifestierenden – Widerstände zu kommen, gilt es daher bei einem kritischen Resumé der aktuellen Reformdiskussion zu trennen zwischen den kaum umstrittenen Zielsetzungen bezüglich des quantitativen Ausbaus bzw. der sachlichen Ausdifferenzierung des Jugendhilfesystems und den Reformzielen, die strukturelle Fragen berühren und über eine bloße »Modernisierung« des prinzipiell schon verfügbaren Instrumentariums hinausgehen.

So sind Neuerungen, die sich auf die Differenzierung der Programmstruktur, die Umverteilung von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb traditionell der Jugendhilfe zugehörigen Handlungsfeldern und innerhalb der gewachsenen Trägerstrukturen beziehen (z. B. Ausbau der allgemeinen Leistungen, Verstärkung offener Erziehungshilfen, Aufhebung der Sonderregelungen für FE und FEFI, sachliche Zuständigkeit des Jugendamtes für alle erzieherischen Einzelhilfen, Verankerung von Fachlichkeit), relativ problemlos bzw. weitgehend positiv aufgenommen worden. Diese positive Resonanz rührt wohl nicht zuletzt auch daher, daß derartige Ausweitungen des Interventionssystems es den »Anbietern« von Jugendhilfeleistungen (den Trägern der Jugendhilfe) ermöglichen, ihre Organisationen auszubauen und neue Aufgabengebiete zu erschließen².

Andere Bestimmungen der Reformentwürfe haben jedoch heftige Kontroversen ausgelöst. Dies gilt insbesondere für die Regelungen, die auf eine Ausweitung des Kompetenzbereichs und des Handlungsspielraums öffentlicher Träger der Jugendhilfe abzielen (z. B. durch Verbesserung der organisationsrechtlichen Stellung öffentlicher Träger, Beschränkung der Delegation, Planungsvorschriften, Fachlichkeitsbestimmungen, Aufsicht freier Vereinigungen) und damit tradierte Statuspositionen der Verbände in der Jugendhilfe gefährden könnten^{3 + 4}.

Da insbesondere dieser Komplex die zentrale gesellschaftspolitische Kontroverse ausgelöst hat, soll im folgenden der Anlaß der Diskussion und die von den Verfechtern des Status quo vorgetragenen Argumentationen noch einmal reflektiert und kritisch beleuchtet werden.

Gegenstand der Diskussion: Partnerschaft oder Subsidiarität?

In der Jugendhilferechtskommission – einem trägerpluralistisch zusammengesetzten Gremium – konnte bezüglich der Funktionsabgrenzung von öffentlichen Trägern und freien Vereinigungen der Jugendhilfe noch kein Konsens erzielt werden. Daher legte die Kommission hierzu Alternativvorschläge vor. Während der eine Vorschlag eine dem Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) entsprechende Begünstigung freier Vereinigungen der Jugendhilfe nicht mehr enthält, lehnt sich die Alternative weitgehend an das geltende Recht an⁵. Der Referentenentwurf vom März 1974 (RE I) bringt schließlich eine von beiden Alternativen abweichende Fassung. Danach sollen »Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen (...) unter Wahrung einer angemessenen Vielfalt des Angebots jeweils von dem Träger der Jugendhilfe oder der Vereinigung für Jugendhilfe geschaffen werden, der oder die in Anbetracht des Zweckes der Einrichtung, des Dienstes oder der Veranstaltung die dafür günstigen Voraussetzungen erfüllt« (§ 10 Abs. 2).

Mit dieser Bestimmung will der RE I zu einer Zurückdrängung des Subsidiaritätsprinzips kommen. In der Entwurfsbegründung heißt es dazu: »Der im Diskussionsentwurf vorgeschlagenen Alternative in § 14 b Abs. 2 des Diskussionsentwurfs vermochte der Entwurf nicht zu folgen, weil diese Alternative die öffentlichen Träger verpflichtet, von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen abzusehen, soweit die Vereinigungen für Jugendhilfe tätig werden können und wollen. Damit würde ihnen ein Vorrang eingeräumt, während die gleichrangige Partnerschaft unter Vermeidung eines Monopols einer Seite das Ziel dieses Entwurfes ist.«

Mit dem Prinzip der »günstigsten Voraussetzungen« wird eine Lösung angeboten, die wesentlich abstellt auf »die pragmatische Klärung, ob in Anbetracht des Zweckes der Einrichtung, des Dienstes oder Veranstaltung der eine oder andere die günstigsten Voraussetzungen in Bezug auf Klientel, Personal, besondere Erfahrung und Sachkunde, Spezialisierung erfüllt« (Begründung zu § 10 Abs. 2 RE I). Dabei soll die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht zu diesen Voraussetzungen gezählt werden, diese soll vielmehr durch die Förderung gewährleistet werden. Gleichzeitig wird das Prinzip der Partner-

schaft betont, wobei darauf verwiesen wird, daß dies dem Tenor des Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1967 entspreche.

Der politische Hintergrund für dieses Abweichen von den Festlegungen des JWG kann darin gesehen werden, daß eine SPD/FDP-Koalition die Fortschreibung einer offenen Subsidiaritätsklausel, die bei ihrer Einführung 1961 durch eine absolute CDU/CSU-Mehrheit im Bundestag von den derzeit in der Opposition stehenden Parteien vehement abgelehnt wurde, politisch kaum vertreten bzw. gegenüber den eigenen Bezugsgruppen legitimieren kann. So hat sich insbesondere auch die FDP gerade in jüngster Zeit noch einmal in ihrem sogenannten Kirchenpapier gegen Privilegierungen konfessioneller Organisationen ausgesprochen⁶.

Die Auseinandersetzungen und Kontroversen im Anschluß an die Vorlage des RE I haben nun gezeigt, daß die Mehrheit der Interessenverbände, und hierunter die gewichtigeren (Kommissariat der Katholischen Bischöfe, Deutscher Caritasverband, Evangelische Kirche in Deutschland, Diakonisches Werk, Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Deutscher Verein – aber auch unionsregierte Länder bzw. die hier zuständigen Behörden, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände⁷, Sprecher der CDU/CSU), trotz der eingebauten »Sicherungen« für die freien Vereinigungen auf einer Abgrenzungsvorschrift besteht, die wie das JWG den eindeutigen Vorrang der Verbände sichert⁸. Dabei wird die »partnerschaftliche Zusammenarbeit« als oberste Zielgröße durchaus akzeptiert, gleichzeitig aber betont, daß diese einen besonderen Schutz und eine positive Förderung der freien Vereinigungen zur unabdingbaren Voraussetzung habe⁹. Mit dem Fortfall des Subsidiaritätsprinzips würde »vielerorts der letzte Damm zum Schutz und zur Fortentwicklung freier Arbeit brechen«¹⁰, daher könne auf dieses fundamentale Grundprinzip der Funktionsabgrenzung von öffentlichen Trägern und freien Vereinigungen nicht verzichtet werden.

Wenn dabei der größte Widerstand gegen einen Abbau des Konkurrenzverbots öffentlicher Träger aus den Reihen der Wohlfahrtsverbände kommt, so hat dies eine wesentliche Ursache darin, daß die durch eine Ausweitung des Handlungsspielraums öffentlicher (kommunaler) Träger ausgelöste Statusbedrohung insbesondere diese Verbände trafe. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege verfügen über etwa 70 % aller statistisch erfaßten Einrichtungen der Jugendhilfe, denen 26 % in öffentlicher Trägerschaft gegenüberstehen (der Rest wird von gewerblichen Trägern gestellt)¹¹.

Strategien und Argumente zur Verteidigung des Status quo

Die im Zusammenhang mit der Diskussion um die Trägerfrage erfolgten Aktivitäten zur Sicherung des Handlungsprimats freier Vereinigungen lassen sich verallgemeinernd auf zwei Ebenen darstellen: Einmal werden den politischen Gegenspielern destruktive und ideologische Absichten unterstellt, zum anderen soll die eigene Position als Bollwerk und Garant einer freiheitlichen und pluralen Gesellschaft erscheinen. Stellung und Beitrag der Verbände in der Jugendhilfe dienen hiernach lediglich der Sicherung und Stabilisierung gesellschaftlich notwendiger Teilfunktionen (horizontale Differenzie-

rung), nicht aber der Verteidigung privilegierender Schlüsselpositionen (vertikale Hierarchisierung).

Freilich kann es nicht ohne Überzeichnungen und Verzerrungen gelingen, die Gegenpositionen zu decouvrieren, die eigene hingegen als notwendige, vernünftige, angemessene und freiheitliche Lösung erscheinen zu lassen. Besonders deutlich wird dies in folgendem Votum: »Mit steigender Sorge und wachsender Unruhe verfolgen wir in der Katholischen Heimstatt-Bewegung zusammengeschlossenen Träger und Fachkräfte die Tendenzen einer Ideologisierung, einer Sozialisierung und einer Politisierung der Jugendhilfe, die im Referentenentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes ihren bisherigen Höhepunkt erreicht haben.« (...) »Im Interesse der auf eine funktionsfähige Jugendhilfe angewiesenen jungen Menschen, zur Gewährleistung ‚eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe‘ (§ 7 JWG, § 6 RJWG) und zur Vermeidung von Folgen, wie sie durch Ideologisierung, Sozialisierung und Politisierung in anderen Bildungsbereichen, zuletzt im Berufsbildungswesen, mit verschuldet worden sind, fordern wir (...), 2. den Verzicht auf Ideologisierung, Sozialisierung und Politisierung zugunsten eines an der Verfassung dieses Landes und an den Bedürfnissen seiner Jugend orientierten Jugendhilfekonzepes, 3. anstelle bloßen Sprechens von Partnerschaft die Wahrung der Rechte und den Verzicht auf Unterwerfung der freien Träger und auf offene oder verdeckte Steuerung ihrer Einrichtungen und ihrer Arbeit (...)«¹²

Auch für Hubertus Junge¹³ besteht kein Zweifel daran, daß es »die Verfechter einer anderen Gesellschaftsordnung gewesen (sind), die mit ihren ideologisch vorgeprägten Vorstellungen und Zielsetzungen die Reform des Jugendhilferechts so belastet haben, daß am Ende der jugendpolitische Kompromiß unmöglich wurde« (S. 125). Der Autor geht weiter davon aus, »daß für einige Gruppen, die ihre Einflußnahme auf die Regierungspolitik nie geleugnet haben, die Reform des Jugendhilferechts der Hebel für die Ausschaltung freier und gesellschaftlicher Gruppen sein sollte«. Dadurch seien Vorstellungen in die Diskussion getragen worden, »die sich weniger an der Effizienz eines neuen Leistungsrechts als an systemverändernden gesellschaftspolitischen Vorstellungen orientieren« (S. 128).

Damit sind die Positionen bezogen und markiert: die eigene rechtfertigt sich von der Sache her und ist an den Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Jugendlichen, ebenso wie an der Praktikabilität und Effizienz der Jugendhilfe insgesamt orientiert und legitimiert sich aus der übergeordneten Verantwortung um das Gemeinwohl. Es geht »nicht um eine Schutzbestimmung für freie Träger, sondern um eine Schutzbestimmung zugunsten junger Menschen«¹⁴. Nicht eigene Rechte und Ansprüche, Mitglieder- und Organisationsinteressen werden also verteidigt, sondern die der Betroffenen, der Erziehungsberechtigten, ja letztlich die Freiheiten und Werte unserer verfassungsmäßigen Ordnung. Die politischen Gegenspieler (die hier als wahrhaft fanatisierte Dogmatiker dargestellt werden), lassen sich demgegenüber von Unsachlichkeit und Machtgelüsten leiten. Veränderungen in der Jugendhilfe sind ihnen nur ein Mittel, um die bestehende Gesellschaft insgesamt in ihren Grundfesten zu erschüttern. Das Prinzip

dieser Argumentationsstrategie liegt darin, den Eindruck zu erwecken, daß es eine reine Sachlichkeit gäbe, der eine sachfremde Machtpolitik gegenübersteht. Damit wird aber »von dem eigentlichen Problem der Macht: ihrer Kontrolle, abgelenkt auf einen Gegensatz, der nicht besteht: zwischen Macht und Sachlichkeit.«¹⁵

Auf dem Hintergrund dieser Selbstdarstellungen verwundert es nicht, wenn die Vermutung, daß die hier aktiven Verbände natürlich auch das Ziel verfolgen, ihre Positionen in sozialen Beziehungsgefügen und die sich damit eröffnenden Möglichkeiten der Teilhabe an legitimer Macht zu sichern und auszubauen, als böswillige Unterstellung zurückgewiesen wird¹⁶.

Nun dienen Einrichtungen im Jugendhilfebereich den dort engagierten Gruppen zweifelsohne auch als »institutionelle Umsetzer« für ihre Ziele. Nichts anderes meint doch Julius Döpfner, wenn er den Kindergarten in katholischer Trägerschaft als »ein besonders wichtiges und wirksames Zeichen der Präsenz der katholischen Kirche in unserer Gesellschaft« versteht¹⁷ oder Franz Klein, der kirchliche Sozialarbeit als ein gewichtiges Mittel ansieht, um »dem fortschreitenden Säkularisierungsprozeß, der die verschiedenen Bereiche des Menschen aus der Beziehung zur Religion zu lösen sucht, zu begegnen.«¹⁸

Diese Feststellungen stehen doch nur dann nicht im Widerspruch zur andererseits postulierten Interessenvertretung der Betroffenen, wenn faktisch deren Bedürfnisse und Ansprüche mit denen der Organisation identisch sind. Eine sehr gewagte Unterstellung – sie verträgt sich einmal nicht mit den Anstrengungen, die gerade konfessionelle Gruppen unternehmen, um die Geltung ihrer Werte und Normen gegen alternative Einstellungen abzusichern und »den symbolischen Kreuzzügen« gegen den Verfall von Sitte und Moral. Sie ist andererseits aber auch nicht mit den – heute wissenschaftlich kaum mehr umstrittenen – Beobachtungen zu vereinbaren, daß es auch bei »idellen« Förderorganisationen zur Verselbständigung von Teilzielen kommt.

Als bürokratische Großorganisationen bleiben auch Verbände nicht von partikularen Eigeninteressen verschont. So bezeichnet der – ansonsten durchaus nicht als »radikal« einzuschätzende – Soziologe Helmut Schelsky die freien Verbände als »bürokratisch verwaltete und geführte Großorganisationen mit durchfunktionalisierter Arbeitsteilung, die mindestens an den Schlüsselstellen der hauptamtlich und berufsmäßig tätigen Mitarbeiter bedürfen. (...) Aber damit unterliegt die Arbeit natürlich auch den Konsequenzen, die in dieser bürokratischen Organisationsform stecken: das Bedürfnis der in ihnen berufsmäßig Tätigen, ihre Arbeit in eine alltägliche Routinetätigkeit zu verwandeln, das Festhalten einmal gewonnener und ausgeübter Funktionen durch das Schwergewicht der dazu geschaffenen Apparatur, das unvermeidliche Ausdehnungsbedürfnis solcher Apparate bei Abstumpfung aller anderen Arten von Initiative, Phantasie und Neuerungsbereitschaft, das alles sind keine speziellen Bosheiten oder eigentümlichen Unzulänglichkeiten der in solchen Organisationsformen tätigen Menschen, essen einerseits und Bedürfnissen und Intentionen der Handlungsadressaten andererseits sondern strukturelle Schwächen des Systems selbst, (...)«¹⁹.

Einwenden ließe sich nun, daß einer zu großen Diskrepanz von Organisationsinteressen einerseits und den Bedürfnissen und Intentionen der Handlungsadressaten andererseits ja das vielbeschworene Wahlrecht, also die Chance einer herrschaftsverzerrenden Situation dadurch auszuweichen, daß man nicht zwangsläufig einem Erziehungsträger ausgeliefert ist, entgegenwirkt.

Selbst wenn hier einmal davon abgesehen wird, daß in diese Argumentation Verkürzungen schon dadurch eingehen, daß das Wahlrecht auf ein institutionenbezogenes Auswahlrecht reduziert wird²⁰, so greift das Wahlrecht in der Praxis häufig genug ins Leere. Nimmt man ein trägerbezogenes Auswahlrecht ernst, so hätte dies doch zur Voraussetzung, daß dem Wahlberechtigten ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Anbieter (Träger) zur Verfügung stünde. Eine solche Situation ist nun im Bereich der Jugendhilfe keineswegs gegeben²¹.

Die Verteidiger der Vorrangstellung freier Vereinigungen ziehen hieraus nun allerdings nicht die Konsequenz, daß die Basis des Wahlrechts verbreitert werden müsse – wozu u. a. auch eine Stärkung der öffentlichen Träger gehörte. So soll Wahlrecht eben nicht heißen, daß »ständig präsent und den äußeren Bedingungen nach gleichwertige Auswahlangebote« bereitstehen müssen. Denn: »Der Kern des Wahlrechts ist nicht das Abzählen von bestehenden Angeboten, auch nicht deren etwaige Vermehrung um jeden Preis, sondern die Verhinderung des Ausgeliefertseins des Staatsbürgers an eine existentiell bedrückende Alternativenlosigkeit im Falle seiner Hilfsbedürftigkeit. Da der Mensch von der Potentialität nicht weniger lebt also von der Aktualität, ist das Wahlrecht niemals eine reine Frage des Zählens, sondern des grundsätzlich gegebenen Rechts.«²²

Mit Hilfe dieser Argumentation werden empirische Prüfkriterien für das Wahlrecht (Zwischen welchen Anbietern hat in der Stadt X der Hilfesuchende Y eine Wahlmöglichkeit?) negiert. Ebenso wird mit dem zentralen Begriff des »Pluralismus« bzw. dem des »pluralen Angebots« verfahren. Auch dieser wird nicht bezogen auf und geprüft anhand der faktisch gegebenen Gruppen und ihrer »Marktanteile«, sondern findet lediglich als abstraktes Prinzip Anwendung. Der legitimatorische Überbau wird auf diese Weise gänzlich von der Empirie abgelöst. Da die Kritik am Status quo, die sich aus der Logik des Wahlrechts und dem Pluralitätspostulat selbst ableiten läßt, nicht zugelassen wird, können die Begründungen der Verfechter des Status quo trotz aller Abweichungen von der Realität unbegrenzt aufrechterhalten werden.

Der Gedanke, daß sich Wahlfreiheiten und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Betroffenen, wenn sich schon die Zahl der Anbieter nicht beliebig vermehren läßt und nicht alle weltanschaulichen Richtungen und Gruppierungen ein breites Angebot sozialer Einrichtungen und Dienste entwickeln können, gerade auch über die rechtliche Absicherung kollektiver und individueller Einflußchancen der Handlungsadressaten bezogen auf die gegebenen Institutionen öffentlicher Träger und freier Vereinigungen ausbauen und absichern ließen, wird allerdings auch nicht berücksichtigt. Zuweilen werden derartige Überlegungen sogar mit dem Argument zurückgewiesen, dies beeinträchtigt die Autonomie und den Entscheidungsspielraum freier Vereinigungen²³.

Einfluß der Vetogruppen auf das politische System

Auffallend an den hier skizzierten Begründungen zur Rechtfertigung und Absicherung eindeutiger Vorrangregelungen zugunsten freier Vereinigungen ist ihr postulativer und idealisierender Charakter. Die politische Durchschlagskraft der hier vertretenen Positionen bemißt sich allerdings auch nicht in erster Linie anhand von Plausibilitätskriterien. Wichtiger und bedeutsamer ist, daß hinter diesen Positionen einflußreiche Interessengruppen, die hier als Vetogruppen tätig werden, stehen. Die Wirksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit von Vetogruppen läßt sich anhand folgender Faktoren bestimmen:

- Widerstand gegen innovative Politik geht in der Regel von den Gruppen aus, die durch den Status quo die größten Vorteile (Privilegien) erzielen bzw. mit einer Veränderung die Erwartung von Statureinbußen verbinden. Daraus, daß Vetogruppen durchweg privilegierte Gruppen sind, folgt, daß sie eine hohe Organisations- und Konfliktfähigkeit aufweisen (Indikatoren dafür sind u. a.: Status, Organisationsgrad, Mitgliederzahl, Bündnisfähigkeit, Glaubwürdigkeit, Informationsmöglichkeiten, Druckmittel, Geld) und vielfältig in politisch-administrative Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Sie haben direkten Zugang zu Entscheidungsstellen und Informationen, verfügen über Kommunikationsmittel (Medien) etc. Von daher ist das Widerstandspotential dieser Gruppen außerordentlich hoch einzuschätzen.
- Vetogruppen können sich leicht zu verbandsübergreifenden Negativkoalitionen zusammenschließen. Da sie nur protektiv tätig werden, brauchen sie keine Gemeinsamkeiten bezüglich wünschbarer oder zu fördernder Ziele konkret auszuweisen. Plattformen sind tradierte Geltungshierarchien, der Konsens über »Realität« und darüber, was daran nicht geändert werden soll.
- Die von den Vetogruppen vorgetragenen und vertretenen Widerstände gegen Innovationen können reformbremsenden Fraktionen im politischen System als Anlaß und Alibi dienen, eine ohnehin gewünschte Reduktion der Problemperspektive und eine Ausblendung kontroverser Fragen legitimatorisch abzusichern.

Es liegt auf der Hand, daß Bereiche, die weltanschaulich-ideologisch stark besetzt sind oder in einen solchen Kontext gebracht werden können, sich als Themen für Vetogruppen in besonderer Weise eignen und gerade an diesen Stellen damit den Handlungsspielraum der politischen Instanzen erheblich eingrenzen können. Der Spielraum des politisch-administrativen Systems (Initiativen aufzunehmen oder zu ignorieren) ist demgegenüber größer in solchen Bereichen, in denen es nicht um zentrale Sinnformen und globale Weltinterpretationen geht, eine geringere »fachpolitische« Homogenität und ein größeres Ausmaß von Interessengegensätzen zwischen gleichgewichtigen Gruppen gegeben ist.

Auch bei dem hier behandelten Komplex der Regelung des Verhältnisses von öffentlichen Trägern und freien Vereinigungen der Jugendhilfe zeigt sich – verfolgt man die Linie vom ersten Referentenentwurf vom März 1974 bis zur letzten (internen) Fas-

sung von September 1974 – ein Nachgeben der politikvorbereitenden Instanzen und ein Einschwenken auf die Position der Verbände. So wird z. B. im letzten Entwurf explizit eine »angemessene Beteiligung der freien Träger« ebenso wie eine »besondere Sachkunde und Erfahrung für den Betrieb einer bestimmten Einrichtung, eines Dienstes oder einer Veranstaltung« gefordert (§ 11 Abs. 2, Ziff. 3 und 4). Dies sind deutliche Konzessionen an die großen Trägerorganisationen (wer hat, dem wird gegeben).

Wenn mit diesen Kompromißlösungen trotz alledem noch ein Zugewinn an öffentlicher Verantwortung erreicht werden konnte, so ist darin weniger ein »Versagen der Lobby« zu sehen, als vielmehr ein Anzeichen für die Dringlichkeit flexibler Problemlösungen und für die objektive Notwendigkeit einer Verstärkung staatlicher und kommunaler Verpflichtungen, damit soziale Infrastrukturen geplant, entwickelt und bereitgestellt werden können zur Befriedigung der gewachsenen Ansprüche und Erwartungen an Qualität und Umfang von Jugendhilfeleistungen.

- 1 Unter Interesse wird hier der bewußte Wille verstanden, Werte, Normen und politische Zielvorstellungen durchzusetzen. Interessengruppen unterscheiden sich dabei dadurch von Parteien, daß die in der Regel politische Wirksamkeit nicht durch die Übernahme politischer Verantwortung, sondern durch die indirekte Einflußnahme über ihnen nahestehende Mandatsträger (Lobbyisten), Bürokratien und andere politikvorbereitende oder diese ausführende Instanzen zu erreichen suchen.
- 2 Vgl. dazu Helge Peters: Moderne Fürsorge und ihre Legitimation. Eine soziologische Analyse der Sozialarbeit, Köln/Opladen 1968, S. 38 ff.
- 3 Zur Sonderstellung der Arbeiterwohlfahrt vgl. Fußnote 8.
- 4 Die Diskussionen um die Stellung der Erziehungsberechtigten im Jugendhilferecht und um die Rechtsstellung der betroffenen Jugendlichen sind dabei im Zusammenhang mit der hier im Mittelpunkt stehenden Trägerfrage zu sehen. Auch bei diesen Themen geht es um die Frage und den Vorwurf, daß Autonomie- und Handlungsspielräume primärer oder privater Erziehungsträger geschwächt und beschnitten würden. Vgl. dazu aus konservativer Sicht: Peter Ekl, Zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, Heft 12/1973, S. 609-614; Stellungnahme des Kommissariats der Deutschen Bischöfe, in: Jugendwohl, Heft 7-8/1974, S. 255-265.
- 5 Der gegenüber § 5 Abs. 3 JWG nur wenig abgeschwächte Wortlaut des § 14 b Abs. 2 DE lautet: »Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sollen von der Gewährung von Hilfen für einzelne und von der Schaffung eigener Einrichtungen und Veranstaltungen absehen, soweit von den freien Trägern die erforderliche Hilfe personen- und sachgerecht geleistet wird und die entsprechenden Einrichtungen und Veranstaltungen den freien Trägern ausreichend vorhanden sind oder rechtzeitig bereitgestellt werden.«
- 6 So lautet die These 9 des Kirchenpapiers: »Bildung, Krankenpflege und soziale Versorgung sind öffentliche Aufgaben. Das Recht der freien Träger, in diesen Bereichen tätig zu sein, muß gewahrt werden – allerdings ohne Vorrangstellung. Dazu sollen die freien Träger sachgerechte staatliche Zuschüsse erhalten. Die öffentliche Hand muß sicherstellen, daß eine ausreichende Zahl von Einrichtungen bereitsteht, um den Bedarf an weltanschaulich neutralen, jedermann zugänglichen Einrichtungen zu decken. Soweit Einrichtungen der freien Träger öffentlich gefördert werden, müssen sie allgemein zugänglich sein; Andersdenkende dürfen keinerlei Benachteiligung oder Zwängen ausgesetzt sein.«
Seitens der SPD liegt hier als neuere Äußerung das Votum der Kommission Jugendpolitik beim Parteivorstand vor (in: Erwin Jordan, Hrsg.: Jugendhilfe. Beiträge und Materialien zur Reform des Jugendhilferechts, Weinheim 1975, S. 324).

Die CDU und die CSU haben von jeher für eine Stärkung »gesellschaftlicher Kräfte« und privater Träger plädiert.

- 7 Wenn auch aus dem Bereich öffentlicher Träger der Jugendhilfe Argumente zur Verteidigung des status quo kommen, so hat dies sicher andere Hintergründe, als dies bei den Verbänden angenommen werden kann, geht es doch nicht um die Legitimation und die Absicherung eigener Aktivitäten, sondern um »freiwillige« Selbstbeschränkung und um eine Abstützung von Aktions- und Dispositionschancen anderer Organisationen. Daß auch hier die Position der Verbände eingenommen wird, kann einmal darauf zurückgeführt werden, daß auch im Bereich der kommunalen Träger sich Verfechter gesellschaftspolitischer Konzeptionen finden, die im »totalen Versorgungsstaat« ein Ende bürgerlicher Freiheiten, eine Lähmung der Eigeninitiative und des Leistungsprinzips sehen und von daher für eine grundsätzliche Subsidiarität staatlichen Handelns plädieren (den Hintergrund hierfür liefern die entsprechenden sozialpolitischen Vorstellungen der CDU/CSU). Auf der anderen Seite gibt es auch sehr pragmatische Motive für den Erhalt der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zwischen Staat/Kommune und freien Vereinigungen: Eine Verstärkung der Position öffentlicher Träger in der Jugendhilfe würde zugleich auch mehr soziale Verantwortung und eine größere Nachfrage nach öffentlichen Mitteln zur Erfüllung dieser Aufgaben mit sich bringen.
- 8 Dagegen sprechen sich folgende Organisationen gegen eine Vorrangregelung aus: Arbeiterwohlfahrt, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Bundesjugendring, Sozialistische Jugend Deutschlands – Die Falken, Senator für Jugend, Familie und Sport – Berlin, einige Landesjugendämter etc.
Die Arbeiterwohlfahrt ist dabei der einzige Wohlfahrtsverband, der »den Vorrang der kommunalen und staatlichen Verantwortung für die Erfüllung des Anspruchs auf soziale Hilfen, Erziehung und Entwicklung eines zeitgerechten Systems sozialer Leistungen und Einrichtungen« vertritt (zit. nach den Richtlinien der Arbeiterwohlfahrt).
- 9 Vgl. dazu u. a.: Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Deutschland, in: Jordan, a. a. O., S. 269 f.
- 10 Gerhard Haag: Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern – zur Reform des Jugendhilferechts, Manuskript, Anlage zum Protokoll der Sitzung des Fachausschusses VII des Deutschen Vereins vom 28. 11. 1974.
- 11 Ein hoher Anteil freier Trägerschaften zeigt sich insbesondere bei Heimen für werdende Mütter bzw. solchen mit Kindern (80 %), Erziehungsheimen (75 %), Kindergärten (70 %), Jugendherbergen (75 %), Jugendfreizeitstätten (72 %), Jugendheimen (91 %) und Jugendwohnheimen (82 %) – (vgl. Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe 1973, S. 7).
- 12 In: Jugendrecht im Umbruch, Heft 2, Köln 1974.
- 13 Jugendhilferechtsreform, eine verpaßte Chance, in: Jugendwohl, Heft 4/1975, S. 125-130.
- 14 Fritz-Joachim Steinmeyer: Plädoyer zugunsten freier Träger in der Jugendhilfe, in: Die Innere Mission, Heft 3-4/1974, S. 93.
- 15 Karl Otto Hondrich: Die Ideologie von Interessenverbänden, Berlin 1963, S. 136.
- 16 Vgl. dazu Hubertus Junge: Neuer Streit um alte Positionen?, in: Jugendwohl, Heft 1/74, S. 3-9; Junge führt dort aus: »Es hat leider auch in der jetzigen Diskussion nicht an Versuchen gefehlt, freien Trägern, die sich für plurale Angebote in der Jugendhilfe einsetzen, zu unterstellen, sie würden hiermit nur fragwürdige Verbandsinteressen vertreten bzw. das Lebensrecht ihrer Institutionen verteidigen wollen. So soll an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich erklärt werden, daß die freien Träger ebenso wie öffentliche Träger ihre Tätigkeit im Interesse der Betroffenen ausüben.« (S. 8).
- 17 Zit. nach »Welt des Kindes«, Heft 1/1976, S. 62.
- 18 Die Sicherung der Caritas im Organisationsrecht von Einrichtungen und Diensten, in: Caritas '74, Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1974, S. 40.
Vgl. dazu auch die Evangelische Kirche in Deutschland: »Christliches Leben und christliche Gemeinde sind nicht denkbar ohne den tätigen Einsatz im Sinne des Gebots der Nächsten-

- liebe. Daher könnte eine Ausdehnung der staatlichen Aktivitäten im sozialen und sozial-erzieherischen Bereich mit dem Ziel oder Anspruch der Ausschließlichkeit die Ausübung des christlichen Glaubens im Rahmen der christlichen Gemeinde beeinträchtigen und dadurch zu Art. 4 des Grundgesetzes in Widerspruch geraten.« (zit. nach Jordan, a. a. O., S. 273).
- 19 H. Schelsky: Freiwillige Hilfe in der bürokratischen Gesellschaft, in: Deutsches Rotes Kreuz, Heft 8/1955, S. 4.
- 20 Vgl. dazu Joachim Matthes, Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht, Stuttgart 1974, S. 57 ff.
- 21 Bei den Heimen stellen der Deutsche Caritasverband (DCV) 42 % und das Diakonische Werk (DW) 23 % der im Bereich der Wohlfahrtsverbände verfügbaren Heimplätze. Bei den Tageseinrichtungen verschiebt sich die Struktur des Angebotes noch weiter zugunsten der konfessionellen Träger. DCV und DW stellen zusammen mehr als 90 % der hier im Bereich der Wohlfahrtsverbände verfügbaren Plätze. (Zahlen nach: Gesamtstatistik der freien Wohlfahrtspflege, in: »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit« Nr. 10/1974, S. 395 ff.; für den Caritasverband: Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes 1974, S. 9 ff.; für das Diakonische Werk: Jahrbuch 1975, S. 287 ff.)
- 22 Dieter Giese: Die Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger in der Jugendhilfe, Manuskript 1976, S. 16.
- 23 Vgl. dazu Stellungnahme des Kommissariats der Deutschen Bischöfe zum RE (Mitwirkung und Mitbestimmung).

Johannes Münder

Jugendhilfereform und Gesellschaftsstruktur

Wenn versucht wird, die Beziehungen zwischen unserer gegenwärtigen Gesellschaftsordnung und dem Verlauf und dem vorläufigen, teilweisen Scheitern der Jugendhilfereform darzustellen, sowie Aussagen über künftige Entwicklungen in diesem Bereich zu treffen, so kann dies nur in einem größeren Zusammenhang geschehen. Hierbei gilt es insbesondere gesamtgesellschaftliche Gesetzmäßigkeiten und ihre Auswirkungen auf den Reformprozeß zu untersuchen. Dies erscheint auch deswegen nötig, weil gerade solche Überlegungen in der bisherigen Diskussion weitgehend vernachlässigt worden sind. Das Aufs-Eis-Legen der Jugendhilfereform erlaubt es, auch über diese Probleme grundsätzlicher zu diskutieren.

1. Schwerpunkte der geplanten Reform

Um die Ausführungen dieser Abhandlung verständlich zu machen, ist eine kurze Darstellung des Reformstandes, wie er sich im Referentenentwurf vom 15. 8. 1974 findet¹, notwendig. Die Reform selbst hatte das Ziel, Jugendhilfe zu einem »notwendigen und unverzichtbaren Erziehungsträger neben Elternhaus, Schule und Berufsausbildungsstätte« mit originären Erziehungs- und Bildungsaufgaben auszubauen². Dies sollte insbesondere durch folgende Maßnahmen geschehen:

1.1 Abbau der Ergänzungs- und Hilfsfunktion der Jugendhilfe, insbesondere gegenüber der familialen Sozialisation³

Der Schwerpunkt der Relativierung des Erziehungsprimats der Familie liegt im Bereich der Elementarerziehung: Jedes drei- bis sechsjährige Kind hat einen Anspruch auf einen Kindergartenplatz – § 45 Abs. 1 RE II –, zur Bereitstellung der entsprechenden Einrichtungen ist die öffentliche Hand zwingend verpflichtet – § 49 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 und § 7 RE II.

Andere Teile der erweiterten öffentlichen Erziehungsangebote zeigen jedoch eine andere Tendenz, nämlich die Ergänzung und Unterstützung der Familienerziehung. Erinnert sei hier etwa nur an Abschnitt 2 des 2. Teils des RE II: »Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie« oder an § 29 RE II: »Vorbereitung auf Ehe und Familie«.

Im Vergleich zu dem vorgesehenen umfangreichen Ausbau des vorschulischen Bereichs fallen diese Bestimmungen jedoch nicht allzusehr ins Gewicht.

1.2. Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Trägern in der Jugendhilfe

Zwar haben die Referentenentwürfe in der Frage der grundsätzlichen Bestimmung des Verhältnisses zwischen öffentlichen und privaten Trägern den § 14 b DE, also den Vorschlag der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege⁴ und damit den ausdrücklichen Vorrang der privaten Träger abgelehnt und das Verhältnis zwi-

schen öffentlichen und privaten Trägern als partnerschaftliche Zusammenarbeit gestaltet – § 11 RE II. Hierin ist aber allenfalls eine Zurückdrängung des Subsidiaritätsprinzips zu sehen. Dies zeigt sich auch deutlich an der letzten Fassung vom 25. 9. 1974, die nach einer Besprechung mit kirchlichen Spitzenbehörden erstellt wurde und nunmehr einen ausdrücklichen Hinweis auf die angemessene Beteiligung der freien Träger enthält.

Zu berücksichtigen ist jedoch andererseits, daß durch die Bestimmungen über die Fachlichkeit der Arbeit, die Anerkennung der privaten Träger und deren Förderung (§§ 16, 17, 9, 10 RE II) die Fachlichkeit für die privaten Organisationen zur praktischen Verpflichtung geworden ist. Da die Entscheidung und Kontrolle, ob Fachlichkeit gegeben ist oder nicht, bei den öffentlichen Trägern liegt, ist hier ein Instrumentarium geschaffen worden, daß es staatlichen Stellen erlaubt, in ihrem Sinne steuernd und intervenierend eingreifen zu können⁶.

Auch die Bestimmungen über die Planung in der Jugendhilfe – die im RE II eine deutliche Ausweitung erfuhren – sehen die Verantwortlichkeit der staatlichen Stellen in diesem Bereich vor (§ 19 RE II).

Diese Entwicklungen zusammengenommen – Zurückdrängung des Subsidiaritätsprinzips, Ausbau der Fachlichkeit, verstärkte Kontrollmöglichkeiten über die privaten Organisationen, staatliche Kompetenz für die gesamte Jugendhilfeplanung – unter Berücksichtigung des Ausbaus dieser Tendenzen im Verlauf der Reformentwürfe zum JHG zeigen deutlich die wachsenden staatlichen Einfluß- und Interventionsmöglichkeiten.

1.3. Abbau der repressiven Maßnahmen des JWG

Auf diesem Gebiet brachte der RE II die geringsten Weiterentwicklungen. Die noch im DE vorgesehene Herabsetzung der Strafmündigkeitgrenze und die grundsätzliche Einbeziehung delinquenten Jugendlicher in die Jugendhilfe haben die Referentenentwürfe nicht übernommen; von den im DE vorgesehenen ambulanten Hilfen⁶ blieb nur der Erziehungskurs (§ 59 RE II) als eine in der Praxis neue ambulante Hilfe.

Neben der Verankerung der Wohngemeinschaften im Gesetzestext (§ 61 RE II) wurde auch das sozial-therapeutische Jugendheim neu aufgenommen (§ 62 RE II). Beide Bestimmungen sind jedoch im Kontext des RE II eher problematisch⁷.

Eine Beschreibung dieser – zumindest für längere Zeit – gescheiterten Maßnahmen wäre jedoch unzureichend, würde man die realen Entwicklungen im Jugendhilfebereich diesbezüglich vernachlässigen.

So wird etwa der Kindergartenbereich, der wesentlich Anlaß für die Zurückstellung der Reform war, weiter ausgebaut werden. Hierfür sorgen die einzelnen Landeskinder Gartengesetze, die durchschnittlich einen Ausbau des Vorschulbereiches derart vorsehen, daß für ca. 75 % aller drei- bis sechsjährigen ein Kindergartenplatz zur Verfügung steht⁸. Und auch der bisherige Ausbau war beträchtlich. So hat sich die Zahl der Kindergartenplätze wie folgt entwickelt (in 1 000): 1965: 953, 1970: 1 161, 1971:

1229, 1972: 1320, 1973: 1388, 1974: 1510⁹. Das zeigt, daß trotz Zurückstellung des Jugendhilfegesetzes, die Entwicklung hier weitergeht¹⁰.

In anderen Bereichen lassen sich etwas schwerer Aussagen treffen, da es meist an statistischen Unterlagen fehlt¹¹. Die Diskussion um die Fachlichkeit und die Planung in der Jugendhilfe¹² und die hierzu ergangenen Konzepte und Vorschläge¹³ zeigen jedoch, daß auch in diesem Bereich Veränderungen im Sinne der geplanten Regelungen im Gange sind.

Kurz zusammengefaßt läßt sich sagen, daß der umfassende Ausbau des Vorschulbereichs durch Schaffung von Kindergartenplätzen für alle Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt und die Erweiterung des staatlichen Kontroll-, Interventions- und Planungsinstrumentariums Schwerpunkte der geplanten Reform sind.

2. Die Möglichkeiten des Staates bei der Reform der Jugendhilfe

Ein weiterer Gesichtspunkt ist in diesem Zusammenhang wichtig. Obwohl der Staat diese Reformvorschläge realisieren soll, obwohl sich alle Reformforderungen an ihn richten, ist bisher – soweit ersichtlich – noch nicht grundsätzlich über die Rolle des Staates in diesem Reformprozeß nachgedacht worden. Um überhaupt erfassen zu können, in welchem Umfang der Staat solche Forderungen realisieren kann, ist es notwendig, die Funktion des Staates, seinen Handlungsbereich und seine Handlungsmöglichkeiten bei der Reform der Jugendhilfe zu untersuchen.

Die Rolle des Staates hat sich im historischen Prozeß verändert. Die für die heutige Funktion des Staates wesentliche Veränderung hängt mit der Weltwirtschaftskrise zusammen. In dieser Systemkrise fand die entscheidende Wandlung von der vorherrschenden Sicherungsfunktion des Staates¹⁴ zu einer umfassenden aktiven Tätigkeit statt, die der Aufrechterhaltung des Kapitalverwertungsprozesses dient¹⁵. Keynes lieferte dazu durch die Entwicklung seiner Krisentheorie das theoretische Konzept, nach dem der Staat durch seine Steuer-, Geld- und Ausgabenpolitik und seine Umverteilungspolitik für eine Autonomie des Kapitalverwertungsprozesses vom Einkommen und vom Konsum der Lohnabhängigen sorgen sollte.

Dies läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß damit der Staat einen unabhängigen, autonomen Charakter gewinnt. Aber auch die aus der historischen Erfahrung in vielen kapitalistischen Ländern entstandene Auffassung, der Staat sei das vorrangige Instrument der Herrschaft des Kapitals, beschreibt die geänderte Funktion des Staates nicht richtig. Vielmehr hat der Staat eine neue spezifische Funktion im Prozeß der Kapitalverwertung gewonnen.

In der kapitalistischen Wirtschaftsordnung stellt jedes Einzelkapital eine spezifische, für sich als profitabel erachtete Leistung her. Der Realisierung des Profits und damit die Koordination der einzelnen Teilleistungen zur gesellschaftlichen Gesamtleistung erfolgt über den Markt. Dieses – hier idealtypisch dargestellte – Modell versagt jedoch

dort, wo die Erbringung einer Leistung für das Einzelkapital nicht profitabel ist. Eine solche Leistung wird dann von dem Einzelkapital nicht produziert¹⁶.

Deswegen wird eine ganze Anzahl von Leistungen, die gesamtgesellschaftlich zur Aufrechterhaltung des Kapitalverwertungsprozesses notwendig sind, nicht bereitgestellt. Dazu gehören etwa die Schaffung von notwendigen Infrastrukturmaßnahmen, die Übernahme der Ausgaben für spezifische Investitionsstrukturen, Finanzierung, bzw. Durchführung der Grundlagenforschung, Finanzierungen notwendiger Grundqualifikationen (Schulbildung), die Übernahme externer Folgekosten, die Übernahme von Finanzierungssicherheiten usw.¹⁷.

Da das Kapital aufgrund des ihm innewohnenden Mechanismus diese Leistungen selbst nicht erbringt, bedarf es einer gegenüber dem Kapital gesonderten Instanz, die in ihrem Handeln nicht den Grenzen des Kapitals unterworfen ist und somit für die Herstellung dieser notwendigen Bedingungen sorgen kann. Da ihre Tätigkeit der Aufrechterhaltung und der Förderung des Kapitalverwertungsprozesses dient, läßt sie dabei die Grundlagen kapitalistischen Handelns unangetastet und verbessert nur immanent die Bedingungen, die vom Kapital wegen der oben aufgezeigten Gründe vernachlässigt werden.

Die in diesem speziellen Sinn »neben und außer der bürgerlichen Gesellschaft« (Marx) existierende Instanz ist der Staat. Damit ergänzt der Staat die Einzelkapitale, wobei seine Ergänzungsfunktion historischen Veränderungen unterworfen ist. Heute greift er zunehmend direkter in den Kapitalverwertungsprozeß ein (Globalsteuerung), um eine reibungslose Kapitalakkumulation zu gewährleisten. Trotz dieser Hilfsfunktion des Staates ist das Verhältnis zwischen Staat und Kapital nicht widerspruchsfrei. Dies ergibt sich aus seiner Funktion und seiner Sonderung neben und außer der bürgerlichen Gesellschaft. So benötigt der Staat Mittel, um die o. a. Aufgaben finanzieren zu können – die er auch von den Einzelkapitalen erhebt; so braucht er zur Erfüllung dieser Aufgaben Arbeitskräfte – die so den Einzelkapitalen zur Erzielung von Mehrwert entzogen werden. Deswegen tritt der Staat – generell auch über die Erhebung von Steuern und Sozialleistungsabgaben – den Einzelkapitalen punktuell als negative Schranke entgegen.

Diese relative Autonomie des Staates ist jedoch nicht allgemein objektivistisch bestimmbar, sondern hängt entscheidend von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab¹⁸. Die Wirkungsmöglichkeiten des Staates werden so im historischen Prozeß auch durch den konkreten Stand der Klassenauseinandersetzungen bestimmt. So ist der Staat kein autonom handelndes Subjekt, sondern besitzt nur eine relative Autonomie, die er allerdings auch benötigt, um als »ideeller Gesamtkapitalist« (Engels) gesamt-kapitalistische Interessen auch gegen kapitalistische Einzelinteressen durchsetzen zu können.

Die zentrale Interventions- und Steuerungsfunktion des Staates wirft gleichzeitig neue Probleme für den Staat auf. In je umfangreicherer Weise der Staat in gesellschaftliche Prozesse eingreift, in desto größerem Maß entfällt der eingangs dieses Abschnitts

dargestellte Legitimationsmechanismus des »Marktes«. Zu einer Zeit nur geringer Staatsintervention konnte der Marktmechanismus, der Austausch und die Koordination der individuellen Leistungen der Einzelkapitale, gesellschaftliche Legitimität sichern helfen. Basis hierfür war letztlich die ideologisch angenommene »Gleichheit aller«. Dieser Legitimationsbasis gesellschaftlicher Verhältnisse – Gleichheit aller und der Markt als Regulativ der einzelnen Leistungen – wird durch die zunehmende Staatstätigkeit der Boden entzogen.

Damit steigt der Legitimationsbedarf staatlichen Handelns. Und weil nur weitgehend gesicherte Legitimität der Herrschaft die Stabilität der gesellschaftlichen Verhältnisse gewährleisten kann, wird die Legitimitätszeugung zu einem zentralen Problem. Deswegen ist der Staat veranlaßt, in verschiedenen Bereichen Aktivitäten mit dem Ziel der Legitimitätssicherung zu betreiben. Besonderes Augenmerk wird dabei auf frühzeitige Entschärfung politisch-sozialer Konflikte gelegt, insbesondere mit dem Ziel, sie in integrierbare Bahnen zu lenken. Bei nicht integrierbaren Konflikten dagegen gilt es, sie repressiv zurückzudrängen, um ihnen so ihre gesellschaftliche Sprengkraft zu nehmen. Das bedeutet für staatliches Handeln zum Zwecke der Legitimationssicherung Interventionsverzicht und Intervention, bzw. Bereitstellung eines Interventionsinstrumentariums, zugleich. Insofern findet auch in dieser Hinsicht eine Tätigkeitsausweitung staatlichen Handelns statt.

3. Reformverlauf und weitere Entwicklungen

Nach Darlegung und Klärung dieser Fragen kann nunmehr besser und begründeter vermittelt werden, warum die Jugendhilfereform zu einem erheblichen Teil so verlaufen ist und wie die weitere Entwicklung zu erwarten ist. Besonders deutlich läßt sich dies an den Schwerpunkten des geplanten JHG (in der Fassung RE II vom 15. 8. 1974) festmachen.

3.1. Der Ausbau des außerfamilialen, vorschulischen Sozialisationsbereichs

Sicher läßt sich die Entwicklung in diesem Bereich nicht eindimensional erklären, sondern es haben dazu mehrere Faktoren beigetragen. So hat etwa gerade zu Beginn des Ausbaus des Kindergartenbereichs der Gedanke, hierdurch für Kinder aus unterprivilegierten Schichten Chancengleichheit zu schaffen, eine Rolle gespielt¹⁹. Maßgebender für diesen Prozeß sind jedoch familienpolitisch-bevölkerungspolitische Aspekte. Gerade mit der zunehmenden Einbeziehung von Frauen²⁰, insbesondere von Müttern²¹, in dem Produktionsprozeß stellen sich die miteinander zusammenhängenden bevölkerungspolitischen Probleme des Rückgangs der Geburtenziffer und der Betreuung der Kinder dieser Mütter. Bereits die Abhängigkeit des Ausbaus des Kindergartenbereichs von diesen Faktoren weist deutlich auf gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge hin und zeigt, wann der bürgerliche Staat sich zum Handeln veranlaßt sieht.

Noch wichtiger erscheint der Bezug zu den geänderten Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskraft. Es ist dies der wesentliche Faktor, der sich u. a. auch im

Ausbau des Kindergartenbereichs niederschlägt. Diese neuen Anforderungen hängen mit den Veränderungen von Arbeitssituationen zusammen, die sich auf mehreren Ebenen vollziehen²². So findet seit längerer Zeit eine ständige Erweiterung des tertiären Sektors²³ und innerhalb der Sektoren gleichzeitig eine Veränderung der Anforderungen an die Arbeitskraft²⁴, besonders in qualitativer Hinsicht, statt und zwar nicht im Sinne einer verbesserten spezialisierten Ausbildung, sondern im Sinne einer Verbesserung der grundsätzlichen Arbeitskraftqualifikationen. Gerade die Zunahme des tertiären Sektors im Vergleich zum primären, grundsätzlich aber auch zum sekundären Sektor, erfordert in größerem Umfang prozeßunabhängige Fähigkeiten²⁵. Wenn auch gerade Untersuchungen der Berufsstruktur im industriellen Bereich²⁶ »keine eindeutigen Aussagen über den tatsächlichen Verlauf und über die Richtung der Entwicklung des Qualifikationsbedarfs« zulassen²⁷, so ist als weiterer, hier wichtiger Gesichtspunkt die Notwendigkeit der »Neuqualifikation« der Arbeitskraft aufgrund einer Änderung des Arbeitsplatzes, insbesondere eines Wechsels des Arbeitsplatzes zu berücksichtigen. Ein Berufswechsel ist heute keine individuelle Besonderheit mehr, sondern ein Strukturmerkmal unseres Beschäftigungssystems: »Berufswechsel wird für die meisten Erwerbstätigen zur Regel«²⁸. Dabei zeigt sich, daß die im alten Beruf erworbenen Fähigkeiten im neuen Beruf nur im geringen Umfang verwendet werden können²⁹. Aber auch ohne Berufswechsel sind für neuentstandene Tätigkeiten am Arbeitsplatz vielfach neue Kenntnisse erforderlich, die häufig aber nur für kurze Zeit (z. B. bei Umrüstung von Fließbandfertigung auf halbautomatische Fertigung und schließlich auf vollautomatische Anlagen) verwendbar sind. Ein Beispiel für die Diskrepanz zwischen Qualifikationsanforderungen und tatsächlicher Arbeitskraftqualifikation ist die permanente Existenz unbesetzter Arbeitsplätze trotz einer hohen Zahl von Arbeitslosen³⁰. Somit ist wegen der Veränderung hier neben einer tendenziellen Höherqualifikation auch eine Neuqualifikation erforderlich.

Das setzt die Bereitschaft voraus, sich die neuen Kenntnisse anzueignen, was ebenfalls eine Verbesserung der allgemeinen Grundqualifikation voraussetzt. Die veränderten Arbeitsbedingungen verlangen so insbesondere die Fähigkeit, sich neue Kenntnisse und Fertigkeiten unproblematisch und rasch anzueignen, hohe Disponibilität und Mobilität, ein steigendes Maß an geistiger und sozialer Flexibilität, gesteigerte Eigenverantwortlichkeit – insgesamt gesehen also keine Erhöhung aktueller, spezifischer Qualifikationen, sondern polyvalenter Qualifikationen³¹. Das bedeutet, notwendig ist einer Erhöhung der allgemeinen Grundqualifikationen, um eine ausreichende Basis für die Herausbildung der von den neuen Arbeitskraftanforderungen verlangten Qualifikationen, die über den Bereich der »Fabrikjugenden« hinausgehen, zu schaffen. Vor diesem Hintergrund werden nun die staatlichen Aktivitäten in diesem Punkt erklärbar. Herausbildung dieser neuen Arbeitskraftqualifikationen ist bereits mittelfristig zur Sicherung des weiteren Kapitalwertungsprozesses notwendig. Da dies in dem benötigten Umfang von den Einzelkapitalen nicht profitabel organisiert werden kann, ist der Staat veranlaßt, hier tätig zu werden. Er nimmt damit seine spezifische Rolle in einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung wahr.

Da für die Hebung der Grundqualifikation wesentlich nur noch die Zeit vor Beginn der Schulpflicht übrig bleibt³², konzentrieren sich die staatlichen Tätigkeiten zentral in diesem Bereich auf den Ausbau des Kindergartenwesens, der ja dann auch bezeichnenderweise durch die Zurückstellung des JHG nicht betroffen ist³³ und sich somit schwerpunktmäßig – neben bevölkerungs- und familienpolitischen Aspekten – aus den dargelegten Überlegungen erklärt.

3.2. Der Ausbau des staatlichen Planungs- und Interventionsinstrumentariums

Diese Entwicklung ist sicher auch abhängig von Effizienzgesichtspunkten. Angesichts der strukturellen Knappheit öffentlicher Mittel geht es auch im Jugendhilfebereich darum, durch Planungs-, Kontroll- und Steuerungsmechanismen zu einem möglichst effektiven Einsatz der vorhandenen Mittel zu kommen. Wichtig ist daneben jedoch auch ein anderer Gesichtspunkt.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Staat in zunehmendem Maße zur Aufrechterhaltung des Kapitalwertungsprozesses interventionistisch tätig wird. Das galt bisher weitgehend nur für zentrale wichtige Sektoren wie Grundlagenforschung, allgemeine schulische Ausbildung, Infrastrukturmaßnahmen usw. Je wichtiger jedoch staatliche Intervention und Planung für die Sicherung des Wirtschaftswachstums und für die Aufrechterhaltung der Kapitalwertungsprozesse werden, desto umfangreicher muß der Staat in die Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse eingreifen. So werden bei zunehmender Staatsaktivität nunmehr auch Bereiche erfaßt, die für die Kapitalwertungsprozesse selbst eher marginal sind.

Ein solcher Bereich ist die öffentliche Erziehung in ihrer heutigen Struktur, da alle wichtigen Gebiete aus ihrem historischen Prozeß ausgegliedert wurden. Allein der Kindergartensektor ist noch von größerer Kapitalwertungsrelevanz. Und hier zeigt sich ja auch bereits, daß die staatliche Steuerungsfunktion die Planungsphase bereits überschritten hat und der Staat aktiv regelnd gestaltend tätig ist. In den übrigen Bereichen der Jugendhilfe ist dieses Stadium wegen ihrer marginaleren Bedeutung noch nicht erreicht³⁴. Hier sollen durch die Reformwürfe vielmehr erst die konzeptionellen Bedingungen geschaffen werden, um staatliche Aktivitäten in größerem Umfang zu ermöglichen und zu gewährleisten³⁵.

Und in diesem Zusammenhang zeigt sich, daß staatliche Tätigkeit im Bereich der Jugendhilfe weitgehend auch unter legitimatorischen Gesichtspunkten angelegt ist. Der Staat des Kaiserreiches etwa versuchte mit den Jugendpflegeerlassen und dem Einsatz finanzieller Mittel³⁶ »angesichts der sich immer mehr ausbreitenden Jugendbewegung der Sozialdemokratie« zu verhindern, daß »tausende seiner jugendlichen Glieder systematisch mit den zersetzenden Ideen der Staatsfeinde genährt werden«³⁷; in der Rekonstruktionsphase der BRD nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg war es insbesondere der Bundesjugendplan mit seinen finanziellen Mitteln, mit dem versucht wurde, »ein großzügiges Jugendprogramm mit entscheidend staatspolitischen Zielsetzungen zu verwirklichen«³⁸, um »die nachwachsende Generation weltanschaulich-politisch nach dem Muster der Erwachsenenwelt zu strukturieren«³⁹. Heute scheint

zur Erreichung dieser Ziele ein umfangreicheres Interventions- und Planungsinstrumentarium erforderlich zu sein. Hierdurch soll die Effektivität der Jugendhilfe gesteigert werden. Effektivität bedeutet dabei, daß gewährleistet werden soll, daß Jugendhilfe dazu beiträgt, Jugendliche in die Gesellschaft einzugliedern, mögliche Probleme integrierbar zu machen, um Konflikte zu entschärfen. Somit soll öffentliche Erziehung in ihrer ideologischen Funktion wieder funktional gemacht werden. Die erweiterten Staatsinterventionsmöglichkeiten dienen so vorrangig der Gesellschaftsstabilisierung⁴⁰, nicht dagegen in erster Linie dem Gedanken der technokratisch besseren Planung und Mittelverwaltung.

4. Jugendhilfereform im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessen

Aus diesen Überlegungen, die – an manchen Stellen nur andeutungsweise – ausführten, welche Beziehungen zwischen unserer gegenwärtigen Gesellschaftsstruktur und dem Bereich der Jugendhilfe bestehen, wird klar, daß der Ablauf der »Reform der Jugendhilfe« entscheidend weniger erklärt werden kann aus subjektiven Momenten, wie z. B. »ungenügender Wille«, »mangelhafte Energie«, »fehlende Lobby« usw. Dies sind häufig nur vordergründige Beschreibungen gesellschaftsstruktureller Auswirkungen auf die Jugendhilfe; entscheidend⁴¹ für das teilweise Scheitern der Jugendhilfereform ist vielmehr die fehlende Wichtigkeit weiterer Teile der Jugendhilfe für den Kapitalverwertungsprozeß. Diese Faktoren werden den weiteren Prozeß der Jugendhilfereform entscheidend – gerade in langfristiger Perspektive – beeinflussen.

Trotzdem soll diese grundsätzliche Einschätzung zum Schluß selbst noch etwas relativiert werden, um klar zu machen, daß es hierbei nicht um einen reibungslos ablaufenden Prozeß geht und um zu verdeutlichen, daß diese Überlegungen nicht objektivistisch verkürzt funktionalistisch sind. Deswegen gilt es bei dem Prozeß der Jugendhilfereform folgendes zu berücksichtigen:

- Gerade wegen der Entfernung zum ökonomischen Zentrum von großen Teilen der Jugendhilfe ist hier ein starker Einfluß subjektiver Faktoren möglich: Weil es zu einem erheblichen Teil eben auch für den Kapitalverwertungsprozeß egal ist, was sich im Bereich der Jugendhilfe im Detail tut, können sich hier subjektive, ideologische, interessenpolitische Auffassungen in größerem Umfang durchsetzen⁴². Aus demselben Grund besteht gesellschaftlich gesehen allerdings auch keine große Notwendigkeit, überhaupt Veränderungsprozesse voranzutreiben.

Je wichtiger allerdings einzelne Bereiche der Jugendhilfe für den Kapitalverwertungsprozeß sind (z. B. Kindergartenbereich), desto geringer ist nunmehr die Einflußmöglichkeit subjektiver Faktoren und desto umfangreicher ist die Rahmensetzung durch strukturelle Faktoren.

- Gesellschaftliche Veränderungen und Entwicklungen sind entscheidend abhängig von gesamtgesellschaftlichen Kraftkonstellationen. Ein objektivistisches, brechungs-freies Ablaufen von Veränderungsprozessen ist kaum vorzufinden⁴³. Deswegen ist auch die Reform der Jugendhilfe entscheidend mit davon abhängig, inwieweit gerade

die Personen, die von der gegenwärtigen unzulänglichen Situation der Jugendhilfe besonders betroffen sind (d. h. insbesondere die Arbeiterjugendlichen) und ihre Organisationen aktiv sind. Denn gerade auch sie haben ein Interesse an Veränderungen in diesem Bereich.

So kommt der Ausbau des vorschulischen Sektors deutlich auch ihrer Interessenslage entgegen. Zum einen können Arbeiter durch die hierdurch vermittelte bessere Arbeitskraftqualifikation als Verkäufer der Ware Arbeitskraft hierfür einen höheren Preis erzielen und durch eine höhere Grundqualifikation im besonderen die Abhängigkeit von konkreten Arbeitsplätzen verringern. Andererseits ist es durch die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsanspruchs jedes drei- bis sechsjährigen Kindes auf einen Kindergartenplatz möglich, daß gerade die in Arbeiterfamilien, weitgehend aufgrund sozio-ökonomischer Faktoren bestehende, im Vergleich zu anderen Gesellschaftsschichten schlechteren, Sozialisationsbedingungen⁴⁴ eher ausgeglichen werden können.

Auch an einer verstärkten öffentlichen Einflußnahme besteht ein Interesse der Arbeiterklasse. Zum einen werden gerade im Bereich der besonderen Leistungen der Jugendhilfe Arbeiterjugendliche erfaßt, so daß eine Verstärkung der öffentlichen Kontroll- und Interventionsmöglichkeit es erlaubt, diese Prozesse in den Griff zu bekommen. Zum anderen bewirkt der Vorrang privater Träger »die unkontrollierte und öffentlichkeitslähmende Einflußchance weniger Gruppen und ihrer Leitungen . . ., während erst das Öffentlichkeitsprinzip und die Außerkräftsetzung privater Machtträger größere Gleichheit und größere Gerechtigkeit im Sinne der Kenntnisnahme schwer oder schwach organisierte Interessen ermöglicht«⁴⁵.

Hier zeigt sich gleichzeitig nochmals das inhaltliche Problem einer Reform der Jugendhilfe im Interesse der betroffenen Arbeiterjugendlichen: So findet etwa die Vergesellschaftung der öffentlichen Erziehung in unserer Gesellschaft in staatlicher Form statt, so daß das zunächst nicht direkt erhöhte Einflußnahme der Betroffenen bedeutet. Deswegen wird es für die Beurteilung des konkreten Charakters der Reformen entscheidend sein, inwieweit es der Arbeiterschaft und ihren Organisationen gelingt, daß diese Reformmaßnahmen in ihrem Sinn inhaltlich beeinflussbar werden, inwiefern also der Ausbau des Kindergartenwesens über die Ebene funktional besserer Arbeitskraftqualifikation hinaus zu einem Instrument wird, die Bedingungen für den Verkauf der Ware Arbeitskraft zu verbessern und negative Sozialisationsbedingungen für Arbeiterkinder zu beseitigen; inwieweit der Prozeß der Vergesellschaftung von Erziehung über die Ebene der staatlich bornierten Form hinausgeht und zu einer Angelegenheit der Betroffenen selbst wird.

Die Entscheidung hierüber fällt jedoch nicht auf der gesetzgeberischen Ebene der Jugendhilfrechtsreform, sondern sie ist abhängig von der konkreten gesellschaftlichen Machtkonstellation. Die Reformmaßnahmen können nur für die Modalitäten innerhalb dieser Auseinandersetzung bessere oder schlechtere Bedingungen setzen. Gerade weil sich die Arbeiterschaft und ihre Organisationen in der gegenwärtigen Lage

kaum mit Problemen der Jugendhilfe befassen, ist es nicht verwunderlich, daß die momentan vorliegenden Entwürfe die Bedingungen für Arbeiterjugendliche nur in sehr beschränktem Umfang verbessern.

- 1 In der Zeit nach der Veröffentlichung des BVerfG-Urteils bzgl. des JWG entstanden zunächst im nichtstaatlichen Raum Diskussionen über eine Reform des Jugendhilferechts. Es waren dies insbesondere die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt, die 1963 in einer Kommission »Jugendrechtsreform« niedergelegt und die 1967 in einer Denkschrift »Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht« vorgelegt wurden.
Seit dem 10. Juli 1970 hatte bereits die Sachverständigenkommission zur Erarbeitung eines neuen JHG ihre Arbeit aufgenommen – am 18. Januar 1973 wurde der Diskussionsentwurf (DE) vorgelegt. Ihm folgte dann am 27. März 1974 der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit (RE I), der aufgrund der hierzu ergangenen Stellungnahmen überarbeitet und in der Fassung vom 15. August 1974 veröffentlicht wurde (RE II). Dieser RE II wurde inzwischen auf den Stand vom 25. 9. 1974 gebracht.
Während der DE noch einer breiten Öffentlichkeit vorgelegt wurde, erschien bereits der RE I nur noch in einer Auflage von 1500 Exemplaren und auch der RE II wurde in so geringer Auflage hergestellt, daß eine breite Öffentlichkeit kaum davon Notiz nehmen konnte; die Fassung des Referentenentwurfs vom 25. September 1974 ist überhaupt nicht veröffentlicht worden.
- 2 Vgl. Begründung zum RE I S. 2, 13.
- 3 Die hierzu ebenfalls notwendige Reform der Gestaltung der rechtlichen Beziehung zwischen Eltern und Kindern soll durch die Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge – Bundestagsdrucksache 7/2060 – erreicht werden; für eine Darstellung und Kritik dazu fehlt hier der Platz, ausführlich zum Zusammenhang der Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge und der Reform der Jugendhilfe vgl. Münder, Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge und das geplante JHG, in: Recht und Politik 1975 (3), S. 154 ff.
- 4 Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Arbeiterwohlfahrt – die auch Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ist – sich an dieser Stellungnahme nicht beteiligt hat, sondern daß sie ausdrücklich § 14 Abs. 2 DE zustimmt und ebenso ausdrücklich § 14 b Abs. 2 DE ablehnt. Vgl. Arbeiterwohlfahrt, Vorschlag der Arbeiterwohlfahrt für ein Gesetz zur Förderung der Jugend (JFG) in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit – Beiheft 1, Bonn 1973.
- 5 Diese Veränderung kann sich insbesondere auch für die großen Verbände der Jugendhilfe auswirken, da sie etwa im Bereich der Heimerziehung nach Schätzungen größtenteils mit unausgebildeten oder allenfalls in Kurzkursen fortgebildeten Erziehern arbeiten, vgl. dazu: Eyferth, »Die Fachlichkeit der Jugendhilfe« – Struktur und Personal in: Neue Praxis, Sonderheft 1973 – Kritik am Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, S. 79.
- 6 So die sozialpädagogische Einzel- und Gruppenarbeit, heilpädagogische Behandlung, Einzel-, Gruppen- oder Familientherapie (§ 48 Abs. 1 DE), Empfehlungen und Weisungen an Jugendliche (§ 48 Abs. 2 DE), Auferlegung besonderer Pflichten (§ 49 DE) und Erziehungskurse (§ 50).
- 7 Da der RE II auf eine einheitliche Behandlung delinquenten und dissozialen Verhaltens ebenso wie auf die Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze verzichtet, wendet sich damit auch der Charakter des sozialtherapeutischen Jugendheimes gegenüber den Vorschlägen der Arbeiterwohlfahrt und des DE; Anstelle der Ablösung des Jugendgefängnisses erlangt es die Funktion einer weiteren geschlossenen Einrichtung für »besonders schwere« Fälle.
Die Wohngemeinschaft, die grundsätzlich ein emanzipatorisches Potential im Bereich der besonderen Leistungen der Jugendhilfe darstellen kann, verliert dies zu einem nicht unerheblichen Teil dadurch, daß sie sich in der Praxis zu einer Einrichtung für »leichtere Fälle« entwickeln wird. Das deswegen, weil sie personale und gesellschaftliche Stabilität

voraussetzt (»zu selbständiger Lebensführung fähig«), was ja eigentlich erst erreicht werden sollte, aber auch deshalb, weil die Wohngemeinschaft im Kontext des Verschärfungszusammenhangs eingebettet ist: Wenn diese »einfache Hilfe« nicht genügt, kommen stärkere, wirksamere zur Anwendung, so insbesondere Heimerziehungsmaßnahmen.

- 8 Vgl. etwa § 6 Abs. 2 Ziffer 2 Kindergartengesetz NRW; § 1 der 2. Landesverordnung zur Durchführung des Kindergartengesetzes Rheinland-Pfalz; § 3 Abs. 1 Kindergartengesetz Hessen sieht die »Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Kindergartenplätzen« vor; Gesetz Nr. 996 zur Förderung der vorschulischen Erziehung vom 9. 5. 1973 – Saarland sieht sogar eine 100%ige Versorgung mit Kindergartenplätzen für drei- bis sechsjährige vor.
- 9 Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie K Reihe 2; Grunddaten BMBW, 1975.
- 10 Da jedoch der Kindergartenbesuch den Eltern in der Regel finanzielle Kosten verursacht – im Gegensatz etwa zur Schule – bestehen insofern noch Zugangssperren, die sich gerade zum Nachteil der Unterschicht auswirken.
- 11 Feststellen läßt sich jedoch noch ein deutlicher Rückgang der Jugendlichen in der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung, vgl. etwa: Statistisches Bundesamt Fachserie K Reihe 2, 1975, S. 12 – so ging diese Zahl von 51 012 1963 auf 32 365 1973 zurück.
- 12 Vgl. etwa nur den Dritten Jugendbericht S. 119 f., 123 f.
- 13 Vgl. etwa bereits 1971 den Bericht des Senators für Familie, Jugend und Sport von Berlin – Abgeordnetenhaus Drucksache 6/228, oder die Empfehlung zur Erstellung von Jugendhilfeplänen in NDV 1972, S. 153 f.
- 14 Darauf, daß der Staat niemals nur Sicherungsfunktionen hatte, wurde bereits hingewiesen: »Der liberale Staat war immer so stark, wie die politische und soziale Situation und die bürgerlichen Interessen es erforderten. Er führte Kriege und schlug Streiks nieder, er schützte seine Investitionen mit starken Flotten, er verteidigte und erweiterte seine Grenzen mit starken Heeren, er stellte mit der Polizei »Ruhe und Ordnung« her. Er war stark genau in den Sphären, in denen er stark sein mußte... So Neumann: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, in: ders., Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt/Main 1967, S. 31.
- 15 In den USA zeigte sich dies deutlich an Roosevelts »new deal«, mit dem dort erstmals, insbesondere mit Hilfe der Sozialpolitik, Umverteilungsprozesse eingeleitet wurden.
- 16 So genügt, daß die Profitrate der entsprechenden Einzelleistung deutlich unter der gesellschaftlich möglichen Profitrate liegt.
- 17 Ausführlich dazu Mandel: Marxistische Wirtschaftstheorie, Frankfurt/Main, 1969, S. 523 ff.
- 18 Dies wird etwa an folgendem Beispiel klar: Da die Quelle der Mehrwerterzeugung die menschliche Arbeitskraft ist, richtet sich das Interesse des Kapitals auf die möglichst intensive Ausnützung der Arbeitskraft der Lohnabhängigen. Das würde aber letztlich zur Zerstörung der mehrwertschaffenden Ware Arbeitskraft führen. Deswegen stößt das Kapital auf den entschiedenen Widerstand der Arbeiterklasse. Gleichzeitig tritt aber auch hier der Staat dem Kapitalinteresse gegenüber und setzt dem Verwertungsdrang der Einzelkapitale äußere Grenzen. Dabei wird deutlich, daß die Tätigkeit des Staates kein mechanischer Prozeß ist, sondern entscheidend von der Stärke der Verkäufer der Ware Arbeitskraft abhängt, die ja das dem Kapital entgegengesetzte Interesse haben.
- 19 Gerade die Entwicklung zeigt die legitimatorische Funktion dieses Ansatzes. Heute sind es – auch beeinflusst durch die Kindergartengebühren – gerade Kinder der Mittelschicht und der gehobenen Mittelschicht, die den Kindergarten besuchen, so daß eher eine Privilegierung der Privilegierten stattfindet.
- 20 Zwar hat sich gegenüber 1907 die Erwerbsquote von Frauen kaum verändert – es waren und sind ca. 47 % der erwerbstätigen Frauen (15–65 Jahre) erwerbstätig. Hinter dieser Zahl steckt eine bis heute andauernde tiefgreifende strukturelle Veränderung. Während 1907 noch 47 % der berufstätigen Frauen in der Landwirtschaft tätig waren und rund 43 % sich als mithelfende Familienangehörige oder Selbständige bezeichneten, ist heute der weitaus größte Teil der Frauen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft abhängig beschäftigt.

- 21 Die Steigerungsrate bei den verheirateten, außerhäuslich beschäftigten Mütter ist die größte Steigerungsrate im Bereich der Frauenerwerbstätigkeit überhaupt. Sie stieg von 1950 bis 1965 auf 343 (Meßzahl 100 für 1950), von 1961 bis 1971 auf 165 (Meßzahl 100 für 1961), von 1965 bis 1972 auf 165 (Meßzahl 100 für 1965) – Quellen: Erster Familienbericht S. 58 ff; Wirtschaft und Statistik 1971, S. 86 ff; 1973, S. 149 ff; Zweiter Familienbericht S. 144 ff.
- 22 Aus Platzgründen ist es notwendig, die Darstellung sehr gekürzt und damit thesenartig zu bringen; ausführlich dazu vgl. demnächst meine Abhandlung Münden: der sozio-ökonomische Rahmen rechtlicher Regelungen in der öffentlichen Erziehung.
- 23 Wurden 1950 im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung, Fischerei) noch 24,6 % aller Erwerbstätigen beschäftigt, so waren dies 1974 nur noch 7,4 %. Demgegenüber stieg der Anteil im sekundären Sektor (Energie, Wasser, Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe) von 42,6 % (1950) auf 47,3 % (1974). Im tertiären Sektor (Handel, Verkehr, Banken, Versicherungen, Dienstleistungen, Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen) stieg der Anteil von 32,7 % (1950) auf 45,3 % (1974). Quelle: BMWI, Leistungen in Zahlen '75, Bonn 1975.
- 24 Im einzelnen dazu vgl. Deutscher Bildungsrat, die Bildungskommission, Bericht '75, S. 241 ff.
- 25 Er wird hier insofern die Begriffsbildung von Kern/Schumann übernommen. Unter prozeßgebundenen Qualifikationen werden dabei Fähigkeiten verstanden, die an ein bestimmtes Produktionsverfahren gebunden und in einem prozeßspezifischen Lernvorgang erlernt worden sind und somit auf die Bedürfnisse bestimmter Arbeitsprozesse ausgerichtet sind – vgl. Kern/Schumann, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, 1970, Band 1, S. 68; Band 2, S. 87.
- 26 Hervorzuheben sind die bereits erwähnten Arbeiten von Kern/Schumann.
- 27 Deutscher Bildungsrat, a.a.O., S. 258.
- 28 Deutscher Bildungsrat, a.a.O., S. 260.
- 29 54 % aller Berufswechsel konnten die Erkenntnisse des alten Berufs nur wenig, sehr wenig oder nicht verwenden, vgl. Deutscher Bildungsrat, a.a.O.
- 30 Im August 1975 etwa war die Relation wie folgt: 1 237 000 Arbeitssuchenden standen 253 000 offene Stellen gegenüber – vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1975 (10), S. 912.
- 31 Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, a.a.O., S. 261 f.
- 32 Zunächst haben diese Qualifikationsanforderungen ja zu einer Verlängerung der Schulpflicht (9., z. T. 10. Schuljahr) geführt, und auch jetzt gibt es in diesem Bereich noch verschiedene Initiativen (z. B. Berufsgrundschuljahr).
- 33 Gleichzeitig findet sich hier eine im historischen Prozeß der öffentlichen Erziehung immer wieder eintretende Entwicklung: da die vorschulische Sozialisation wegen ihrer Relevanz für den Kapitalverwertungsprozeß zunehmender wichtig wird, erfolgt eine Ausgliederung aus dem Bereich der öffentlichen Erziehung. So zeigt die Gestaltung des Kindergartenwesens eine große Nähe zur schulischen Ausbildung und auch formell hat durch die einzelnen Kindergartenetze der Länder bereits die Absonderung von der übrigen Jugendhilfe stattgefunden. Im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung heißt es dazu lapidar: »Die Zuständigkeit für die Curricula im Elementarbereich wird den Kultusministerien zugewiesen. Die Beteiligung der für die Jugendhilfe zuständigen Ressorts ist sicherzustellen« – vgl. Bund-Länder-Kommission, Zwischenbericht über den Bildungsgesamtplan. Bd. I, Bonn 1972, S. II A 5.
- 34 Diese Einschätzung wird von den wissenschaftlichen Untersuchungen der Jugendhilfe geteilt – vgl. etwa an offiziellen Stellungnahmen 3. Jugendbericht, S. 103; BMJFG 1974 a.a.O., S. 150 ff; Die Erklärung, die fehlende Lobby begründete die Randständigkeit der Jugendhilfe, ist ein unzulänglicher Erklärungsversuch.
- 35 Hieraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß deswegen die Beziehung der Jugendhilfe zum »Ökonomischen Zentrum« enger geworden ist, oder daß sich die Randstellung der Jugendhilfe im Prozeß der Veränderung befindet; so aber der BMJFG, Mehr Chancen für die Jugend, 1974, S. 152/153.
- 36 Vgl. den grundlegenden preußischen Erlaß vom 18. 1. 1911; noch deutlicher dazu der Kommentar von Wetterling, Staatliche Organisation der Jugendpflege, 2. Aufl., Langensalza 1912.
- 37 So Wetterling, S. 17.
- 38 So das BMI vom 27. 11. 1950 nach Keil, Jugendpolitik und Bundesjugendplan, 1969, S. 42.
- 39 So Gieseke, Die Jugendarbeit, München 1971, S. 125.
- 40 Diese Intention ergibt sich deutlich aus BMJFG: Mehr Chancen für die Jugend, 1974, S. 152 f.
- 41 Allerdings nicht allein, es hat sich gezeigt, daß gerade auch staatliche Legitimationsinteressen im Jugendhilfebereich eine Rolle spielen.
- 42 Dies zeigt sich ja auch sehr deutlich bei den Beiträgen der verschiedenen Gruppierungen zur Reform der Jugendhilfe, ausführlich ist dies dokumentiert in Jordan: Jugendhilfe. Beiträge und Materialien zur Reform des Jugendhilferechts, Weinheim/Basel 1975.
- 43 Dies hat Marx bereits im Zusammenhang mit der gesetzlichen Begrenzung des Arbeitstags eingehend beschrieben und analysiert, vgl. Marx, MEW Bd. 23, S. 279 ff.
- 44 Zwar fehlen ausführlichere neuere Untersuchungen zu diesem Komplex, vgl. jedoch Schmucker: Die ökonomische Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, 1961, sowie die Familienberichte der Bundesregierung; demnächst auch Münden, a.a.O.
- 45 Vgl. Narr (1969): Leistungen, Grenzen und Probleme der pluralistischen Gesellschaft am Maßstab der Demokratie, in: Nuscheler/Steffani: Pluralismus, 1972.

Harald Hottelet

Mehr Chancen für die Jugend! — Die Reform muß weitergehen

Zur Lage in der Gesetzgebung

Am 22./23. November 1973 fand in Bonn die Anhörung von Sachverständigen zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes statt. Danach erarbeitete das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit einen Referenten-Entwurf für ein Gesetz, das endlich für die Aufgaben der Jugendhilfe konkrete Gewährleistungsansprüche bringen sollte¹. Zwei Jahre später erklärte der Parlamentarische Staatssekretär im federführenden Bundesministerium, Fred Zander, vor dem Jugendhilfekongress der AGJ, »daß das neue Jugendhilfegesetz z. Z. finanziell keine Chancen hat«². Frei nach Brecht folgt daraus: Über die Reform der Jugendhilfe wird nicht durch die Jugendhilfe entschieden.

In den beiden Jahren haben viele Faktoren zusammengewirkt, um dieses wichtige Reformwerk sozialliberaler Jugendpolitik vorübergehend scheitern zu lassen: Die lange andauernde ökonomische Rezession, die Arbeitslosigkeit Jugendlicher, die verstopften Zugänge zu Ausbildungsstellen und -stätten, usw. Es leuchtet ein, daß bei dieser Sachlage neue Schwerpunkte und Prioritäten gesetzt werden müssen. Niemand kann heute voraussagen, ob und wann sich diese Situation so ändern wird, daß von der Bundesregierung ein neues Jugendhilfegesetz dem Bundestag vorgelegt werden kann.

Wer alle Erwartungen an eine Reform der Jugendhilfe auf das Gesetzgebungsverfahren gerichtet hat, muß nun gegen Enttäuschung und Resignation kämpfen. Selbst bei fortgesetzter Aufwärtsentwicklung³ im wirtschaftlichen Bereich und bei sinkenden Zahlen arbeitsloser Jugendlicher werden sich die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden nicht rasch genug erholen, um ein neues Jugendhilfegesetz für die kommende Legislaturperiode wahrscheinlich zu machen. Und ein »beschnittenes Jugendhilferecht«⁴ kann keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem geltenden Jugendwohlfahrtsgesetz bringen. Mit derartigen Überlegungen sollte kein fortschrittlicher Jugendpolitiker, der die Bedeutung der Jugendhilfe ernst nimmt, spielen.

Reformansätze im Status quo

Die Durchsetzung einer Totalrevision durch ein Jugendhilfegesetz muß das langfristige Ziel der Jugendpolitik bleiben. In der Zwischenzeit bietet jedoch auch der status quo manche »Nischen«, in denen Reformansätze implementiert werden können. Sie zu erkennen, zu nutzen und ihre Spielräume zu erweitern, ist die strategische Aufgabe von Trägern und Mitarbeitern der Jugendhilfe in allen Bereichen und auf allen Ebenen.

Diese Ansätze sind vielfältig und von unterschiedlicher Durchschlagskraft. Zu ihnen gehören: Die Einrichtung unabhängiger Jugendzentren, die Modellversuchsreihe mit

Tagesmüttern, neue Wege in der Heimerziehung, die Diskussion zu den Perspektiven für den Bundesjugendplan⁵ oder die Bemühungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung um eine Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes.

Bislang fehlt diesen Teilaspekten der Jugendhilfe-Reform eine gemeinsame Orientierung auf Zielangaben und deren sukzessive Realisierung hin. Deshalb sind sie in Gefahr, entweder als Alibi für das Unterlassen weiterreichender Reformen zu dienen oder als interessante Experimente ohne Übertragbarkeit abgetan zu werden. Ihr Erfolg oder ihr Scheitern interessiert nur eine begrenzte Fachöffentlichkeit. Ein Zwang zu radikalem Umdenken der Jugendhilfe als Sozialisationspolitik geht von ihnen auch deshalb nicht aus, da hinter den Teilreformen kein Gesamtkonzept erkennbar wird.

Doch gibt es dieses Gesamtkonzept, das den verschiedenen Reformansätzen Richtung und Platzierung geben kann? Hierauf kann mit dem Hinweis auf die Publikation »Mehr Chancen für die Jugend — Grundlegende Vorstellungen zu Inhalt und Begriff einer offensiven Jugendhilfe« bejahend geantwortet werden⁶. Dieses Buch ist 1974 erschienen, seine Entstehungsgeschichte und seine Wirkung boten manchen Anlaß zur Entmutigung. Gedacht als eine Unterstützung der Gesetzgebungsarbeit, von den Stellungnahmen zum Jugendhilfegesetz in den Hintergrund gedrängt, kann es nun Wegweiser für eine Reform im Hinblick auf Struktur und Verständnis moderner Jugendhilfe werden. Ein Gesamtkonzept mit Zielen, Umsetzungsstrategien und konkreten Forderungen. Wie ist nun dieses Gesamtkonzept entstanden?

Genesis eines Jugendhilfe-Konzepts

Nach Einsetzung einer Sachverständigen-Kommission durch das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zur Erarbeitung eines Diskussionsentwurfes für ein Jugendhilfegesetz wurde deutlich, daß die Reform der Jugendhilfe nicht nur ein juristisches oder finanzielles Problem, sondern auch eine inhaltliche Herausforderung darstellte⁷. Seitens des Bundesjugendkuratoriums wurde deshalb ein Ausschuß berufen, der konzeptionelle Überlegungen zu Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe anstellen und diese in ein Gesamtkonzept bringen sollte. Dem Ausschuß gehörten achtzehn Praktiker und Theoretiker der Jugendhilfe an. Er begann im Dezember 1971 seine Arbeit. Ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit führte seine Geschäfte.

Von Anfang an war es ein Wettlauf mit den Beratungen der Sachverständigen-Kommission für den Diskussionsentwurf zum Jugendhilfegesetz. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die inhaltlichen Vorstellungen zu einer zeitgemäßen Jugendhilfe möglichst umfassend Eingang in das neue Gesetz finden. Ende 1973 zeichnete sich hingegen ab, daß dieses Rennen zu Lasten des Ausschusses verlorengehen würde. Die Terminplanung für die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens hatte Sachverständige und Ministerium zu höchster Eile angespornt. Hierbei konnten die ehrenamtlich tätigen Ausschuß-Mitglieder trotz zahlreicher Wochenend-Sitzungen und zeitraubender Text-

arbeit an den Abenden nicht mithalten. Hinzu kam, daß viele Manuskripte von Experten verspätet eintrafen⁸.

In dieser Situation entschloß sich der Ausschuß zur Erarbeitung einer öffentlichkeitswirksamen Kurzfassung des Konzepts. Ein »Manifest zur Jugendhilfe« sollte als Zusammenfassung in einer hohen Auflage verbreitet werden und Einfluß auf die Formulierungen zum Jugendhilfegesetz nehmen. Dieser Absicht verweigerte die Mehrheit des Bundesjugendkuratoriums ihre Zustimmung. So geschah es, daß bei dem Hearing zum Jugendhilfegesetz im November 1973 nur zwei Berichterstatter auf das Gesamtkonzept verweisen konnten, weil sie zugleich Mitglieder des Ausschusses waren⁹. Die Resonanz war unbedeutend.

Auch die Wirkung auf den Auftraggeber, das Bundesjugendkuratorium, konnte kaum zu einer konsequenten Verfolgung des Konzeptes ermutigen. Statt einer Identifizierung mit den Analysen und Forderungen würdigte das Kuratorium nach ausführlicher Beratung die Ergebnisse zweijähriger Arbeit lediglich »als bedeutenden Beitrag zur Diskussion einer modernen und leistungsfähigen Jugendhilfe«¹⁰. Die Auseinandersetzung um die Fassung einzelner Vorschriften im anstehenden Jugendhilfegesetz absorbierte zudem die Aufmerksamkeit und die Kräfte von Trägern wie Mitarbeitern in der Jugendhilfe so, daß alle anderen Elemente der Reform nachrangig wurden. Die Wissenschaftlichkeit der Sprache, die nahezu erdrückende Materialfülle und der Umfang des Buches mit etwa 400 Druckseiten minderten ebenfalls die rasche Wirkung des Konzeptes.

Heute nun können die Vorstellungen des Ausschusses einen Bezugsrahmen für die angestrebte Gesamt-Reform der Jugendhilfe abgeben. Allmählich schärfen sie bei Dozenten und Studenten der Sozialarbeit und Pädagogik das Bewußtsein für eine umfassende Sozialisationsaufgabe der Jugendhilfe. Sie sind Gegenstand von Fortbildungsmaßnahmen und liefern den Begründungszusammenhang zu Forderungen und Empfehlungen. Und sollten sie einen trägerübergreifenden Prozeß für ein gemeinsames Problembewußtsein bewirken können, wird ein neu zu konzipierendes Jugendhilfegesetz gewiß auf sie Rücksicht nehmen müssen. Die durch das Scheitern des Gesetzes gebotene Chance kann jetzt durch Besinnung auf die Vorschläge des Ausschusses und durch eine vertiefte Reflexion über die zukünftigen Aufgaben der Jugendhilfe genutzt werden.

Seitens des 1975 neu zusammengesetzten Bundesjugendkuratoriums ist diese Chance auch genutzt worden. Es hat das Redaktionsteam des Ausschusses zur Erarbeitung grundlegender Vorstellungen zu Inhalt und Begriff einer modernen Jugendhilfe« beauftragt, alsbald die Beratungsergebnisse unter dem Aspekt finanzieller Konsequenzen auszuwerten und neue Prioritäten zu setzen¹¹. Durch Vergabe eines Auftrages soll ermittelt werden, in welchem Umfang und in welcher Form die Forderungen zur Jugendhilfe in den letzten Jahren in Bund, Ländern und Gemeinden sowie bei den Trägern verwirklicht werden konnten¹². Es hat den Anschein, daß die Sorgen der Jugendhilfe während des Bundestagswahlkampfes 1976 thematisiert werden können¹³. Dabei kann die Jugendhilfe nur gewinnen.

Jugendhilfe in der Offensive

In diesem Zusammenhang sollen lediglich die Grundfragen und Strukturen des Konzepts dargestellt und interpretiert werden. Das Gesamtwerk ist jedem Interessierten über das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit oder über den Buchhandel zugänglich¹⁴. Sieht man von den sehr instruktiven Beiträgen bekannter Wissenschaftler zu Einzelaspekten des Konzepts und von den Ausführungen zur Planbarkeit der Jugendhilfe einmal ab, findet man Antworten zu folgenden Fragen:

- Welche Funktion hat die Jugendhilfe im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung?
- An welchen Leitkategorien orientiert sich die moderne Jugendhilfe?
- Welche Forderungen zur Praxisveränderung ergeben sich daraus?

Funktion und Selbstverständnis der Jugendhilfe befinden sich seit langem in einem Wandlungsprozeß. Bereits in der Begründung zum § 3 des Diskussionsentwurfes für ein Jugendhilfegesetz wird ausgeführt, daß »eine moderne Jugendhilfe weit mehr (leisten muß) als nur die Rolle eines Ausfallbürgen im Sinne eines staatlichen Wächteramtes über die Erziehung oder im Sinne eines einseitigen Nothilfedenkens impliziert ... «¹⁵. Doch die gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen werden nicht gezogen.

Dies geschieht im »Manifest zur Jugendhilfe« als Konzentrat des Konzeptes mit folgendem Begründungszusammenhang: »Wo Eltern aus Unkenntnis oder Ohnmacht versagen, wo die Praxis der Schule oft in der Wissensvermittlung endet, wo Betriebe auf Wirtschaftlichkeit und Gewinn ausgerichtet sind und die Freizeitindustrie den Verdienst des jugendlichen Konsumenten sucht, muß es die Jugendhilfe als eine gesellschaftliche Instanz geben, die den Gesamtzusammenhang der Bemühungen für eine freie und humane Gesellschaft im Auge hat und die Jugend als den dynamischen Faktor zur Veränderung der Gesellschaft erkennt... Diese Jugendhilfe ist offensiv: Sie schweigt nicht zum profitorientierten Bau betonierter Wohnsilos ohne Spiel- und Grünflächen. Sie protestiert gegen Mietwucher und unmenschliche Lebensbedingungen in Obdachlosenasylen. Sie klagt an, daß mangelnde Erziehungsfähigkeit der Eltern, die Leistungszwänge der Schule, der Anpassungsdruck der Betriebe oder die Konsumorientierung der Freizeitangebote dauerhafte Beeinträchtigungen der Lebensqualität bewirken.«¹⁰

Diese Jugendhilfe muß heute den Abgeordneten, den Beamten, den Unternehmern und den Gewerkschaften verständlich machen, daß alle gegenwärtigen Sparmaßnahmen zu Lasten der Jugendhilfeleistungen morgen schon erhebliche Mehrkosten verursachen können, die dann unabweisbar sind. Zunehmende Verzweiflungstaten von Kindern und Jugendlichen, wachsende Jugenddelinquenz oder erhöhter Drogenkonsum haben auch in defizitären Aufwuchsbedingungen einen Nährboden, für dessen Zustand die Erwachsenen-gesellschaft insgesamt verantwortlich ist.

Das Konzept der offensiven Jugendhilfe hat die Veränderung der Gesellschaft zugunsten optimaler Sozialisationsbedingungen für die nachwachsende Generation zum In-

halt. Es handelt sich also weniger um Verbesserungen im traditionellen Aufgabenfeld der Jugendhilfe selbst als um Strategien zur »ökologischen Intervention«¹⁷, wie sie beispielsweise auch als sozialpolitische Flankierungsmaßnahmen für die kompensatorische Erziehung vorgeschlagen worden sind. Ohne neue Orientierungen in den Sozialisationsbereichen Familie, Schule, berufliche Bildung und Freizeit muß selbst eine reformierte Jugendhilfe »Flickschuster der Gesellschaft«¹⁸ bleiben. Um diese Sackgasse zu vermeiden, versteht sich die offensive Jugendhilfe als Sozialisationspolitik, für die sich Politiker, Träger und Mitarbeiter solidarisch engagieren müssen.

Zur Verfolgung dieser Sozialisationspolitik mit Auswirkung auf alle Bereiche wird ein »Deutscher Rat für Jugendhilfe« vorgeschlagen, der mit politischer Durchsetzungskraft ausgestattet sein muß¹⁹. Angesichts der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und der Auflösung des Bildungsrates sind Hartnäckigkeit und Geduld zur Erreichung dieses Zieles angezeigt. Auch wenn das Modell des Jugendministers in der Sozialistischen Republik Rumäniens weder übertragbar noch in allen politischen Konsequenzen wünschenswert ist, bietet es doch ein Wegzeichen. Dort wirkt der Jugendminister gegenüber seinen Kabinettskollegen als Motor zur Verbesserung der Erziehung, Wohnverhältnisse, Urlaubsregelungen, Ausbildungschancen, sozialen Sicherheit usw. von jungen Menschen. Da die »Entfernung von dem als gesellschaftlich vorrangig erachteten ökonomischen Zentrum«²⁰ für die Jugendhilfe nicht aufhebbar ist, kann ihre Randstellung nur durch ein öffentlichkeitswirksames und politisch handlungsfähiges Gremium in dieser Gesellschaft verringert werden.

Zu den Bereichen der Sozialisationspolitik in diesem Verständnis zählen außer den herkömmlichen Jugendhilfe-Aufgaben wie: Heimerziehung, Jugendarbeit oder Freizeitangebote vor allem die Elternbildung, die Kleinkind-Erziehung, der Kindergartenbereich, die Schule, die berufliche Bildung und die Freizeitpädagogik. Die Funktion der offensiven Jugendhilfe im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung besteht darin, für die Lebensphase zwischen Geburt und Volljährigkeit optimale Bedingungen für eine geglückte Sozialisation zu gestalten. Gegenüber den Sozialisationsinstanzen Familie, Schule oder Beruf wirkt sie von einer höheren Ebene der Meta-Sozialisation²¹ im Hinblick auf die Entfaltung von Kindern und Jugendlichen zur Mündigkeit hin fördernd, korrigierend und kompensierend.

Leitkategorien der Sozialisation

Dafür sind Leitkategorien erforderlich, die der offensiven Jugendhilfe eine inhaltliche Legitimation geben. Diese Richtwerte müssen für alle Sozialisationsbereiche Gültigkeit haben, sonst könnte die Jugendhilfe ihre offensive Funktion nicht ausfüllen. So ist mit gutem Grund im richtungsweisenden Paragraphen des Diskussionsentwurfs eines Jugendhilfegesetzes das »Recht auf Erziehung und Bildung«²² für jeden jungen Menschen als Postulat der Jugendhilfe aufgeführt. Erziehung und Bildung sind jedoch Elemente der Sozialisation, durch die eine volle körperliche, geistige Entwicklung des Individuums gemäß seinen Neigungen und Anlagen verwirklicht werden soll. Mit

diesen Zielangaben unterscheidet sich die Jugendhilfe nicht von den Aufgaben im Bildungsbereich.

Das Konzept der offensiven Jugendhilfe enthält darüber hinaus konkrete Aussagen zu den Fähigkeiten und Verhaltensweisen, die man benötigt, um sein Leben sich und anderen gegenüber verantwortlich führen zu können. Daß sie in allen Sozialisationsbereichen gefördert werden, ist als Meta-Sozialisation die wichtigste Aufgabe der Jugendhilfe. Sie sorgt für die Übung und Entwicklung von »Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung (Autonomie), Leistungsfähigkeit (Produktivität), humaner Liebesfähigkeit (Sexualität), Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit (Soziabilität) sowie von Phantasie und Spontaneität (Kreativität)«²³. Diese Leitkategorien füllen die Begriffe »Reife«, »Mündigkeit« oder »Volljährigkeit« inhaltlich aus. Sie stehen in gegenseitig abhängiger Wechselwirkung zueinander. Ohne die Fähigkeit zur Soziabilität ist die Autonomie z. B. nicht adäquat zu entfalten.

Die Operationalisierung dieser Sozialisationsziele hat der Ausschuß des Bundesjugendkuratoriums mit unterschiedlicher Präzision geleistet. Sehr eingehend ist die Leitkategorie »Autonomie« abgehandelt worden. Ihr werden folgende Kenntnisse, Fähigkeiten und Haltungen zugerechnet: »Entfaltung der physischen und psychischen Dispositionen, Besitz eines Selbstbildes, Selbstbewußtsein/Selbstwertgefühl/Eigenmachtgefühl, Besitz von persönlichen Zielen, Wille zur individuellen Bedürfnisbefriedigung, Fähigkeit zur Selbstregulierung/Selbstorganisation, Fähigkeit zur Selbstreflexion/-kritik, Fähigkeit zur Kommunikation, Risiko- und Konfliktbereitschaft, Fähigkeit zur Spontaneität, Aktivität, Initiative, Urteils- und Entscheidungsfähigkeit, Fähigkeit zur Entwicklung von Handlungsstrategien. Autonomie in ihrer prozessualen Entwicklung (statumotorische, kommunikative, praktische, soziale Autonomie) kann auch als Emanzipation aus natürlichen und gesellschaftlichen Abhängigkeiten und Fremdbestimmungen verstanden werden. Autonomie überwindet insofern die zunächst gegebenen leiblich-pflegerischen, psychosozialen, ökonomischen und geistig-kulturellen Abhängigkeiten«²⁴.

Bei der Analyse der Sozialisationsfelder Frühkind-Erziehung, Kindergarten, Vorschule, Schule, Beruf und Freizeit stellt der Ausschuß eine Dominanz hemmender und gegenläufiger Faktoren fest. Als Beispiele seien hier genannt: Beengte Wohnverhältnisse, zu große Gruppenstärken im Kindergarten, übersteigerter Leistungsdruck in der Schule und in der Ausbildung, Unkenntnis und Ängstlichkeit der Eltern, autoritäres Erzieherverhalten usw. Gegen diese Hindernisse und Störfaktoren engagiert sich die offensive Jugendhilfe durch Aufklärungsarbeit, Alternativ-Angebote und Eingriffe in Zusammenarbeit mit den politischen Vertretungskörperschaften.

Aus der Fülle von Forderungen zur Entfaltung von Autonomie in den originären Arbeitsfeldern der Jugendhilfe²⁵ können hier nur einige Beispiele erwähnt werden. Für die Frühkind-Erziehung wird u. a. gefordert: »Durch Erwachsenenbildung ist ein Erziehungsstil zu entwickeln und zu fördern, der das Kind zur Selbständigkeit ermutigt. ... Mit der Erweiterung von Sozialkontakten zu Nachbarn, Freunden und Bekannten ist einer allzu engen Bindung des Kindes an eine Bezugsperson zu bege-

nen²⁶.« Im Kindergarten ist »ein großräumiger Spielplatz mit einem Mindestflächenbedarf von 7 qm/Kind und der Anlage im Sinne von Abenteuerspielplätzen« anzustreben²⁷. In der Heimerziehung soll die gemeinsame Bewältigung von Lebensproblemen Jugendliche durch die Erzieher zur Autonomie und zur »Emanzipation von der Versorgungsstruktur des Heimes«²⁸ befähigen. Und zur Jugendarbeit wird u. a. die Forderung nach einer jährlichen Bildungsveranstaltung für jeden jungen Menschen im Alter von 12 bis 18 Jahren mit einer Dauer von vierzehn Tagen erhoben. »Ziele des Bildungsangebotes sind die Distanzgewinnung gegenüber den alltäglichen Sozialisationsprozessen, Reflexion des eigenen Lebenswegs und Befähigung zum begründeten Mitwirken an gesellschaftlichen Entwicklungen²⁹.« Im Verlaufe der individuellen Sozialisation zwischen Geburt und Volljährigkeit sind die Lern- und Übungsfelder für Autonomie ständig so zu erweitern, daß nach Vollendung des 18. Lebensjahres das weitere Schicksal in eigener Verantwortung gestaltet werden kann.

Analog zu den Vorstellungen über die Leitkategorie Autonomie enthält das Jugendhilfe-Konzept Definitionen, Bewertungen und Forderungen zu Sexualität, Produktivität, Soziabilität und Kreativität. Sein normativ-analytischer Ansatz bietet den Vorteil, daß aus ihm curriculare Vorstellungen abgeleitet werden können, die auch bei knappen Finanzmitteln ansatzweise realisierbar sind. Ohne neues Jugendhilfegesetz ist es möglich, durch Initiativgruppen, in unabhängigen Jugendzentren, bei Modellen der Schulsozialarbeit, durch heimexterne Ergänzungsangebote zur öffentlichen Erziehungshilfe oder in der Jugendverbandsarbeit Beispiele für die Verwirklichung der Leitkategorien zu setzen. Wenn es gelingt, die progressiven Nischen im status quo diesem offensiven Konzept der Jugendhilfe zuzuordnen und hierzu in den nächsten Monaten und Jahren Erfahrungen zu sammeln bzw. Verbesserungen vorzunehmen, wird der neue Gesetzesentwurf deutlichere Akzente für die gesellschaftspolitische Funktion der Jugendhilfe setzen können als der Referentenentwurf des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit.

Weiterhin liefert dieses Konzept einen weitreichenden Begründungszusammenhang für das Postulat zur »Einheit der Jugendhilfe«. Mit der Einbeziehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in das Allgemeine Sozialgesetzbuch ist unschwer vorhersehbar, daß diese Einheit starken Spannungen ausgesetzt werden wird. Auf der einen Seite erdrückt das Bundessozialhilfegesetz mit seinen Geld- und Sachleistungen die Jugendhilfe im Sozialgesetzbuch. Schon heute bereitet die Harmonisierung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen auf finanzielle Hilfe und Teilhaberechten an Erziehungsangeboten erhebliche rechtstechnische Schwierigkeiten. Auf der anderen Seite entfernen sich Ländergesetze zur Kindergartenarbeit oder Jugendbildung immer mehr vom Jugendwohlfahrtsgesetz, da sie einerseits Erziehung und Bildung als Emanzipationsaufgabe in den Mittelpunkt stellen und andererseits tendenziell Jugendwohlfahrt mit Jugendfürsorge identifizieren. Das Konzept der offensiven Jugendhilfe läßt sich aber weder der Sozialhilfe noch der Bildungspolitik einordnen. Als umfassende Sozialisationsaufgabe weist es die Jugendhilfe als eigenständiges Element in der Gesellschaftspolitik aus. Dem hat dann ebenfalls ein eigenes Gesetzeswerk Rechnung zu tragen.

Die Leitkategorien als Sozialisationsziele verstehen sich nicht als unabänderliche Maßlatten. Sie erheben auch keinen Ausschließlichkeitsanspruch. Aber sie provozieren die Diskussion über Ziele und Wege der Sozialisation. Sie konkretisieren die juristischen Leerformeln wie: »Gefährdung und Störung der Entwicklung«, »Entfaltung der Persönlichkeit« oder »Gesamtplan für die Gewährung von Hilfen«³⁰. Schließlich unterstützen die Leitkategorien Träger fortschrittlicher Modelle und Experimente in der Auseinandersetzung mit rückständigen Verwaltungen oder Jugendwohlfahrtsausschüssen.

Forderungen zur Reform

Über den normativ-analytischen Zielansatz und daraus ableitbare Konsequenzen hinaus enthält das Konzept der offensiven Jugendhilfe Empfehlungen und Forderungen zur sofortigen Verbesserung der Praxis. An dieser Stelle können nur die allgemeinen Linien zur Reform nachgezeichnet werden³¹. Auf die wiederholten Appelle zum unverzüglichen Erlaß eines Jugendhilfegesetzes und zur Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zugunsten der Priorität »Jugendpolitik« wird hier verzichtet. Sie sind bekannt und offensichtlich nur durch gesellschaftlichen Druck zu verwirklichen. Aber es gibt dringende Aufgaben, die schon jetzt gelöst werden können und die wichtige Wegbereiter einer neuen Jugendhilfe sind.

Da ist zunächst das Konzept der offensiven Jugendhilfe selbst. Es sollte allen Trägern und Mitarbeitern bekannt sein, um durch Auseinandersetzung und Fortschreibung zu einem trägerübergreifenden Problembewußtsein zu führen. Hieraus kann sich ein solidarisches Engagement herausbilden, das für die Reform eine notwendige Voraussetzung ist. An der Befürwortung dieses Konzepts scheiden sich die Geister: Hier das Verständnis von Jugendhilfe als Sozialisationspolitik mit allen Konsequenzen für Planung, Gesetzgebung und Finanzierung. Dort die Auslegung der Jugendhilfe als Flickschusterei für Lücken, die durch unzulängliche Sozialisationsbedingungen gerissen werden. Der normative Begründungszusammenhang für die Einheit der Jugendhilfe ist ein Katalysator. Diese Einheit ist nur zu stärken, wenn die Entwicklung von Autonomie, Soziabilität, Produktivität, Sexualität und Kreativität in allen Bereichen angestrebt wird. Für die Einheit der Jugendhilfe eintreten, bedeutet Parteinahme für diese Leitkategorien.

Um dieser Parteinahme Gehör zu verschaffen, sind Anhörungs- und Mitspracherechte für Träger, Mitarbeiter und Betroffene der Jugendhilfe in allen relevanten Entscheidungsgremien anzustreben: In den politischen Vertretungskörperschaften, in den Schulverwaltungen, in der Berufsausbildung, in der Elternbildung, in den Unternehmen der Freizeitgestaltung, usw. Im Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands ist diese Forderung so formuliert: »Die im Sozialdemokratischen Partei Deutschlands ist diese Forderung so formuliert: »Die im Bereich der Kommune wirkenden Organisationen, die Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen für die Jugend anbieten, die Jugendverbände und Jugendgruppen sowie gewählte Vertreter der Jugend aus Schulen, Betrieben und Einrichtungen der Jugend

sollen bei der Gestaltung der kommunalen Jugendpolitik mitwirken³².« Dies gilt für die Landes- und Bundesebene entsprechend.

Eine Stärkung der Mitgestaltungsrechte der Jugendhilfe verlangt zugleich nach einer veränderten Relevanz des Jugendwohlfahrtsausschusses. »Politische Stellung und fachliches Gewicht des Jugendwohlfahrtsausschusses (Jugendhilfeausschusses) müssen gestärkt werden. Seine Beschlüsse zu Zielsetzung und Inhalt der Jugendhilfe dürfen durch die Vertretungskörperschaft nicht ohne erneute Anhörung verändert werden. Dem Ausschuss ist jährlich ein prozentualer Anteil des Gesamthaushaltes für Aufgaben der Jugendhilfe zuzuweisen³³.«

Für das Konzept der offensiven Jugendhilfe ist weiterhin der Vorschlag zur Schaffung von Verbundeinrichtungen und Kooperationsmodellen charakteristisch. Die multifunktionale Sozialstation, in der Angebote und Dienste der Jugendhilfe, Erwachsenenbildung und Altenpflege zusammengefaßt sind, rechnet hierzu ebenso wie das Jugendinformationszentrum für Initiativgruppen, Beratungsdienste und Experimentierprogramme. Solche Überlegungen fördern im Zusammenhang mit der Finanzknappheit den Abbau überholter Träger-Egoismen.

Diesem Ziel dient ebenfalls folgende Empfehlung: »Die Durchsetzung einer offensiven Jugendhilfe ist abhängig von ihrer personellen, sachlichen und strukturellen Weiterentwicklung. Aus diesem Grunde müssen durch Untersuchungen Strukturen und Aufgabenverteilungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe analysiert werden, um neue Modelle der Kooperation zu erarbeiten. Mit der Durchführung solcher Studien sind Gruppen von Wissenschaftlern, Politikern und Praktikern der Jugendhilfe zu beauftragen, die auf Zeit ausschließlich für diese Aufgabe freigestellt werden³⁴.« Mittels dieser Studien lassen sich Fehlplanungen vermeiden und antiquierte Restbestände beseitigen, um dadurch den Mittel- und Personaleinsatz effektiver durchzuführen.

Schließlich ist die Qualifizierung der Mitarbeiter eine durchgehende Forderung des Konzeptes. Supervision und Fortbildungsmaßnahmen spielen dabei eine zentrale Rolle. Daß in diesem Bereich noch mehr Zusammenarbeit zwischen den Trägern geboten ist, ergibt sich als Folgerung von selbst. Wichtiger noch aber ist für die Dynamik der offensiven Jugendhilfe die Verflechtung von Theorie und Praxis in des Aus- und Fortbildungsstätten sowie in den Studiengängen. Die reflektierte Erfahrung der Praktiker muß in verstärktem Umfange in der Aus- und Fortbildung zur Geltung gelangen.

Unter der Voraussetzung, daß die offensive Jugendhilfe gemeinsame Grundlage der Handlungsstrategien ist, können diese Forderungen relativ bald in die Praxis umgesetzt werden. Zur Koordinierung dieser Neuansätze und zur zähen Fortentwicklung ist die Einsetzung eines »Deutschen Rates für Jugendhilfe«, in dem öffentliche und freie Träger zusammenarbeiten, von großer Bedeutung.

Zusammenfassender Ausblick

Offensive Jugendhilfe als Sozialisationspolitik bietet eine Chance, die einzelnen Reformansätze und -tendenzen auf gemeinsam vereinbarte Ziele, Rangfolgen und Finanz-

zuweisungen hin zu ordnen. Wo dies geschieht, wird der Schock über das gescheiterte Jugendhilfegesetz nicht dauerhaft lähmen. Die Anstellungsträger haben im Hinblick auf die Verbreitung dieses Konzeptes eine besondere Verantwortung. Sie müssen ihren Mitarbeitern trotz Personal- und Geldverknappung Zeit und Gelegenheit zur Beschäftigung mit ihm und zur kritischen Stellungnahme geben. Ohne die Beteiligung der Praktiker wird dieses Konzept Makulatur bleiben. Auch wenn die Erzieher, Heimleiter, Jugendpfleger, Gemeinwesenarbeiter und street-corner-worker in der gegenwärtigen Situation ein Übermaß an Arbeit leisten müssen, um den jungen Arbeitslosen, Aussiedlern oder Drogenabhängigen zu helfen, ist ihre Mitarbeit an der Umsetzung und Fortschreibung der offensiven Jugendhilfe unerläßlich.

Schon heute zeichnet sich eine Entwicklung ab, auf die es noch keine Antwort gibt. Es hat den Anschein, daß die strukturell bedingte Verringerung von Arbeitsplätzen auf lange Sicht den Anpassungs- und Leistungsdruck erhöhen wird. Bei dem Wettrennen um eine berufliche Position werden schon früh tiefgehende Ängste und Frustrationen vermittelt, welche die Jugendhilfe vor große Probleme stellen werden. Noch schwieriger stellen sich die Aufgaben für die bei diesem Wettlauf zurückbleibenden Jugendlichen. Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, muß das Verhältnis von Ausbildung, Arbeit und Freizeit in der Gesellschaft neu durchdacht werden. Die Leitkategorie »Produktivität« mit ihrer Ambivalenz von Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit einerseits und »kritischer Distanz und gegebenenfalls Widerstand gegen das bloße Funktionieren«³⁵ andererseits, reicht zur Lösung dieser Probleme nicht mehr aus. Denn »kritische Distanz« ist ein zynisches Postulat, wenn ein Jugendlicher keine Aussicht auf einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz hat.

- 1 Vgl. dazu E. Jordan (Hrsg.): Jugendhilfe, Weinheim und Basel 1975.
- 2 Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.): Jugend im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft und Recht, Bonn 1975, S. 23.
- 3 Am 10. April 1976 kündigten die 5 großen Wirtschafts-Forschungsinstitute der Bundesrepublik für 1976 ein reales Wirtschaftswachstum von 5,5 % an.
- 4 F. Zander, in: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.): Jugend im Spannungsfeld ... a.a.O., S. 23.
- 5 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Perspektiven zum Bundesjugendplan, Bonn-Bad Godesberg 1975.
- 6 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen für die Jugend, Bonn-Bad Godesberg 1974.
- 7 Angekündigt wurde das Konzept in der Antwort der Bundesregierung vom 22. 2. 1972 auf die Anfrage der Opposition zur Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Es heißt darin, »daß die Bundesregierung ... begonnen (hat) ... ein umfassendes inhaltliches Jugendhilfekonzzept zu entwickeln«. BTDr. VI/3175, S. 11. Diese Aufgabe übernahm dann das Bundesjugendkuratorium.
- 8 Zur Arbeit des Ausschusses vgl. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen ..., a.a.O., S. 19 ff. und S. 211 f.
- 9 Prof. Dr. Iben/H. Stein, vgl. Beiträge in E. Jordan (Hrsg.): Jugendhilfe, a.a.O., S. 140 ff. und S. 150 ff.
- 10 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen ..., a.a.O., S. 6.

- 11 Dieser Beschluß wurde im März 1976 gefaßt.
- 12 Für diese Aufgabe ist eine Arbeitszeit von 4 Wochen vorgesehen.
- 13 Ein Sonderheft der Zeitschrift »Sozialpädagogik« wird im September 1976 Stellungnahmen von Jugendpolitikern zu dem Konzept einer offensiven Jugendhilfe veröffentlichen.
- 14 Das Buch »Mehr Chancen für die Jugend« ist als Band 13 der Schriftenreihe des BMJFG im Kohlhammer Verlag erschienen.
- 15 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 65.
- 16 Derselbe: Mehr Chancen . . . , a.a.O., S. 371 f.
- 17 U. Brofenbrenner: Wie wirksam ist kompensatorische Erziehung?, Stuttgart 1974, S. 134.
- 18 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen . . . , a.a.O., S. 371.
- 19 Ebenda S. 373.
- 20 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Dritter Jugendbericht, Bonn 1972, S. 103.
- 21 Zum Begriff der Metasozialisation, vgl.: Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen . . . , a.a.O., S. 122.
- 22 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes a.a.O., § 1, S. 13.
- 23 Derselbe: Mehr Chancen . . . , a.a.O., S. 372.
- 24 Ebenda S. 40.
- 25 Ebenda S. 65 ff.
- 26 Ebenda S. 67.
- 27 Ebenda S. 69.
- 28 Ebenda S. 70.
- 29 Ebenda S. 73.
- 30 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit: Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes, 27. März 1974, §§ 1 und 55.
- 31 Zu den Forderungen im einzelnen vgl.: Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen . . . , a.a.O., S. 166 ff. und 372 ff.
- 32 Vorstand der SPD, Abt. Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1975, S. 29.
- 33 Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Mehr Chancen . . . a.a.O., S. 379.
- 34 Ebenda S. 379.
- 35 Ebenda S. 101.

Nach der gescheiterten Jugendhilfe-Reform: Was macht die Wissenschaft? *)

I. Ziel der Arbeit:

Eine der vielen Schwierigkeiten im Umgang zwischen Wissenschaft und Praxis liegt darin, daß subjektiv getroffene und objektiv gegebene Voraussetzungen wissenschaftlicher Arbeit in den Produkten selbst, die unter dem Anspruch besserer Erschließung sozialer Wirklichkeit stehen, unsichtbar bleiben. Obwohl der Anspruch der Wissenschaft, Handlungsbedingungen der Praxis zu benennen, geläufig ist, wird doch über eigene Handlungsbedingungen wenig bekannt gemacht.

Die Mitarbeiter des Arbeitsbereichs Jugendpolitik/Jugendhilfe des Deutschen Jugendinstituts versuchen seit geraumer Zeit, in die Diskussion um eine Forschungsstrategie diesen Hintergrund ihrer wissenschaftlichen Arbeit sich selbst und ihren Partnern in Politik und Praxis klarzumachen und die damit verbundenen Konsequenzen zur Diskussion zu stellen. Über den Stand dieser Überlegungen soll hier informiert werden.

II. Jugendpolitik und Jugendhilfe heute

Die Forschungsstrategie eines auf politische und praktische Relevanz ausgerichteten Instituts läßt sich nur in Auseinandersetzung mit der Situation von Politik und Praxis selbst wie in Auseinandersetzung mit deren Widerspiegelung im wissenschaftlichen Feld gewinnen. *Jugendpolitik* befindet sich – zumindest läßt sich dies aus den Erklärungen ihrer Träger schließen – gegenwärtig in einer Phase der Neuorientierung. Bis zum heutigen Tage stellt sich dieses Politikfeld dar als ein Agglomerat von Maßnahmen, die als Jugendhilfe, Jugendschutz und Jugendförderung in gegebenem rechtlichen Rahmen – Jugendwohlfahrtsgesetze, Jugendschutzgesetze, Jugendpläne – verschiedene gesellschaftlich als auffällig, gefährdend, defizitär bestimmte Problemzustände im Verhältnis von Jugend und Gesellschaft lösen wollten. Dies erfolgt in einer für Jugendpolitik spezifischen Weise

- *defensiv* dadurch, daß die Probleme, mit denen sich Jugendpolitik beschäftigt, meist in Bezug auf Hintergrund und Lösungsmöglichkeiten durch andere politische Instanzen schon festgelegt sind;
- *kompensatorisch* dadurch, daß konsequent die Ideologie aufrecht erhalten wird, daß die Problemstellungen mit den eigenen Instrumenten der Jugendhilfe, des Jugendschutzes und der Jugendförderung gelöst werden könnten;
- *isoliert* dadurch, daß eine ursachenadäquate gesellschaftspolitische Orientierung durch die damit verbundene Institutionenorientierung verbaut scheint.

* Dieser Artikel wurde in Diskussion mit allen Kollegen des Arbeitsbereichs von Werner Schefold zusammengestellt.

Nun ist der traditionelle jugendpolitische Bereich durch die allgemeinen gesellschaftspolitischen Anforderungen der Reformjahre in Bewegung geraten. Dies zeigt sich etwa in der Diskussion um die – bislang gescheiterte – Jugendhilfrechtsreform; in den politischen Programmen aller Parteien wie in Dokumenten, die Administration und freie Träger zur Diskussion gestellt haben (»Mehr Chancen für die Jugend«, »Perspektiven für die Reform des Bundesjugendplans«) läßt sich ein Trend feststellen, Jugendpolitik nicht allein mehr als Sammelbegriff pragmatischer Maßnahmen, die dem Hilfe-, Schutz- und Fördergedanken verpflichtet sind, zu verstehen, sondern konzeptionell zu fundieren und damit politisch zu konsolidieren.

Bei gutem Willen läßt sich dabei die Tendenz ausmachen, Jugendpolitik als auf Sozialisationsprozesse orientierte Politik zu verstehen. Zielvorstellung der Jugendpolitik nach dem Bundesjugendkuratorium ist es etwa »sich an der Verbesserung der Sozialisationsbedingungen für alle jungen Menschen initiativ und konkret zu beteiligen«; das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit will in seiner Jugendpolitik »die Sozialisation der jungen Menschen in den Mittelpunkt stellen«. Diese begrüßenswerte Tendenz zur Konzeption produziert nun allerdings eine Fülle von Fragen. Mit welchen Zielen, Mitteln und welcher Legitimation soll Jugendpolitik in Sozialisationsprozesse, sowohl die öffentlich organisierten wie die naturwüchsig gesellschaftlichen, intervenieren? Worin liegt die spezifische politische Aufgabe der Jugendpolitik – zumal der Prozeß der Sozialisation durch andere Teilpolitiken – Familienpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsförderpolitik – in wesentlichen Bereichen schon abgedeckt ist?

Wo steht die *Jugendhilfe*? Bemühungen um eine Reform des Jugendhilfegesetzes, die einschlägigen Gesetzentwürfe sowie der Perspektivplan zum Bundesjugendplan, aber auch die Etablierung der Jugendarbeit im Bildungsgesamtplan zeigen eine Tendenz zur Sicherung und zum Ausbau der gesellschaftlichen Stellung und Funktion der Jugendhilfe. Andererseits kann sich kein Beobachter der Szene des Eindrucks erwehren, daß Einrichtungen, Maßnahmen, Arbeitsformen der Jugendhilfe gegenwärtig in einer Krise sind: Einer Krise der Effektivität, vom Leistungsstandpunkt her betrachtet, wie einer Krise der Legitimation vom emanzipatorischen Anspruch her gesehen. Dies wird gerade in den Auseinandersetzungen um Einrichtungen der Jugendhilfrechtsreform deutlich. Der Diskussionsentwurf hatte in der Absicht, Leistungen der Jugendhilfe zu präzisieren, Einrichtungen wie etwa das Erziehungsheim, übernommen, deren Berechtigung schon lange in Frage stand. Andererseits wurden neue Einrichtungen, wie z. B. der »Erziehungskurs« im Leistungskatalog angeführt, mit denen überhaupt keine praktischen Erfahrungen gemacht werden konnten, während Innovationen im Rahmen öffentlicher Erziehung wie etwa die Einrichtung der Jugendwohnkollektive so in den Gesetzesrahmen integriert wurden, daß zu befürchten war, sie würden ihren wesentlichen Vorteile gegenüber traditionellen Maßnahmen verlustig gehen¹.

An den kritischen Stellungnahmen zum Diskussionsentwurf und zu den Referententwürfen für ein neues Jugendhilfegesetz² wird deutlich, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt niemand zu sagen vermag, wie denn – ungeachtet der gesellschaftspolitischen Problematik – das sozialpädagogisch wirksame Instrumentarium der Jugendhilfe in

seiner Struktur beschaffen sein müßte, um dem Anspruch, Sozialisationshilfe ohne Stigmatisierungseffekte zu leisten, zu genügen. Ein Gutes hat somit das Scheitern der Jugendhilfreform sicherlich: Der Aufschub bis zum nächsten Anlauf gibt Zeit, sich wissenschaftlich und praktisch um die Beantwortung der Fragen zu kümmern, wie denn heute eine im emanzipatorischen Sinn effektive Jugendhilfe aussehen könnte.

III. Jugendpolitik als Sozialisationshilfe

Wir glauben, daß in dem Konzept der Sozialisationshilfe für Jugendpolitik und Jugendhilfe gleichermaßen ein Ansatzpunkt für eine Entwicklung gegeben ist, welche die dargestellten Probleme aufzeigen kann und Lösungsmöglichkeiten eröffnet.

Vor der Diskussion dieser These scheint es uns jedoch notwendig, ein geläufiges Mißverständnis zu klären: nämlich »Sozialisation« mit Anpassung gleichzusetzen. »Sozialisation« wird hier als der umfassende Prozeß verstanden, dessen Resultat die gesellschaftsfähige Person ist, welche die zum eigenen Überleben in einer gegebenen Gesellschaft notwendigen Leistungen ebenso zu bringen imstande ist, wie sie andererseits in Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Verhältnissen die kritischen und innovativen Leistungen erbringen sollte, die zu einer besseren Gesellschaft führen.

Was zeigt sich, wenn man Jugendpolitik und Jugendhilfe als Politik und Praxis der Sozialisationshilfen versteht?

- Der Jugendhilfe und der Jugendpolitik sind als gesellschaftliche Aufgaben Probleme zugewiesen, die als Verletzung von Normen verstanden werden. Seien es Normen moralischer, strafrechtlicher Natur, oder Normen, die Erwartungen gesellschaftlicher Gruppen an die durchschnittliche Kompetenz des durchschnittlichen Bürgers wiedergeben. Diese Normverletzungen werden, ungeachtet der Fragwürdigkeit der zugrundeliegenden Bewertungsprozesse selbst, als Eigenschaft von Personen begriffen: Auffällige gefährdete, kriminelle, apathische, lernbehinderte Jugendliche sind Klienten der Jugendhilfe und der Jugendpolitik.
- Maßnahmen der Jugendhilfe tragen teils repressiven Charakter, wie dies für die Fürsorgeerziehung und das Jugendgerichtswesen gilt. Soweit die Maßnahmen von Gedanken der Hilfe geleitet werden, ist diese Hilfe kompensatorisch angelegt: Einrichtungen wie Heime, Jugendzentren sollen mit ihren beschränkten und zudem in ihrer Wirkung höchst fragwürdigen Sozialisationspotentialen Lernprozesse korrigieren oder nachholen, die im familialen schulischen betrieblichen Alltag nicht möglich sind oder gar durch gezielte und verborgene Erziehung bewußt oder unbewußt unterlaufen werden. Der Alltag jedoch wird durch die Isolation und Spezialisierung der Einrichtungen der Jugendhilfe kaum erreicht.

Die Zielvorstellung einer Jugendpolitik und Jugendhilfe als Politik und Praxis der Sozialisationshilfe legt unseres Erachtens zugleich die Orientierung frei, die Perspektiven für die Überwindung der gegenwärtigen Situation anzeigt.

Kriminelles Handeln, politische Apathie können nicht als Eigenschaften von Perso-

nen verstanden werden, sie gewinnen ihren Sinn im Rahmen der Lebensgeschichte der einzelnen Kinder und Jugendlichen, im Rahmen der sozialen Situation, in denen Kinder und Jugendliche stehen, ihrer Lebenswelt.

- Der Versuch, die Probleme von Kindern und Jugendlichen in dieser Verschränktheit mit ihrer gegenwärtigen Lebenssituation sowie mit ihrer eigenen Lebensgeschichte darzustellen, rückt somit die Sozialisationsgeschichte der Betroffenen in den Vordergrund der Betrachtung.
- Der Aspekt der Sozialisationsgeschichte erschließt zweierlei: Einmal muß Sozialisation als eine Funktion aller Institutionen, Organisationen und Gruppen verstanden werden, welche den sozioökonomischen und soziokulturellen Rahmen einer Biographie abgeben. Diese integrierende Betrachtungsweise erschließt die vielfältigen Korrespondenzen und Brüche, die Ziele und Handlungsformen der Institutionen und Organisationen im Sozialisationsprozeß bewirken, deren Bewältigung der einzelnen Person obliegt. Somit wird sowohl der Zusammenhang deutlich, daß Lebensläufe auf typische Strukturen in Familie, Schule und Umwelt rückzubeziehen sind, als auch, daß die Aneignung und Verarbeitung dieser Strukturen individuell geleistet werden muß.

Gerade die Tatsache, daß öffentlich organisierte Sozialisation die Verarbeitung der »Sozialisationskonflikte« weitgehend ausklammert, führt im Gange individueller Bewältigungsversuche zu als individuell erscheinenden Symptomen, die den Betroffenen selbst, vor allem aber den Institutionen, für interessengebundene Deutungen (»Faulheit«, »Begabung«, »Verwahrlosung« etc.) offen stehen.

Unsere Perspektive öffnet somit den Horizont für die Auseinandersetzung mit Jugendpolitik und Jugendhilfe in zwei Richtungen, die miteinander in Zusammenhang stehen: Einmal in Richtung der individuellen Person, welche den Definitionsprozessen und Behandlungsversuchen der Institutionen unterworfen ist, ihre Biographie und ihre gegenwärtige Situation; zum anderen in Richtung der typischen gesellschaftlichen Verhältnisse unter denen Biographien geformt werden und die gegenwärtige Situation der Kinder und Jugendlichen bestimmen.

Wir sehen diesen Trend einer Öffnung in Richtung Lebenswelt und Biographie auch in den vielen Modellen und Experimenten am Werk, die das Ziel haben, die Institutionen für die subjektive Wirklichkeit der Kinder und Jugendlichen, ihre Erfahrungen, Wertvorstellungen, Erlebnisformen, Zukunftspläne, Bezugsgruppen, sensibler zu machen, die Institutionen für die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen zu öffnen. Sie versuchen die Isolation der Institutionen und damit die Segmentierung von Lebensbereichen dahingehend zu durchbrechen, daß Bezüge zu anderen Lebensbereichen der Jugendlichen wie Familie, Arbeit, Freizeit, gesucht werden. Dies zeigt sich an den Versuchen der Institutionen in Richtung Gemeinwesen, in dem die Lebensbereiche der Jugendlichen konkret organisiert sind, zu öffnen.

Diesen Trend versuchen wir mit unserer Forschungsstrategie zu unterstützen und voranzutreiben. Wie aber können die in Ideologien, Institutionen, Klientenbildern, Verfah-

ren fixierten Selektionen der Sozialisations-Problematik von Kindern und Jugendlichen aufgebrochen werden? Eine bessere – und das heißt eine offensive, prozessorientierte, Kausalzusammenhänge aufnehmende Jugendpolitik und Jugendhilfe verlangen zumindest eine teilweise Aufhebung der politisch und ökonomisch bedingten Randstellung der Jugendpolitik überhaupt, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfe, Fortschritte in den sozialpädagogischen Instrumentarien, um nur einige Aspekte eines komplexen Systems zu nennen. Zentral für jeden Fortschritt – an dieser Einschätzung zeigt sich sicher die vorbestimmte Aufgabenstellung eines sozialwissenschaftlichen Instituts – scheint uns eine neue Qualität des Wissens über die soziale und psychische Situation der Kinder und Jugendlichen zu sein, die faktisch oder potentiell Klienten der Jugendhilfe sind. Die Erkenntnis der Selektionskreisel, die u.E. Voraussetzungen für eine praktische Durchbrechung dieser Mechanismen ist, kann nur durch neue Formen der Auseinandersetzung mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen selbst gewonnen werden. Denn die Kinder und Jugendlichen repräsentieren in ihrer subjektiven Wirklichkeit die Komplexität der biographischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, die Jugendhilfe, um Machbares zu erreichen, immer wieder reduziert. Kinder und Jugendliche können sich jedoch gegen die Verstümmelung und Überfremdung ihrer subjektiven Wirklichkeit durch die Institutionen kaum zur Wehr setzen. Die auf dem Weg zur kompensatorischen, randständigen, isolierten und letztlich erfolglosen Jugendhilfe verlorengegangene Einsicht in die Totalität der faktischen Problembezüge ist daher nur durch möglichst herrschaftsfreie, nichtstigmatisierende Kommunikation mit Kindern und Jugendlichen selbst zurückzugewinnen. Hinter dieser These steht die Einsicht, daß sich emanzipatorisch verstandene Effektivität der Jugendhilfe und Jugendpolitik nur erreichen läßt, wenn die subjektive Wirklichkeit der Kinder und Jugendlichen, ihre biographisch aufschlüsselbaren und situativ gegebenen Determinanten, kurz ihre Lebenswelt, ins Zentrum der Verständigungsprozesse rückt.

IV. Zum Konzept „Lebensweltorientierung“

Wenn wir versuchen, mit dem Konzept »Lebensweltorientierung« diesen Anforderungen nachzukommen, so vor allem deshalb, weil durch diese Konzeption die im Vollzug amtlicher Behandlung von Kindern und Jugendlichen vernachlässigten subjektiven Sinngebungen der eigenen Situation explizit zum Bestandteil der Analyse werden. Das Konzept der »Lebenswelt« thematisiert die Erkenntnis, daß Gesellschaften nicht allein nach objektiven Merkmalen wie Produktionsweisen, Einkommen, Beruf differenziert sind, sondern daß diesen Differenzierungen auch unterschiedliche subjektive Wahrnehmungs-, Deutungs- und Handlungsweisen entsprechen, die zwar strukturell an die objektiven Merkmale gebunden sind, diese jedoch nicht im Sinne einer einfachen Abspiegelung repräsentieren. So ist etwa der Rückbezug krimineller Handlungen auf ökonomisch bedingte Strukturen der sprachlichen, emotionalen, kognitiven Sozialisation notwendiger Ausgangspunkt einer soziologischen Erklärung, erschöpft jedoch noch lange nicht die vielfältigen *Vermittlungsschritte*, in denen sich aus einer strukturellen

Ausgangslage dieses *konkrete* Verhalten, diese *konkrete* Subkultur entwickelt. Auch dieses Ensemble an Vermittlungsschritten ist Produkt sozialer Prozesse. Es muß also auch Gegenstand theoretischer wie methodologischer Reflexion innerhalb der Sozialforschung sein. Gesamtgesellschaftliche Strukturen bilden zwar einen forschungsstrategisch wie politisch unverzichtbaren Bezugsrahmen, ihre Analyse allein führt noch nicht zum Wissen darüber, wie die Vermittlungsschritte organisiert sind, welche statt einer globalen, konkrete Praxis ausschließenden Perspektive, zu einer offenen Perspektive führen kann, die aufklärende, aktivierende, politisierende Intervention erst möglich macht. Daß Bruchstellen im Bezug zwischen gesellschaftlichen Verhältnissen und persönlichen Schicksalen notwendigerweise angenommen werden müssen, scheint uns evident. Wir sind der Meinung, daß sie sinnvoll thematisiert werden können, wenn Sozialforschung über die Dimension der »objektiven« Verhältnisse hinaus die Dimension der lebensweltbezogenen Sinndeutung, Symbole, Handlungsmuster einbezieht. Es wäre fatal, diese neue Aufmerksamkeit für das Subjektive gängigen Tendenzen gleichzusetzen, durch Differenzierung der Methodik von sozialpädagogischen Interventionen die *gesellschaftliche* Realität der Klienten wie der Interventionsbezüge selbst nolens volens auszuklammern. Wir verstehen unseren Ansatz als Versuch, einen neuen Zugang zu eben dieser gesellschaftlichen Realität zu finden, die uns im Verfahren der makrosoziologisch orientierten hermeneutischen Erschließung wie im Verfahren distanziert-technischer Typisierung durch Sozialforschung zu kurz gekommen scheint.

Auf »Lebenswelt« orientierte wissenschaftliche Arbeit erschließt dabei auch neue Einsichten in gesellschaftliche Verhältnisse, die etwa im Rahmen der Forschung zur schichtspezifischen Sozialisation zu kurz kommen. »Lebenswelt« entsteht durch räumliche Nähe, durch gemeinsame Arbeit, durch gemeinsame politische Ziele, durch gemeinsame Religion etc.; Wahrnehmungs-, Deutungs- und Handlungsmuster einzelner Personen, im Grenzfall sogar persönliche Identitäten, können Lebenswelten zugeordnet werden. Sie werden in Lebenswelten sozialisiert und laufend stabilisiert; diese schaffen spezifische Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten der Personen. Dies alles – die Geprägtheit der eigenen Person durch eine »Lebenswelt«, wird in der Regel dann deutlich, wenn die »Lebenswelt« in Begegnung, Konfrontation, Überschneidung mit anderen Handlungssystemen gerät, wie dies in Interventionen der Jugendhilfe geregelt ist.

»Lebenswelten« können in ihrer Bedeutung für das Handeln von Kindern und Jugendlichen über soziale Situationen erschlossen werden. Sozialarbeit und Jugendarbeit sind auf eine Vielzahl solcher Situationen bezogen, bzw. organisieren solche Situationen selbst: die Situation der Diskothek in Jugendzentren, die Situation der Beratung in der Erziehungshilfe, die Gruppensituation in Fürsorgeheimen etc. Diese Situationen müssen u. E. in mindestens drei Dimensionen erschlossen werden, um Voraussetzungen für emanzipatorische Bewältigungen zu schaffen:

- Die Situationen unterliegen »objektiven«, sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Bedingungen;

- in den Situationen werden Definitionen von Institutionen wirksam;
- sie werden von allen Beteiligten subjektiv verarbeitet.

Die Erkenntnis, daß institutionelle Deutungen subjektive Wirklichkeit zuschütten können, hat zu einer Bewegung in Richtung eines neuen Verständnisses sozialpädagogischer Interventionen geführt. So wissen wir durch viele Fallstudien und Aktenanalysen, daß in den Instanzen sozialer Kontrolle stigmatisierende Definitions- und Selektionsmuster vorherrschen, weil die dort handlungsleitenden Beurteilungsmuster »Konstruktionsprozessen« unterliegen, die sich aus den Interaktionen in und zwischen den sozialadministrativen, gerichtlichen und gutachterlichen Instanzen ergeben, aber relativ unabhängig vom Verhalten des Klienten zustande kommen und somit den Lebensweltbezug dieses Verhaltens und konkret die Selbstinterpretation der Betroffenen ignorieren.

Auch im schulischen Bereich wird in jüngerer Zeit die Analyse solcher Prozesse ins Auge gefaßt³. Laufend geben Lehrer als Sozialisationsagenten Deutungen der Persönlichkeit der Schüler. Das damit konstruierte und sozial verbindliche Fremdbild eines Jugendlichen trifft auf ein Selbstbild, dessen Elemente in spezifischen Lebensweltbezügen (Familie, Freunde, Nachbarschaft) verankert ist. Das Problem bei diesem Konflikt ist nicht die in differenzierten Gesellschaften wohl alltägliche Konfrontation divergierender Fremd- und Selbstbilder, sondern die Art und Weise, wie Schule die mit dieser Konfrontation entstehenden Konflikte behandelt: sie gibt keinen Raum für die Aufarbeitung der damit zusammenhängenden divergenten Erfahrungen, Bewertungen, Leitbilder und der dadurch entstehenden Konflikte.

An diesen Beispielen wird nochmals der »historische« Hintergrund unseres Ansatzes klar. *Soziologisch* gesehen ist es problematisch, »institutionelle Deutung und subjektive Wirklichkeit«, »Lebenswelt« und »Institution« auseinanderzuhalten – zumal analytisch angelegte Begrifflichkeiten der Gefahr der Reifizierung kaum entgehen können, als ob nicht das »Subjekt« durch die Institution in Bedürfnissen, Erlebnisformen geprägt würde. *Praktisch* sehen wir Jugendhilfe dadurch gekennzeichnet, daß Maßnahmen die Probleme der Kinder und Jugendlichen nur unzulänglich aufnehmen und zu lösen vermögen; den realen, subjektiv wirksamen Kontext dieser Probleme versuchen wir uns mit – scheinbar polaren Konzepten wie »Lebenswelt«, »Alltag« zu nähern.

Allerdings dürfen über den gesellschaftspolitisch und sozialpädagogisch bedeutsamen Divergenzen institutioneller Definitionsmuster und subjektiver Wirklichkeiten, die über das Verständnis der Alltagserfahrungen der Betroffenen manifest werden, die gesellschaftlichen Konstitutionsbedingungen von Situationen nicht vergessen werden. Sonst läuft eine auf Erschließung von Lebenswelten orientierte Forschungsstrategie Gefahr, ihre Konzepte (Lebenswelt, Alltag, subjektive Wirklichkeit) zu verdinglichen, und letztlich zu einer subjektivistischen Einschätzung gesellschaftlicher Wirklichkeit und zu einer sich in idealistischen Postulaten erschöpfenden Sozialpädagogik und Gesellschaftspolitik zu führen.

Was bedeutet »Lebensweltorientierung« für die Organisation wissenschaftlicher Arbeit?

Die Problemauswahl und Problemdefinition von Forschung darf nicht in Anlehnung oder gar Übernahme problematischer Etikettierungen und problematischer Interventionen erfolgen, sondern muß die Auseinandersetzung und Aufklärung dieser Problemlösungsmuster zum Ziel haben. Die Erschließung sozialer Wirklichkeiten kann nicht allein über Verfahren (Fragebogen, Tests) erfolgen, sondern muß durch langfristig angelegte, kontinuierliche, offene und wechselseitige Kommunikation mit den Klienten versucht werden, in deren Rahmen freilich Verfahren neu reflektiert Verwendung finden können⁴.

Denn subjektiver Sinn – Schlüssel zum Erfassen der Wirklichkeit des einzelnen als Moment gesellschaftlicher Wirklichkeit – kann nicht durch routinisierte Verfahren, sondern nur durch offene Kommunikation erfaßt werden.

Wissenschaftler müssen sich vor Ort, im Feld der Verständigungsprozesse einlassen, in denen Erkenntnisinteressen und politische Absicht vermittelt werden können und sich nicht als Phrasen eines distanzierten Umgangs mit Informanten verselbständigen. Diese Dimension einer prozeßimmanenten Verständigung wird im sozialtechnologischen Verständnis von Sozialforschung sowie notwendigerweise auch in einem unmittelbar auf »Politisierung« bezogenen Verständnis nur allzu leicht verfehlt: Während der sozialtechnologische Ansatz darauf beharrt, der Forscher habe seinem »Gegenstand« gegenüber die Rolle des distanzierten Sammlers von Daten und Informationen einzunehmen (Informationen, die er seinerseits unabhängig von diesem »Gegenstand« zu situationsübergreifenden, »objektiven« und in administrative Planungs- und Entscheidungsprozesse integrierbare Theorien verdichtet), zerbrechen unvermittelte Politisierungsansätze oft an Vorentscheidungen über die Relevanz bzw. Nicht-Relevanz von Alltagshandlungen »Betroffener«, die der Kommunikation zwischen Forscher und Adressat bereits feste Bahnen zuweisen, bevor sie noch eigentlich begonnen hat. Beide Varianten, dies ist unsere Kritik, weisen dem Prozeß, innerhalb dessen Innovationsansätze und -projekte erst *praktisch* werden, eine lediglich residuale Bedeutung zu. Pointiert ausgedrückt: Ansätze dieser Art behalten gegenüber ihrem Ziel, die Lebenswelt ihrer Adressaten nach bestimmten Prinzipien neu zu strukturieren, eine, sei es technische, sei es proklamatorische, Distanz.

Erkenntnisse müssen auch durch Handlungsvollzüge erschlossen werden. Neue Formen des Zugangs zu Kindern und Jugendlichen entwickeln, heißt z. B. nicht mehr allein in der Perspektive mit ihnen umzugehen. Das Drehen eines Films mit Jugendlichen zusammen über deren Freizeitgewohnheiten bringt nicht nur mehr Wissen über Freizeitbedingungen als Zeitbudgetstudien, es eröffnet zudem auch Perspektiven zur Lösung von Freizeitproblemen. Dieser Ansatz aktivierender Forschung rückt gerade die Vermittlungsprozesse zwischen Verhältnissen und Handlungsmustern in den Vordergrund. Sie müssen für die Erarbeitung von Innovationsstrukturen fruchtbar gemacht werden.

Die Verschränkung von beobachtender und analysierender Tätigkeit mit Formen praktischen Umgangs mit Kindern und Jugendlichen hat die klare Konsequenz, daß

nicht mehr allein Dokumentationen, Analysen, Protokolle für die Situationsbeschreibung als Ergebnisse »wissenschaftlicher« Arbeit verstanden werden können.

Was kann man praktisch und politisch von unserer Forschungsarbeit erwarten?

Bevor diese Frage in der Darstellung der einzelnen Projekte aufgegriffen wird, soll hier die allgemeine Richtung angegeben werden.

Wir sehen zwei aufeinander zu beziehende Interventionsebenen: sozialreformerische Politik und sozialpädagogische Praxis. Für letztere wollen wir Materialien erstellen: Beschreibungen und Analysen sozialer Situationen in der Jugendhilfe, Berichte über Lösungsversuche an der Arbeit in Modellen (Projekte, Aktionen, Methoden), Materialien zur Lebenswelt jugendlicher »Problemgruppen« und anderes. Bezugspunkte sind hier z. B. die Relativierung der Definitionsmacht der Institutionen und ihre Öffnung für Lebensweltbezüge oder auch die Ermittlung von Indikationsbezügen für die Adäquanz von Maßnahmen im Bereich der Jugendhilfe.

Zentrale Bedeutung für die Entwicklung von Interventions- und Handlungsperspektiven gewinnt der Lebensweltansatz unserer Meinung nach vor allem dadurch, daß er dazu beitragen kann, den scheinbaren »Ablautautomatismus« sozialer Prozesse und hier vor allem von Sozialisationskarrieren (Erziehungshilfe, Schule etc.) begrifflich und praktisch in Frage zu stellen. Denn gerade darin realisiert sich der Anspruch »aktivierender Forschung«, daß sie nicht nur die von ihren Adressaten explizit artikulierten Erfahrungsinhalte einbezieht, sondern darüber hinaus auch den latenten Bereich verschütteter, abgebrochener oder pathologisch verzerrter Erfahrungen thematisieren kann, – kurz: daß sie hinter die aktuell wirksamen Handlungsorientierungen ihrer Adressaten zurückfragen und *mögliche* Orientierungen freilegen kann.

Nicht alle Projekte sind wie die Projekte »Jugendarbeit« und »Erziehungshilfe« konstitutiv an sozialpädagogische Praxis gebunden. Wir versuchen in den anderen Projekten »Lebenswelten« und deren objektiv ökonomisch, ökologisch und kulturell gegebenen Substrate, »Lebenslagen« zu analysieren und Zusammenhänge zu gesellschaftlich wie individuell bedeutsamen Handlungs- und Verarbeitungsmustern – Bedürfniskristallisation und Artikulation, Entscheidungshandeln in Schule und Beruf – aufzudecken. Die Ergebnisse dieser Arbeit müssen freilich konstitutiv auf politische Interventionen in Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen bezogen sein. Der Analyse des jugendpolitischen Systems und seinen immanenten wie dieses spezifische politische System transzendierenden Verbesserungsmöglichkeiten gilt ein eigenes Projekt »Jugendpolitik«.

Im folgenden soll dargestellt werden, welche Intentionen die einzelnen Projekte des Arbeitsbereichs »Jugendpolitik, Jugendhilfe« im Rahmen des Konzepts »Lebensweltorientierung« verfolgen; insbesondere soll dadurch deutlich gemacht werden, welche konkreten Ergebnisse Praxis und Politik unserer wissenschaftlichen Arbeit erwarten können.

V. Projektgruppe: Jugendpolitik

Das Konzept »Lebenswelt« eröffnet, wie dargelegt, sowohl einen kritisch-konstruktiven Zugang zur Auseinandersetzung mit Einrichtungen und Maßnahmen der Jugendhilfe als auch einen neuen Zugang zu damit in Zusammenhang stehenden theoretischen, empirischen und praktischen Fragen. Insofern Jugendpolitik weitgehend Jugendhilfepolitik ist, ergibt sich aus dem Ansatz auch eine erste strukturierende Perspektive für das jugendpolitische Projekt.

In diesem Projekt wird gegenwärtig in der Auseinandersetzung mit aktuellen jugendpolitischen Prozessen (JHG-Reform, Bundesjugendplanreform, Berufsbildungsreform, Volljährigkeitsreform u. a.) der politische, rechtliche, institutionelle und ideologische Rahmen beschrieben und analysiert, welcher Ablauf und Ergebnis dieser Prozesse tendenziell bestimmt und, allgemein betrachtet, die spezifischen Interventionsmöglichkeiten und -grenzen des jugendpolitischen Systems festlegt. Die kritische Analyse der Jugendpolitik als politischer Verwaltung und Rahmengestaltung von Jugendhilfe nimmt dabei von den Reformperspektiven, wie sie im Rahmen lebensweltorientierter Reorganisation von Jugendhilfe entwickelt werden, ihren Ausgangspunkt; typische Barrieren und Chancen der Veränderung sollen im Zusammenhang mit anderen Projekten diskutiert werden.

Dieser pragmatische Ansatz führt zwangsläufig zu der Konsequenz, Inhalte und Rahmen einer marginalen, reaktiven, isolierten Jugendpolitik, welche die ähnliche gesellschaftliche Stellung der Jugendhilfe spiegelt, zu überdenken und neu zu bestimmen. Die wissenschaftlichen Untersuchungen zum Ursachenhintergrund von Auffälligkeit, Verhaltensstörungen, Apathie etc. als gesellschaftlich anerkannten Problemdefinitionen von Jugendhilfe weisen einerseits auf die latenten »Problemproduktionen« seitens der Institutionen von Bildung und Ausbildung wie auf kausale Zusammenhänge zwischen allgemeinen Lebensweltbedingungen (Elemente von Lebenslagen wie Wohnungen, Stadtviertel, Medien etc.) und problematisierten Sozialisationsfolgen hin. Das Stichwort »Sozialisationspolitik« signalisiert die Aufgabe, die Zusammenhänge weiter zu verfolgen; vor allem aber, herauszuarbeiten, inwieweit problematisierte Zusammenhänge zwischen Lebenslagen, Institutionen und Sozialisationsprozessen konzeptionell und praktisch-politisch ins jugendpolitische System aufgenommen und zum Ausgangspunkt offensiver Aktivitäten gemacht werden können, um die Reproduktion inadäquater Problemlösungen zu durchbrechen.

Damit ist zentral die Frage verbunden, inwieweit und durch welche Strategien und Mechanismen Jugendpolitik in ihrer gegenwärtigen Situation der doppelten Isolation – (Isolation von anderen Bereichen der Politik wie von Adressaten und ihren sozialstrukturell wie institutionell bestimmten Lebenswelten) – verändert werden kann, wo die kritischen Momente möglicher Veränderungen u. a. liegen.

Diese Perspektiven werden im jugendpolitischen Projekt einerseits in Fallstudien jugendpolitischer Prozesse verfolgt, andererseits in eher theoretisch orientierten Arbeiten, welche Elemente einer alternativen Jugendpolitik unter den Aspekten »gesell-

schaftliche Organisation von Sozialisation« und »Sozialstaatsprinzip als Legalitäts- und Legitimitätsrahmen für Jugendpolitik« behandeln.

VI. Projekt: Erziehungshilfe

Allgemeiner Forschungsgegenstand des Projekts Erziehungshilfe ist die Situation Jugendlicher im Maßnahmenbereich öffentliche Erziehung. Unter den Faktoren, die diese Situation strukturieren und damit die Bedingungen öffentlicher Erziehung maßgeblich bestimmen, müssen als die wichtigsten genannt werden:

1. der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen Maßnahmen öffentlicher Erziehung historisch gewachsen sind, innerhalb dessen sie ihre normative Begründung, rechtliche Absicherung, moralische Legitimation etc. finden;
2. die gesamtgesellschaftliche Funktion, die dieses System erfüllt;
3. die biographische Dimension der in diesem System verwalteten Subjekte, d. h. insbesondere deren subjektive Wahrnehmung, Interpretation und Verarbeitung ihrer gesellschaftlichen Situation, der darin liegenden Handlungsnormen und Widersprüche.

Die unter 3. genannte Perspektive ist für die Arbeitsgruppe Erziehungshilfe im Verlauf der bisherigen Projektentwicklung zunehmend zentral geworden. Konzentrierten sich frühere Projektphasen auf den Aspekt der institutionellen Struktur, der mangelnden Effizienz des Erziehungshilfesystems und ähnliche Fragen, die hauptsächlich auf dem Wege empirischer Untersuchungen und Sekundäranalysen behandelt wurden, so versucht die Gruppe heute, Forschungssituationen so aufzubauen, daß sie zur Lebenswelt ihrer »Objekte« einen nicht lediglich analytischen, sondern darüber hinaus einen Handlungsbezug einnehmen. Konkret: Forschung soll nicht auf die Akkumulation von Wissen über strukturelle Zusammenhänge beschränkt bleiben, sondern praktikable Angaben darüber machen können, wie solche Zusammenhänge in konkreten Situationen von konkreten Personen verändert werden können. Ziel dieser »Lebensweltorientierung« ist also weniger die Erstellung eines neuen begrifflichen Rasters, mit dem nun auch »die Subjektivität« von »Betroffenen« ausgeleuchtet werden kann, sondern eine Neuorientierung von Forschung als *kommunikativem* Prozeß (und nicht nur als Informationsgewinnungsprozeß).

Aus dieser Perspektive ergeben sich Konsequenzen.

- Auf der *Methodenebene*: Die Lernerfahrungen, die Jugendliche in öffentlichen Erziehungs- und Resozialisierungseinrichtungen machen, lassen sich nicht durch den punktuellen Einsatz von Forschungsmethoden (standardisiertes Interview, Test etc.) rekonstruieren; Voraussetzung ist ein langfristig angelegter, mit qualitativen Verfahren arbeitender Forschungsprozeß.
- Auf der *Verwertungsebene*: Forschungs»ergebnisse« definieren sich nach der Nützlichkeit, die sie in angebbaren Praxiszusammenhängen besitzen. Aussagen über die Bedingungen sozialen Lernens in Bereichen wie Heimerziehung, Jugendstrafvollzug,

Jugendwohngemeinschaften etc. sollen daher in eine Form gebracht werden, die für didaktische Zwecke verwertbar ist.

VII. Arbeitsgruppe, Jugendarbeit

a) Projektgruppe München

Die Projektgruppe München hat im Jahre 1975 die Konzeptionsentwicklung zum Gesamtprojekt Jugendarbeit abgeschlossen. Die Forschungsperspektiven gehen in ihren Grundlagen davon aus, daß eine praxis- und handlungsorientierte Konzeption zur Jugendarbeit in der Lage sein muß, die in den objektiven Lebensbedingungen jugendlicher enthaltenen emanzipatorischen Anforderungen politischer und pädagogischer Natur mit den subjektiven Dispositionen und Bedürfnissen der unmittelbaren Lebens- und Erfahrungswelt jugendlicher vermitteln zu können. Weiter muß ein solcher Ansatz auf das reale gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Wirkungspotential der Jugendarbeit zu vermitteln sein und mit den institutionell-organisatorischen Voraussetzungen der Jugendarbeit verknüpft werden. Lebens- und Erfahrungswelt jugendlicher, Konkretisierung der Probleme in sozialen Situationen, Gemeinwesenorientierung und Bezug zu anderen Erziehungsinstitutionen (Schule) stellen die Leitpunkte dieser Konzeption dar. Eine darauf aufbauende Projektarbeit kann daher nicht länger die Sache von »Theoretikern«, sondern nur Ergebnis experimentierender, wissenschaftlich begleiteter Praxis sein. Das Forschungsprojekt Jugendarbeit trägt somit den Charakter praxisbezogener aktionsorientierter Forschung. In diesem Zusammenhang wurde auf der Grundlage der Finanzierung durch das Hessische Sozialministerium und die Bund-Länder-Konferenz der Kultusminister eine auf 3 Jahre angelegte wissenschaftliche Begleitung von Modelljugendclubs und Jugendzentren in Hessen in das Projekt integriert. Drei Mitglieder der wissenschaftlichen Begleitgruppe arbeiten »vor Ort« in den Jugendzentren Gießen, Korbach und Kassel. Ziel des Gesamtprojekts ist es, praktische (auf konkrete Situationen ausgerichtete) Orientierungsmaterialien für Sozialarbeiter in der Jugendarbeit zu erarbeiten, Hinweise für die Verbesserung der Grundlagen der Förderungspolitik im Bereich Jugendarbeit zu erhalten, einen praxisorientierten Beitrag zu einer Theorie der Jugendarbeit (Jugendarbeit als sozialer Lernort) zu entwickeln und nicht zuletzt neue (handlungs- und aktionsorientierte) Formen der empirischen Sozialforschung zu erproben.

b) Trendanalyse Jugendarbeit in der BRD

Im Dezember 1975 wurde mit der Arbeit an einer Bestandsaufnahme und Trendanalyse der Entwicklung der Jugendarbeit in der BRD begonnen. Sie bezieht sich historisch auf den Zeitraum Ende der 60er Jahre bis heute. Der Konzeption dieser Trendanalyse liegt die Annahme zugrunde, daß die Institutionen der Jugendarbeit in einer bestimmten Weise die gesellschaftlichen und pädagogischen Herausforderungen der beginnenden 70er Jahre verarbeitet haben und daß sich Art und Richtung dieser Verarbeitung heute in konkreten Aktivitätstrends niederschlägt. Die Spannung zwi-

schen institutioneller Beharrung der Jugendarbeit und ihrer Neuorientierung im Sinne eines sozialen Lernfeldes wird dabei als Leitlinie der Trendentwicklung angenommen. Diese empirische Bestandsaufnahme und Trendanalyse, deren Laufzeit auf ca. 2 Jahre angesetzt ist, soll nicht nur den notwendigen Überblick über die heutige disparate Struktur der Jugendarbeit geben. Über diesen längst notwendigen öffentlichen Informations- und Dokumentationswert hinaus soll sie praktische Entwicklungen aufspüren, die tragfähig genug sind, Impulse für eine Entwicklung der Jugendarbeit zu einem Ort sozialen Lernens zu geben.

c) Teilprojekt: Bedürfnisorientierte Jugendarbeit im Rahmen der Jugendverbandsarbeit

In dem Projekt »bedürfnisorientierte Jugendarbeit« geht es insbesondere um die Klärung folgender Fragestellungen: Welche Interessen tragen Jugendliche an Jugendgruppen heran? In welchem Kontext stehen diese Interessen zur sonstigen Lebenswelt der Jugendlichen? Welche emanzipatorischen Komponenten sind in diesen Interessenartikulationen enthalten? In welcher Weise kann Jugendarbeit dazu beitragen, diese Interessenelemente sowohl in einer bedürfnisadäquaten Freizeitorganisation als auch in einer entsprechenden politischen Bildungsarbeit zu realisieren?

Diese Fragen zur widersprüchlichen Bewußtseins- und Bedürfnisstruktur wurden im Rahmen einer kontinuierlichen Mitarbeit in einer sich aus Arbeiterjugendlichen zusammensetzenden Gruppe eines traditionellen Jugendverbandes und durch die sporadische Zusammenarbeit mit verschiedenen Jugendzentrumsgruppen zu konkretisieren und weiterzuentwickeln versucht. Mit Hilfe von aufgabenorientierten Spielen und Medienarbeit, in Einzel- und Gruppendiskussionen sowie in Konfrontationssituationen mit der eigenen Interessen behindernden Realität wurde versucht, die Bedürfnisse der Jugendlichen in den Jugendgruppen herauszuarbeiten und durchzusetzen.

Diese und weitere noch zu entwickelnde Projekte sollen im weiteren Verlauf des Arbeitsvorhabens – fundiert durch entsprechende Hintergrundinformationen – zu Orientierungsmaterialien für Mitarbeiter in der außerschulischen Jugendarbeit aufgearbeitet und in Weiterbildungsveranstaltungen vor allem mit ehren- und nebenamtlichen Jugendgruppenleitern und Teamern aus Jugendverbänden erörtert und auf ihre Übertragbarkeit auf unterschiedliche Jugendgruppen unterschiedlicher Jugendverbände überprüft werden.

VIII. Projekt: Jugendhilfeplanung

Ausgehend von der Frage, wie Bedürfnisse, Interessen- und Problemlagen von Jugendlichen artikuliert werden und in Planungsprozesse Eingang finden können, befaßte sich das Projekt mit zwei thematischen Schwerpunkten: Zum einen sollten in einer Bestimmung der Qualität von Planungs- gegenüber traditionellen bürokratischen Prozessen die operative gegenüber der proklamierten Analyse- und Problemlösungskapazität hinterfragt werden. Bisherige Erfahrungen mit Planungsprozessen und eine Übersicht über vorhandene Analyse- und Planungstechniken führten zu der These,

daß Planung und Partizipation dem traditionellen Verwaltungshandeln, das im Bereich der Jugendhilfe nicht über eine ressortmäßige, zielgruppendifferenzierte Einrichtungsplanung im Rahmen der üblichen organisations- und jugendhilfepolitischen Struktur hinausgeht, verhaftet bleiben. Im Anschluß an diese Kritik wurde ein konzeptioneller Rahmen entwickelt, der es erlaubt, der Entstehung von Problemlagen und -lösungsansätzen bei Jugendlichen unter den Bedingungen ihrer bürokratischen Verwaltung in Schule und Kommune nachzugehen und hier Ansatzpunkte für neu zu konkretisierende jugendhilfepraktische Orientierungen zu finden. Ohne damit Alternativen zu institutionellen Planungsvorhaben entwickeln und begründen zu wollen, versteht sich dieser Ansatz als ein Versuch, den Bedingungen und Chancen im Jugendhilfesektor mittelbar über die Analyse gesellschaftlicher Leistungs- und Qualifikationsanforderungen und ihrer lebensgeschichtlichen Bewältigung nachzugehen und einen Beitrag zur Erkundung von Grundlagen einer problembezogenen Jugendhilfeplanung zu liefern. Die Ergebnisse dieser am Beispiel einer alters- und problemspezifischen Lebenslage durchzuführende Untersuchung (Problemwahrnehmung und Problemlösungsorganisation im Alltag von Hauptschülern als Gegenstandsbericht von Jugendhilfe) sollen u. a. auf der Ebene dezentraler Informationsgewinnung und Praxisorganisation in Jugendhilfeplanung Eingang finden. In diesem Zusammenhang wurden Kontakte sowohl zu Lehrern und Elternbeiräten wie auch zu mehreren kommunalen Arbeitsgruppen, die Jugendhilfeplanungsprojekte vorbereiten, aufgenommen.

IX. Projekt: Sozialisation und Umwelt

Dieses Projekt wird im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingerichteten erziehungswissenschaftlichen Schwerpunktprogramms »Sozialisationsprozeß Jugendlicher unter der Einwirkung bestimmter Lernorte oder einer Mehrzahl von Lernorten« finanziert.

Es stellte sich heraus, daß der »Umwelt« – global aufgefaßt oder als Hintergrund oder Szene begriffen – kein erschließbarer Einfluß auf die Sozialisation Jugendlicher zugeschrieben werden kann. Erst eine Untergliederung in bestimmte, auch objektiv definierbare Umwelteinheiten, an denen Jugendliche sich in typischer Weise handelnd aufzuhalten pflegen (reale »Lernorte«), schien einen geeigneten Zugang zur Forschungsproblematik zu eröffnen. Dadurch sollen Prozesse der Sozialisation Jugendlicher in den Blick kommen, die zum einen zwischen den traditionellen Erziehungs- und Bildungsinstitutionen (Familie, Schule, Betrieb, Jugendarbeit) und außerhalb ihrer verlaufen, zum anderen wegen der in den Strukturen der Umwelt selbst enthaltenen Sinn-dimensionen sozialen Handelns weitgehend unbewußt rezipiert werden (latente Sozialisation).

Hypothesen über die aus den sozialökologischen Bedingungen ableitbaren »Sozialisations-effekte« und die Art ihres Zustandekommens bei Jugendlichen bildeten den Hintergrund erster inhaltlicher Klärungsversuche. Den dem Konzept »Lebensweltorientierung« impliziten methodischen Ansatz der praxisnahen Forschung realisierte das Pro-

jekt im Stadium der theoretischen Vorbereitung noch nicht. Es wird aber langfristig die Absicht verfolgt, einen Beitrag zur Sensibilisierung der Jugendlichen für die Möglichkeiten einer Mitgestaltung ihrer konkreten Umwelt und Lebensbedingungen zu leisten.

So soll angesichts der drängenden aktuellen Problemlage von Hauptschulabgängern (Jugendarbeitslosigkeit) eine personorientierte Bestimmung von Sozialisations-effekten (Wege der Problemlösung im Berufsfindungsprozeß) durch spezifischen Umwelteinfluß als thematischer Einstieg in den Vordergrund gestellt werden. Darüber hinaus werden die Verschränkungen des Prozesses der Berufsfindung mit anderen Problem-dimensionen dieser Altersgruppe (z. B. Partnerorientierung, Identitätsfindung) thematisiert.

- 1 Vgl. Deutsches Jugendinstitut: Zur Reform der Jugendhilfe. Analysen und Alternativen, München 1973.
- 2 Vgl. Jordan (Hrsg.): Jugendhilfe. Beiträge und Materialien zur Reform des Jugendhilferechts, Weinheim 1975.
- 3 Vgl. Brusten und Hurrelmann: Abweichendes Verhalten in der Schule. Eine Untersuchung zu Prozessen der Stigmatisierung, München 1973.
- 4 Bauer/Berg/Sprau-Kuhlen: Zur Situation der Jugendhilfeforschung, München 1976.

Brigitte Gutenberger

Modellprojekt „Erziehungskurse“

I.

Mitte 1974 begann im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) ein Projekt zur Konzeptionierung, Erprobung und Auswertung von Erziehungskursen, in Anlehnung an § 59 RE-JHG¹.

In diesem Arbeitsbereich ist das ISS betroffen von den Diskussionen um die JHG-Reform, und gerade an den Erziehungskursen lassen sich exemplarisch einige grundsätzliche Probleme der JHG-Reform aufzeigen.

Der Erziehungskurs entstammt den Vorschlägen der Arbeiterwohlfahrt für ein erweitertes Jugendhilferecht² und steht damit im Kontext der Bemühungen, sowohl das JWG als auch das JGG grundlegend zu reformieren. Unabhängig davon, daß auch die AW-Vorschläge den Akzent mehr auf die individuelle Problematik und Therapie auffälliger Jugendlicher setzen und kaum auf Devianz als gesellschaftlich produziertes Phänomen eingehen, war hier doch ein entscheidend neuer Gedanke formuliert worden. Die AW-Kommission sah auch in Straftaten, nicht nur in anderen Verhaltensauffälligkeiten, den Symptomcharakter und forderte, daß auch auf jugendliche Delinquenz mit pädagogischen und therapeutischen Maßnahmen zu reagieren sei. Die Kommission wandte sich nachdrücklich dagegen, solche Handlungen bei Jugendlichen, die einen Straftatbestand erfüllen, prinzipiell von anderen Verhaltensauffälligkeiten zu unterscheiden. Sie zog es vor, »von dem Grundgedanken der Gefährdung des jungen Menschen, von seinem spezifischen Erziehungsnotstand auszugehen und nicht davon, ob die jeweilige Konfliktsituation zu einer vom Gesetz mit Strafe bedrohten Handlung geführt oder sich in anderer Weise geäußert hat³«. Und an anderer Stelle heißt es: »Wenn aber Erziehungsnotstände von den Jugendämtern nicht im Zusammenwirken mit den Erziehungsberechtigten behoben werden können und/oder Verstöße junger Menschen nach § 1 JGG vorliegen, muß, von ganz wenigen Fällen abgesehen, die nach dem Vorschlag der Kommission vor Erwachsenen-Strafgerichte kommen sollen, (...) die Inanspruchnahme des differenzierten Katalogs von Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe durch das Jugendgericht angeordnet werden⁴.«

Auch nach heute geltenden Gesetzen sollen die Reaktionen auf Auffälligkeit seitens des Jugendamtes und des Jugendgerichtswesens unter Berücksichtigung der Faktoren gewählt werden, die die individuelle Fehlentwicklung verursacht haben. Schon heute gilt (de jure!) bei straffälligen Jugendlichen, daß die Korrektur der Persönlichkeitsentwicklung durch Erziehung oder Therapie Vorrang vor dem Sühnecharakter hat. Tatsächlich aber läßt sich dieser Gedanke in der derzeitigen Praxis nicht verwirklichen. Für die Schwächen des bestehenden Systems sind mehrere Faktoren verantwortlich, die sich teilweise gegenseitig stabilisieren.

Da ist die Trennung von JWG und JGG, d.h. die Kompetenztrennung von Jugendamt und Jugendgericht, die gefährdete Jugendliche in »noch auffällige« und »schon

straffällige« einteilt. Kriterien für die Zuordnung sind weniger Ursachen und Art der Störung, sondern in stärkerem Maße die Art des Symptoms, also der Verhaltensauffälligkeit, und die Strafmündigkeit.

Hinzu kommt, daß es sowohl dem Jugendamt als auch dem Jugendgericht an geeigneten Möglichkeiten mangelt, den Jugendlichen tatsächlich qualifizierte pädagogisch-therapeutische Hilfe anzubieten. Die bestehenden Institutionen, Heime in fast gleichem Maße wie Jugendarrest oder Jugendstrafanstalt, eignen sich in der Regel weit besser zur Bestrafung ihrer Insassen als zur erzieherischen Einflußnahme. Und während das JWG noch eindeutig den Erziehungsgedanken akzentuiert, müssen die Jugendrichter (aufgrund ihrer Ausbildung sicher nicht bestens dafür geeignet) mit der Zwierspältigkeit eines JGG fertig werden, das eben nur teilweise pädagogisch, zu einem guten Teil aber auch noch tat- und sühneorientiert ist. Bei Jugendgerichtsverhandlungen läßt sich beobachten, daß die Schärfe der Sanktion immer noch in hohem Maße mit dem Ausmaß des angerichteten Schadens begründet wird. Ein solches Vorgehen führt nur allzu leicht dazu, auch den Grad der Fehlentwicklung durch Art und Umfang des Delikts zu definieren. Wenn aber das Delikt de facto zum einzigen Indikator der Dissozialitätsqualität wird, kann von einer wirklich differenzierten Reaktion auf Delinquenz keine Rede mehr sein.

Die Absicht der AW-Kommission, einer solchen Praxis zu begegnen, konkretisiert sich im Fall des Erziehungskurses an der Forderung, das Recht der Teilnahme nicht nur den Klienten des Jugendamtes und Vormundschaftsgerichtes zuzugestehen, sondern auch denen des Jugendgerichts. Der Erziehungskurs sollte nach dem Willen dieses Gremiums den für wirkungslos gehaltenen Jugendarrest ersetzen und damit Teil eines ebenfalls erneuerten JGG werden.

Von dieser ursprünglichen Intention sind in dem vorliegenden JHG-Entwurf nur noch unbedeutende Überbleibsel zu spüren. Der RE-JHG enthält den Vorschlag einer geringfügigen Änderung des JGG, nämlich, den Begriff »Erziehungsmaßregeln« in der Überschrift des zweiten Abschnittes durch das Wort »Erziehungshilfen« zu ersetzen und in den Maßnahmenkatalog des § 9 die Erziehungskurse mit aufzunehmen. D. h.: Der Jugendarrest würde auch nach Inkrafttreten des JHG entgegen den Empfehlungen der AW weiter bestehen bleiben. Der Erziehungskurs wäre zwar ein zusätzliches Instrument der Reaktion auch des Jugendgerichts, ob aber darauf zurückgegriffen wird, steht dem entscheidenden Richter anheim. Wenn er es tut, dann vielleicht nur, wie Max Busch befürchtet, weil die gesetzlich geregelte Dauer der Kurse (von 3 Wochen bis zu 6 Monaten) die schon oft beklagte Lücke füllt, zwischen dem höchstens 4wöchigen Jugendarrest und der erst mit 6 Monaten beginnenden Jugendstrafe⁵.

Verändert wurde auch die Zielgruppe: Der § 59 spricht von Kindern und Jugendlichen, während die AW-Kommission diese Maßnahme ausdrücklich als für Kinder ungeeignet beschrieb: »Erziehungskurse sollen dem jungen Menschen brauchbare Hilfen zu reiferer Konfliktverarbeitung bieten (daher kommen sie für Kinder nicht in Betracht)⁶.«

Trotz des zweifellos innovativen Charakters der AW-Vorschläge soll hier nicht übersehen werden, daß sich der Erziehungskurs in seiner im RE-JHG beschriebenen Form von der ersten Fassung im AW-Papier in einem Punkt nicht unterscheidet: Hier wie dort soll individuelles Fehlverhalten geändert werden. »Wichtig ist, daß den . . . jungen Menschen bewußt wird, für ihr Tun einstehen zu müssen«, heißt es in den Erläuterungen zum RE. Dabei wird kaum berücksichtigt, ob die Umwelt, in die die Kursteilnehmer zurückkehren, Verhaltensänderungen überhaupt zuläßt.

II.

Als im ISS die Arbeit am Projekt Erziehungskurse begann, war die kommende Finanzmisere in ihrem ganzen Ausmaß, und damit auch das Scheitern des JHG, noch nicht abzusehen. Allgemein wurde damit gerechnet, daß das Reformwerk noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden würde. Zu erwarten war also, daß der Erziehungskurs schon bald zu einem konkreten Instrument im Maßnahmen-Repertoire der betroffenen Institutionen werden würde. Um so wichtiger schien es, über eine exakte Zielgruppendefinition und eine möglichst optimale methodisch-didaktische Konzeption die vagen formalen und damit problematischen Ausführungen des Entwurfes mit Inhalt zu füllen.

Das im ISS entwickelte Konzept kann hier nur skizziert werden. Wir gingen davon aus, daß eine altersbedingte, prinzipiell schichtunabhängige Verhaltensunsicherheit bei Jugendlichen leicht zu Auffälligkeiten führen kann. Trotzdem ist für Jugendliche der Unterschicht die Gefahr ungleich größer, auffällig (bzw. so klassifiziert) zu werden. Einmal, weil ihnen ihre Umwelt wesentlich weniger Lernhilfen für sozial erwünschtes Verhalten (definiert durch die Mittelschicht) zur Verfügung stellt. Bezogen auf diese Größe ist ihr Mangel an Handlungskompetenz größer als der von privilegierten Altersgenossen. Zum anderen, weil viele der Verhaltensmuster, die ihnen ihre schichtspezifische Sozialisation vermittelt, zwar ihrer Lebenswirklichkeit durchaus angemessen sind, aber mit den Normen der wertsetzenden Schicht kollidieren.

Für unsere praktische Arbeit formulierten wir auf der Grundlage dieser Überlegungen die folgenden Forderungen:

1. Erziehungskurse sollen helfen, das Verhaltensrepertoire der Teilnehmer zu erweitern; Verhaltensnormen und -muster der Mittelschicht müssen auch für Jugendliche der Unterschicht, an die sich die Kurse vordringlich wenden, verfügbar sein, um sozialer Diskriminierung und Chancenverweigerung entgegenzuwirken.
2. Die Kurse sollen die Teilnehmer befähigen, ihre individuellen und gemeinsamen Interessen zu definieren, zu artikulieren und sich für ihre Verwirklichung einzusetzen.
3. Die Kurse müssen die Wohn- und Lebensbedingungen der Jugendlichen in die Arbeit einbeziehen, indem sie sich eine auf diese Umwelt zielende, gemeinsam zu bewältigende Aufgabe stellen.
4. Eine exakte Zielgruppenbestimmung im Sinne einer Einordnung der Jugendlichen

in Dissozialitätskategorien hat selbst schon wieder stigmatisierenden Charakter und widerspräche dem hier zugrundegelegten theoretischen Ansatz.

Formal sahen wir drei Ansätze zur Erprobung von Erziehungskursen, nämlich die Felder der Jugendarbeit, die den Einsatz dieser Maßnahme auch nach den heute geltenden Gesetzen schon erlauben:

1. Kurse im Kompetenzbereich des Jugendamtes nach § 62 JWG:
Die Weisung zur Teilnahme erfolgt durch das Jugendamt oder das Vormundschaftsgericht.
2. Kurse im Kompetenzbereich des Jugendgerichts, rechtlich abgesichert durch § 10 JGG:
Die Weisung erfolgt durch den Jugendrichter.
3. Kurse mit freiwilliger Teilnahme im Rahmen von Obdachlosen- oder Stadteilarbeit als spezifische Form der prophylaktischen Jugendhilfe. Solche Kurse könnten über § 5 JWG abgesichert werden.

Daß wir uns in der ersten Modellphase auf die Erprobung von Erziehungskursen für delinquente Jugendliche (2. Absatz) konzentrierten, hatte zwei Gründe: Einmal bot sich hier die Chance zur Zusammenarbeit mit einem schon eingespielten Team, zum zweiten hielten wir es auch politisch für zweckmäßig, Kurse gerade für diese Zielgruppe zu konzipieren, deren Berücksichtigung durch das JHG ja keineswegs mehr zwingend vorgeschrieben war.

Beteiligt war an diesem Modell neben zwei ISS-Mitarbeitern vom Januar 1975 an ein Arbeitskreis der Katholischen Hochschulgemeinde Koblenz, zu dem drei Sozialarbeiter-Studenten und vier angehende Diplom-Pädagogen gehörten. Diese Gruppe hatte sich unabhängig vom ISS mit den Erziehungskursen auseinandergesetzt, und beim ersten Kontakt zeigte sich, daß sie übereinstimmende bzw. vergleichbare theoretische Prämissen formuliert hatte. Ausgangspunkt der Arbeit des AK war die Unzufriedenheit mit dem Kurzarrest und Zweifel an dessen Wirksamkeit. In Anlehnung an die in den AW-Vorschlägen genannten Wochenend-Erziehungskurse hatte die Gruppe einen Modellentwurf zur Durchführung gruppenpädagogischer Wochenenden, alternativ zum Wochenendarrest erstellt. Im Oktober und November 1974 konnte der AK diesen Entwurf in der Praxis erproben. Mit Hilfe eines Koblenzer Jugendrichters, der für finanzielle Unterstützung durch das Rheinland-Pfälzische Justizministerium gesorgt und über § 10 JGG bei 10 delinquenten Jugendlichen die Teilnahme an zwei Wochenendkursen angeordnet hatte, führte der AK an zwei aufeinander folgenden Wochenenden Erziehungskurse in einer Jugendherberge durch.

Der Beginn der Zusammenarbeit vom ISS und AK Koblenz fiel in eine günstige Arbeitsphase. Beide Seiten hatten bereits die wichtigsten Vorüberlegungen (Erprobungen) abgeschlossen, auf die sie nun zurückgreifen konnten. Das nun zu beschreibende, vom ISS und AK gemeinsam durchgeführte Programm wurde auf der Grundlage dieser theoretischen und praktischen Vorerfahrungen kooperativ entwickelt. Unsere Zielsetzung umfaßte im wesentlichen drei Punkte:

1. Wir wollten trotz des nun anders lautenden Gesetzentwurfs den Erziehungskurs nicht nur als Alternative, sondern auch als Ersatz für den Jugendarrest verstanden wissen. Wenn eine Streichung des Arrestes vorläufig rechtlich auch nicht möglich erschien, so hofften wir doch darauf, daß Jugendrichter, würde ihnen nur eine vielversprechende Alternative angeboten, auf die Verhängung von Arrest verzichten würden. Dieses Fernziel war, darüber waren wir uns einig, wenn überhaupt, dann nur schrittweise zu erreichen. Deshalb beschränkten wir uns zunächst darauf, neue Wochenend-Erziehungskurse als Ersatz für den Kurzarrest zu planen. Wir wußten, daß der Kurzarrest von einem Teil der Jugendrichter nur noch ungern verhängt wird und konnten deshalb - zu Recht, wie sich später zeigte - auf Unterstützung von dieser Seite hoffen.

2. Unsere Zielgruppe sollte aus solchen Jugendlichen bestehen, die von Jugendrichtern zur Teilnahme an jeweils zwei aufeinander folgenden Wochenenden verurteilt würden. In ihren Augen mußten die Kurse zwangsläufig repressiven Charakter haben. Da wir einerseits auf diese unfreiwillige Teilnahme nicht verzichten konnten, uns aber andererseits auch damit nicht zufrieden geben wollten, beinhaltete unsere Planung das Angebot einer halbjährigen, freiwilligen »Nachbetreuung« (Arbeitstitel): Die Jugendlichen aus den Wochenendkursen sollten motiviert werden, freiwillig einmal wöchentlich an einem von uns organisierten, ca. 3stündigen Gruppentreffen teilzunehmen. Diese wöchentlichen Gruppentreffen sollten noch weitere wichtige Funktionen erfüllen:

a) Uns war klar, daß die notwendige Vermittlung und Einübung neuer Verhaltensweisen sicher nicht nur an zwei Wochenenden zu leisten ist. Neben der Motivation sollten die Wochenenden vor allem dazu dienen, die Gruppen zu integrieren, die Schwierigkeiten der Teilnehmer, mit denen sich die spätere Arbeit zu befassen hatte, kennenzulernen und Lernprozesse einzuleiten.

b) Wenn wir uns auch nicht in der Lage sahen, mit unserer Arbeit die gesellschaftlichen Faktoren zu erreichen, die die Lebenssituation der Jugendlichen der Unterschicht (denn mit denen hatten wir es zu tun) bestimmen und in vielen Fällen das Erlernen von strafrechtlich unauffälligem Verhalten behindern, wollten wir uns andererseits auch nicht nur auf die »Anpassung« der Kursteilnehmer beschränken. Eine in vieler Hinsicht restriktive und repressive Umwelt war nicht nur ihr Problem, sondern ebenso das ihrer (vielleicht noch nicht delinquenten) Freunde und Freundinnen. Jugendliche von ihrem Freundeskreis, der ja auch ein Lernfeld und Sozialisationsmilieu repräsentiert, zu isolieren, und nur einzelnen Lernhilfen anzubieten, erschien uns wenig erfolgversprechend; wir mußten also zwangsläufig den Adressatenkreis für die Nachbetreuung erweitern.

c) Und ein letztes Ziel erschien uns im Rahmen einer freiwilligen Nachbetreuung realisierbar: Uns für den Zeitraum, in dem sich die Gruppe kontinuierlich treffen sollte, eine Aufgabe zu stellen, die in irgendeiner Form die ungünstige Umwelt

punktuell veränderte. Dabei sollte nicht die Qualität dieser Veränderung entscheidend sein, sondern die während dieser Arbeit und durch diese Arbeit mögliche Vermittlung von

- solidarischen Verhaltensweisen
- Strategien, um erwünschte Ziele auch durchsetzen zu können
- mehr Selbstwertgefühl, und damit auch
- dem Bewußtsein, in der Gruppe Probleme besser bewältigen zu können, als allein.

Diese Planung präsentierten wir einem Kreis von Jugendrichtern und gewannen die Unterstützung von zwei Richtern aus Siegburg und einem aus Bonn. Sie ermöglichten uns die Veranstaltung von vier Wochenendmaßnahmen mit insgesamt 27 Jugendlichen. Die Nachbetreuung führten wir im CVJM-Haus in Siegburg durch.

Diese Kursorganisation, die m. E. einen ersten Schritt darstellt, die bisherigen Reaktionsformen auf jugendliche Delinquenz qualitativ zu verändern, wird seit Ende 1975 von dem AK-Koblenz in eigener Regie weiter erprobt. Das ISS hat sich inzwischen (bedingt u. a. durch die Verlegung des Institutssitzes nach Frankfurt) dem unter 3. genannten Ansatz (Kurse mit freiwilliger Teilnahme) zugewandt.

III.

Scheint es auch notwendig und wünschenswert, die Eignung der Erziehungskurse als Maßnahme auch für delinquente Jugendliche nachzuweisen, so ist deshalb eine Erprobung von Kursen im Rahmen des Jugendhilfeangebotes nicht weniger wichtig. Ebenso wie im Bereich der gerichtlichen Zuständigkeit haben sich auch hier die Schwächen des Instrumentariums, mit dem die kommunalen Jugendämter bei Fehlverhalten und Gefährdung von Kindern und Jugendlichen eingreifen können, in der Vergangenheit deutlich gezeigt.

Auch die vorhandenen pädagogischen Freizeitangebote (z. B. Jugendclubs und Jugendzentren), von denen man sich eine zeitlang noch prophylaktische Wirksamkeit erhoffte, haben diesem Anspruch nicht gerecht werden können: Um überhaupt existenzfähig und arbeitsfähig zu bleiben, sind sie gezwungen, gerade die auffälligen Jugendlichen, die am meisten der Hilfe bedürfen, auszuschließen. Es ist zu erwarten, daß die Jugendarbeitslosigkeit die Problematik jugendlicher Dissozialität noch verschärft.

Die Konzeptionierung und modellhafte Erprobung von Erziehungskursen wäre zum gegebenen Zeitpunkt nur sinnvoll,

- a) wenn sie innerhalb des vom RE-JHG vorgegebenen Rahmens einen Beitrag zur Systematisierung und Effektivierung der Jugendhilfe leisten könnte, und
- b) wenn sie sich über die Modellphase hinaus unter Berücksichtigung der finanziellen Engpässe bei öffentlichen und freien Trägern im Katalog der Jugendhilfe-Angebote institutionalisieren ließe.

Das hier vorgelegte Modellprogramm, das von Mitte 1976 bis etwa Ende 1978 im ISS erprobt werden soll, versucht diesem Anspruch Rechnung zu tragen:

Zu a)

Betroffen von den Schwächen der Jugendhilfe und von der Jugendarbeitslosigkeit, und deshalb in besonderem Maße gefährdet, sind Jugendliche aus sozialen Brennpunkten.

Als solche Brennpunkte müssen neben Obdachlosensiedlungen und vergleichbaren Wohngebieten auch »Pendlerstädte« und bestimmte Neubausiedlungen angesehen werden, denen es an infrastrukturellen Wohnfolgeeinrichtungen fehlt: Entweder, weil hier die Stadtplanung versagt hat, oder weil das geringe Steueraufkommen dieser Städte die Berücksichtigung solcher Bedürfnisse nicht gestattet. Anonymität, Mangel an informellen Kontakten und nachbarschaftlicher Kommunikation, das Nicht-Vorhandensein von Treffpunkten für Clubs, Hobby- und Interessengruppen etc. bedeutet immer auch Verlust an sozialer Kontrolle, Verlust an »Trainingsfeldern« für das Einüben sozial erwünschter Verhaltensmuster.

Defekte Sozialstrukturen jedoch sind in hohem Maße mitverantwortlich für jugendliches Fehlverhalten, wie mehrfach schon in wissenschaftlichen Untersuchungen im In- und Ausland nachgewiesen wurde⁸.

Bisher hat das Netz jugendpflegerischer Aktivitäten gerade diese Gruppe von Heranwachsenden nicht auffangen können. Sie waren die »Störer«, die in Jugendzentren und -clubs und anderen Freizeitangeboten keinen Platz fanden, um die man sich erst kümmerte, wenn sie durch Fehlverhalten auffielen. Ein unspezifisches Verständnis von »der Jugend«, an dem sich diese Aktivitäten meist ausrichten, die Orientierung an solchen Gruppen und Personen, die Motivation, Initiative und die Fähigkeit der Interessenartikulation schon mitbrachten, schließlich auch die Erwartungshaltung der Träger, die zum Teil Finanzierungen von möglichst konfliktlosem Funktionieren und der »Unauffälligkeit« solcher Einrichtungen abhängig machten – diese und andere Faktoren behinderten die Entwicklung eines wirksamen, sozialpädagogischen reaktiven und prophylaktischen Instrumentariums.

Der Erziehungskurs könnte Teil eines solchen Instrumentariums werden, wenn er vordringlich unter den folgenden Voraussetzungen erprobt und institutionalisiert würde:

- Er müsste sich zuerst an die hier skizzierte Gruppe besonders gefährdeter Jugendlicher wenden.
- Er müsste in den sozialen Brennpunkten stattfinden, deren Sozialstruktur als »kriminogenen Faktor« reflektieren und eng in die Arbeit einbeziehen.
- Er müsste innerhalb von Rahmenbedingungen (z. B. Gemeinwesen-, Jugendzentrumsarbeit) angeboten werden, die seinen Teilnehmern Perspektiven des Engagements und der Freizeitaktivität eröffnen und die ebenfalls langfristig auf eine Verbesse-

rung dieser Sozialstruktur abzielen, bzw. weitere Hilfen für die Bewältigung hier verursachter Probleme bereitstellen.

Zu b)

Will man den Erziehungskurs nicht nur für eine relativ kurze Modellphase konzipieren, sondern im Leistungsangebot der Jugendämter und der freien Träger verankern, muß man die gesellschaftlichen Realitäten berücksichtigen. Kaum eine Kommune oder ein Wohlfahrtsverband ist heute in der Lage, den Stellenplan oder Sachmittelhaushalt wesentlich zu erweitern. Deshalb rechnet das hier beschriebene Programm mit den vorhandenen Kapazitäten: Der Erziehungskurs soll den Leistungskatalog der Jugendhilfe nicht als neue *Maßnahme* ergänzen, sondern im Ergebnis einen schon bestehenden, bisher aber weitgehend ineffektiven Teil der Jugendarbeit systematisieren und inhaltlich neu gestalten. Dies kann gelingen, wenn der Erziehungskurs als *Methode* verstanden und den Sozialarbeitern zur Verfügung gestellt wird, die in den oben beschriebenen Feldern schon tätig sind.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen ergeben sich konkrete Folgerungen für die Modellplanung:

- Indikator für die Notwendigkeit vor Erziehungskursen ist die Gefährdung, die aus defekten Sozialstrukturen in sozialen Brennpunkten erwächst. In der »noch nicht schweren Fehlentwicklung«, mit der der RE-JHG die potentielle Zielgruppe beschreibt, wird diese Gefährdung manifest. Ein statistisch nachgewiesenes besonderes Ausmaß jugendlicher Delinquenz in bestimmten Wohnvierteln sollte dazu dienen, Durchführungsorte für das Modellprogramm zu bestimmen. Die individuelle Auffälligkeit einzelner Jugendlicher darf dagegen nicht das einzige Kriterium für die Auswahl der Kursteilnehmer sein. Vielmehr sollten Bandendelinquenz und dissoziales Verhalten einzelner Mitglieder dazu dienen, besonders gefährdete Gruppen zu identifizieren. Solche mehr oder weniger losen Gruppierungen wären die wichtigsten Adressaten des Kursprogramms. Denn auch die noch nicht devianten Freunde und Freundinnen jugendlicher Auffälliger sind im Sinne unseres Konzepts gefährdet und bedürfen prophylaktischer Hilfe.
- Noch aus einem anderen Grund sollten sich die Erziehungskurse möglichst an Teilnehmergruppen richten, die sich untereinander kennen und auch sonst ihre Freizeit gemeinsam verbringen: Einmal, um zu verhindern, daß Lernprozesse, die bei einzelnen initiiert werden können, nicht sofort wieder durch die Freunde neutralisiert werden. Zum anderen, um gerade die für solche Gruppen typischen hierarchischen Strukturen und im Grunde unsolidarischen Verhaltensmuster soweit es geht aufzulösen und die oft kriminogenen Gruppennormen umzudefinieren.
- Die pädagogische Arbeit in den Kursen orientiert sich an vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen über die potentielle Zielgruppe. Grobziel ist die Befähigung zu mehr *Handlungskompetenz*, diese differenziert nach
- Gruppenfähigkeit

- Konfliktfähigkeit
- Planungsfähigkeit
- Solidarität⁹.

Diese Zielsetzung soll auf zwei Ebenen operationalisiert werden:

1. Auf der Grundlage von idealtypischen und konkreten Informationen über die potentielle bzw. die tatsächliche Teilnehmergruppe werden die Handlungsdefizite der Jugendlichen definiert. Daran orientiert sind *experimentelle* Trainings- und Rollenspieleinheiten zu entwickeln, mit denen alternative Handlungsmuster eingeübt und durch Einsatz von Video-Technik von den Teilnehmern aufgearbeitet und kontrolliert werden können.

2. Ein *reales* Handlungsfeld für das Lernen neuer Verhaltensweisen soll eine Aufgabenstellung (z. B. Einrichtung eines Hobbyraumes, einer kleinen Werkstatt, Drehen eines Videofilmes etc.) liefern.

Kriterien für die Definition solcher Aufgaben sind

- a) ihr Bezug zur konkreten Lebenssituation der Teilnehmer, die von ihnen als *beeinflussbare* Größe erfahren werden soll;
- b) ihr Motivationspotential, d. h., das Ziel muß sich an den Interessen und Bedürfnissen der Teilnehmer orientieren;
- c) ihre Eignung, *alle* Teilnehmer auf gemeinsames, selbstverantwortliches Planen und zielgerechtes Handeln zu verpflichten (s. zur Gestaltung der Kurse auch Anlage).

Der im § 57 RE-JHG umrissene Rahmen läßt unterschiedliche formale Gestaltungsmöglichkeiten der Erziehungskurse zu. Innerhalb dieses Rahmens wird die Organisation des ISS-Modellprogramms von den inhaltlichen Zielsetzungen bestimmt: Die Kurse müssen *ambulant* durchgeführt werden (was »Klausurfahrten« zur Intensivierung der Gruppenkohäsion nicht ausschließt). Der Lebensbereich der Jugendlichen ist ihr natürliches Lernfeld. Einflüsse und Informationen, denen sie ständig ausgesetzt sind, müssen für die Kursbetreuer erfahrbar sein und von ihnen in einem interdependenten Verhältnis zu den Lernimpulsen gesehen werden, die sie bei den Kursen geben und weiter entwickeln.

Da sich die Zielsetzungen nicht kurzfristig verwirklichen lassen, sind die Erziehungskurse dieses Modellversuchs jeweils auf *6 Monate* terminiert.

Die in den Kursen initiierten Lernprozesse bedürfen einer *langfristigen Absicherung und Stabilisierung*. Die Erziehungskurse sind als »Intensivprogramme« zu verstehen, deren Teilnehmern die Chance geboten werden muß, sich in übergeordnete Angebote (Aktivitäten im Rahmen von Stadtteilarbeit) einzubringen.

Als solche »Intensivprogramme« sind die Kurse auf die *Freiwilligkeit* der Teilnahme angewiesen, wenn sie nicht wiederum eine Maßnahme mit stigmatisierender (und dadurch möglicherweise auch kriminalisierender) Wirkung sein wollen.

Wenn die Erziehungskurse in der beschriebenen Weise eine innovative Erweiterung

der Jugendhilfe darstellen sollen, muß eine Erprobung und Auswertung verbindliche Daten und Erkenntnisse liefern über

- a) die Motivierbarkeit der Zielgruppe zu freiwilligem, kontinuierlichem Besuch der Gruppentreffen;
- b) Form und Inhalt übertragbarer didaktischer Einheiten;
- c) die Möglichkeiten der Koordination von Erziehungskursen mit anderen Stadtteilaktivitäten;
- d) die Entwicklung eines empirischen Instrumentariums zur Effektivitätskontrolle sozialpädagogischer Interventionen.

Diese Forschungsziele sind nur im Rahmen eines wissenschaftlichen Großversuchs zu erreichen.

Das ISS-Modellprogramm sieht deshalb die Planung, Durchführung und Auswertung von jeweils zwei 6-Monats-Kursen an voraussichtlich 6 Durchführungsorten vor. Diese Projektorganisation erlaubt den Vergleich zwischen unterschiedlichen soziostrukturellen Bedingungen (Obdachlosensiedlungen, »Pendlerstädte«). Gleichzeitig sind so die einzelnen Projekte noch überschaubar und durch das ISS zentral zu begleiten.

Jeweils zwei ambulante 6-Monats-Kurse durchzuführen, ermöglicht eine optimale Absicherung der Forschungsergebnisse.

Erstens können bei insgesamt 12 Kursen und einer Teilnehmerzahl von insgesamt ca. 100–120 die Erkenntnisse über die Zielgruppe weitgehend als repräsentativ angesehen werden.

Zweitens können nach einer Zwischenauswertung die Ergebnisse der ersten Projektphase noch einmal in ein Programm eingebracht und überprüft werden.

Jeder Kurs sollte mit zwei wöchentlichen Gruppensitzungen arbeiten, da anzunehmen ist, daß so einerseits die notwendige Kontinuität der Gruppenprozesse gewährleistet ist, andererseits die Teilnahmebereitschaft der Jugendlichen nicht überfordert wird.

Die Freiwilligkeit des Kursbesuchs setzt voraus, daß die Teilnehmer durch geeignete Formen der Werbung und Information motiviert und gewonnen werden. Erfahrungen, die während der Pilotphase im ISS-Projekt Erziehungskurse mit Jugendlichen aus Bonn und Siegburg gewonnen wurden, lassen den Schluß zu, daß dies grundsätzlich möglich ist: Allerdings muß damit gerechnet werden, daß von den zunächst interessierten Jugendlichen ein Teil fortbleibt.

Deshalb sollten pro Kurs etwa 30 Teilnehmer »geworben« werden, so daß bei einer einkalkulierten Schrumpfung dieser Ausgangsgruppe mit einer de-facto-Teilnehmerzahl von 10–25 zu rechnen ist.

Inzwischen wurden für eine Erprobung von Erziehungskursen Mittel aus dem Bundesjugendplan bereitgestellt. Die Studienkommission beim BMJFG, die die Modellanträge inhaltlich überprüft, formulierte als eine *conditio sine qua non* für durch-

zuführende Projekte ausdrücklich das Freiwilligkeitsprinzip. Sicher nicht zuletzt wegen der Befürchtung, interessierte Träger könnten andernfalls den leichteren Weg der angeordneten Teilnahme gehen, ohne die Verpflichtung, sich intensiv mit den Möglichkeiten der Motivierung und damit mit den Interessen der Jugendlichen auseinanderzusetzen.

1 § 59 RE-JHG, Stand 15. 8. 1974, lautet:

(1) Kinder und Jugendliche, bei denen eine schwere Fehlentwicklung noch nicht vorliegt, die aber einer kurzzeitigen erzieherischen Einwirkung bedürfen, haben Anspruch auf Teilnahme an einem Erziehungskurs. Der Anspruch besteht nur, wenn die Voraussetzungen einer Erziehungshilfe nach § 62 nicht gegeben sind.

(2) Erziehungskurse sind zeitlich befristete Übungs- und Erfahrungskurse, die Kindern und Jugendlichen auf der Grundlage eines therapeutisch-pädagogischen Konzepts eingehende Hilfen zur Konfliktverarbeitung bieten.

(3) Erziehungskurse werden in besonderen Einrichtungen der Jugendhilfe ausgeführt; die Mindestdauer beträgt drei Wochen, die Höchstdauer sechs Monate. Die Teilnahme an einem schon begonnenen Kurs ist nicht zulässig. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll darauf hinwirken, daß Kinder oder Jugendliche aus einem schon begonnenen Kurs nicht vorzeitig ausscheiden.

(4) Erziehungskurse können unter Aufrechterhaltung des bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses durchgeführt werden, wenn dies mit dem Zweck des Erziehungskurses vereinbar ist und dadurch erhebliche Nachteile für das Kind oder den Jugendlichen vermieden werden können.

2 Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht. Schriften der Arbeiterwohlfahrt 22, Hrsg. Arbeiterwohlfahrt Bundesverband Bonn 1970.

3 A.a.O., S. 22.

4 A.a.O., S. 23 f.

5 Max Busch: »erziehungskurse«, in: Unsere Jugend 1/1974.

6 Siehe Fußnote 2, S. 42.

7 Vgl. A. Diemers Aufsatz in: betrifft erziehung, 7/75.

8 Vgl. H. Schneider: »Jugendkriminalität im Sozialprozeß«, Göttingen 1974.

9 Eine detaillierte Beschreibung und Ableitung dieser Grobziele enthält mein Aufsatz »Freiwillige Erziehungskurse im Rahmen von Obdachlosen- und Stadtteilarbeit«, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 12/75.

Erste Konzeption für die Kursgestaltung

Auf der Grundlage von

- idealtypischen und konkreten Informationen über die Zielgruppe, und
- Erfahrungen der Betreuer, speziell in Kursphase I und II, aber auch in den restlichen Phasen,

muß eine Identifikation der Handlungsdefizite der Teilnehmer erfolgen.

Daran orientiert sind Trainings- und Rollenspielelemente zu entwickeln, mit denen alternative Handlungsmuster eingeübt und durch Einsatz von Video von den Teilnehmern kontrolliert werden können.

Der Einsatz solcher Elemente zur Verhaltensmodifikation ist keiner Kursphase eindeutig zuzuordnen; er muß parallel zu dem im folgenden dargestellten Programm jeweils situativ erfolgen.

Kursphase	Teilziele	Einsatz von Verfahrensweisen und Methoden
I. bis ca. 4. Woche	<ul style="list-style-type: none"> — Gruppenintegration — Abbau von Artikulationshemmungen — Verbindlichkeit — biographische Sprache von Teilnehmern und Betreuern 	ja nach Möglichkeit der Teilnehmer — 2 Wochenenden — 1 Woche — 14 Tage } Klausurfahrt Einsatz zielrelevanter gruppenspezifischer Elemente Problematisierung und Visualisierung gruppeninterner Strukturen
II. bis ca. 8. Woche	<ul style="list-style-type: none"> — Problem- und Bedürfnisartikulation durch die Teilnehmer — Feststellung der Leistungsfähigkeit der Gruppe bei akuten Notlagen einzelner — Organisation entsprechender Selbsthilfeformen 	<ul style="list-style-type: none"> — Rollen- und Planspiele — Zusammenstellung und Verwertung der in der Gruppe vorhandenen Informationen über mögliche Hilfen — gegebenenfalls Gespräche mit Eltern und Vertretern von Behörden — Filme und Fernsehspiele, die Informations- und Identifikationsmöglichkeiten anbieten (z. B. durch Visualisierung von Sozialisationsproblemen, Lernen von Verhalten, Selbstorganisationen von Jugendlichen in vergl. Problemlage)
III. bis ca. 10. Woche	<ul style="list-style-type: none"> — Definition der praktischen gruppeninternen Zielsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> — Themenzentrierte Gruppendiskussion

Jugendhilfe

Beiträge · Dokumente · Materialien

Kursphase	Teilziele	Einsatz von Verfahrensweisen und Methoden
-----------	-----------	---

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> — Planung der Verwirklichung — Festlegung von Arbeitsschritten und Aufgabenverteilung — Partizipation der Teilnehmer | |
| IV. bis ca. 22. Woche | <ul style="list-style-type: none"> — Zielverwirklichung — Einüben solidarischer Verhaltensweisen — Konfliktfähigkeit — Selbsteinschätzung — Steigerung des Selbstwertgefühls | <ul style="list-style-type: none"> — Begleitung dieser Phase durch Anleitung, Information und Verstärkung erwünschten Verhaltens, entsprechende lerntheoretische Prinzipien |
| V. bis zum Kursende | <ul style="list-style-type: none"> — Formulierung von Perspektiven durch die Teilnehmer | <ul style="list-style-type: none"> — Themenzentrierte Gruppendiskussion — Einbeziehung des sozialen Umfelds (hier kann vorab kaum Konkretes genannt werden; diese letzte Phase hängt mehr als jede andere vom Verlauf des Programms ab). |

AUTOREN:

Martin Grieser

Jurist, Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts, München

Brigitte Gutenberg

Dipl.-Soz., Mitarbeiterin des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt/M.

Harald Hottel

Oberregierungsrat im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn

Erwin Jordan

Soziologe, Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, Bonn

Johannes Münder

Dr. jur., Dozent an der Fachhochschule Wiesbaden

Werner Schefold

Dipl.-Soz., Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts, München

Jugendhilfe

Beiträge und Materialien zur Reform des Jugendhilferechts. Von Erwin Jordan (Hrsg.), Leiter der Arbeitsgruppe Jugend im Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, Bonn. (Sozialpädagogische Reihe, Band 12. - Beltz Studienbuch 93.) 1975. 381 Seiten. DM 26,- (51093)

Das Studienbuch führt in die neuere Diskussion zur Reform des Jugendhilferechts ein. An charakteristischen Beiträgen und Materialien werden unterschiedliche Interessen und Ansätze in der aktuellen jugendpolitischen Kontroverse verdeutlicht und Probleme einer umfassenden Reformierung der rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfe aufgezeigt.

Juristische Fragestellungen und Problemlösungen sollen dabei nicht isoliert betrachtet, sondern auf dem Hintergrund gesellschaftspolitischer und sozialpädagogischer Wertorientierung untersucht und zur Diskussion gestellt werden.

Der dokumentarische Teil enthält Stellungnahmen von Trägern und Fachverbänden der Jugendhilfe, eine Synopse der wichtigsten Bestimmungen aus Jugendwohlfahrtsgesetz und Reformentwürfen und weiterführende Literatur.

Erwin Jordan (Hrsg.)

Jugendhilfe

BELZ
Studien
buch

Einführung in die Gruppenpsychotherapie

Von Bo Sigrell. Aus dem Schwedischen übersetzt von Helga Schöning. (Beltz Studienbuch 39.) 2. Auflage 1974. 182 Seiten. DM 13,- (51039)

Das Buch soll als Einführung aber auch als Lehrbuch über Gruppenpsychotherapie verstanden werden. Neben den „Fachleuten“ sind inzwischen andere Berufe mit Gruppenpsychotherapie befaßt (z. B. Krankenschwestern und Lehrer), die ebenfalls zum Leserkreis gehören werden.

Die Darstellung ist gekennzeichnet von praxisnaher und vorurteilsfreier Sichtweise gegenüber den verschiedenen Orientierungen innerhalb der Psychotherapieforschung.

Neben Gruppenprotokollen und einem Kapitel über Gruppentherapie für Jugendliche stehen Darlegungen über verschiedene Formen der Behandlungstechnik, über die Theorien zum Prozeß in der Gruppentherapie und die Technik und Zielsetzung der Therapeuten. Schließlich wird die englisch- und schwedischsprachige Literatur bis 1964 bzw. 1970 verarbeitet.

Bo Sigrell

Einführung
in die
Gruppenpsychotherapie

BELZ
Studien
buch

Reform der Heimerziehung

Materialien und Dokumente 1970-1972. Hrsg. von Dr. Wolfgang Bäuerle, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Bonn, und Jürgen Markmann, Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, Bonn. (Sozialpädagogische Reihe, Band 10. - Beltz Monographien Sozialpädagogik.) 1974. 288 Seiten. DM 26,- (55510)

Der Band enthält ausgewählte Dokumentationen zur Reform der Heimerziehung aus den Jahren 1970-1972. Die Systematik des Aufbaues versucht einige wichtige Entwicklungslinien der Diskussion über die Heimerziehung nachzuzeichnen. Die Kritik an der Heimerziehung dokumentieren zwei Beispiele einer Situationsanalyse.

Ausführlich dargestellt werden die von verschiedenen Organisationen und Institutionen entwickelten, zum Teil sehr differenzierten Empfehlungen, was und unter welchen Bedingungen in der Heimerziehung grundlegend zu verändern ist.

Die vorliegende Dokumentation wird sowohl für die Praxis der Heimerziehung als auch für die sozialpädagogische Ausbildung an Fachhochschulen und Fachschulen eine hilfreiche Orientierung sein.

Bäuerle/Markmann (Hrsg.)

Reform der
Heimerziehung

Materialien und Dokumente

BELZ
Monographien