

**Fachpolitische Stellungnahmen und Vorschläge  
des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt**

(1977 – 1978)

Org: AWO

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn

B 78-111

## Inhaltsverzeichnis

Zur Aus-, Weiter- und Fortbildung in der Krankenpflege	5
Zur psychiatrischen Versorgung	10
Zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes vom Oktober 1977	12
Kein Abbau, sondern Weiterentwicklung der Sozialhilfe	21
Unterhaltsvorschußleistungen	32
Zu berufsrechtlichen Fragen der psychosozialen Versorgung	32
Fortsetzung der Strafvollzugsreform und effektivere Straffälligenhilfe	35

Sozialdemokratische Partei  
Deutschlands  
Partei Vorstand  
Archiv

Bonn, im Dezember 1978

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.

Ollenhauerstraße 3, 5300 Bonn 1

A 96 - 01200  
= B 78 - 111

# Zur Aus-, Weiter- und Fortbildung in der Krankenpflege

## 1. Bildungspolitische Aufgaben für die Krankenpflege

### 1.1 Zur bildungspolitischen Diskussion

In der allgemeinen bildungspolitischen Debatte werden mehrere Zielkonflikte deutlich. Nach dem Grundsatz »Anpassung des Bildungs- an das Beschäftigungssystem« wird darüber diskutiert und entschieden, wie der Bildungsbereich seine Dienstleistungsaufgabe für die Arbeitswelt am besten erfüllen kann. Selbst wenn man eine derart eingeschränkte Aufgabenstellung akzeptieren sollte, muß man auf Probleme hinweisen. Zum einen ist die Qualität der Anpassungsleistung von den Informationen abhängig, die über ein künftiges Beschäftigungssystem und dessen Bedarf an entsprechend qualifiziertem Personal zur Verfügung stehen. Zum anderen wirkt diese Qualifikation auf das Beschäftigungssystem zurück. Vorschlägen zur Aus-, Weiter- und Fortbildung liegen demnach notwendigerweise Vorstellungen über die künftige Struktur des betreffenden Arbeitsbereiches zugrunde. Ebenso müssen sie auf die zwar weitgehend ungewisse, aber mit einiger Sicherheit gewandelte Struktur dieses Bereiches Bezug nehmen. Bildungspolitik kann und soll u. E. aber jenseits dieser Anpassungsfunktion verstanden werden als die Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen und Chancengleichheit ermöglichende gesellschaftliche Aufgabe. Die Kompetenz des einzelnen soll entwickelt und ständig verbessert werden, sich selbst und seine Umwelt zu erkennen, zu bewerten und dieser Erkenntnis gemäß zu handeln. Eine solche Bedeutung wurde traditionellerweise vor allem gymnasialen und Hochschulbildungsgängen zugesprochen. Doch auch von der beruflichen Bildung muß gesprochen werden, daß sie die sozialen Kompetenzen des einzelnen erweitert. Das ist aber auch wegen der Ausdifferenzierung der Funktionen im Beschäftigungssystem und der Notwendigkeit verstärkter Kooperation angebracht.

### 1.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Das Krankenhausfinanzierungsgesetz vom 29. 6. 1972 hat in der Übergangsvorschrift des § 30 den 31. 12. 1978 als *den* Tag genannt, bis zu dem die Kosten von Ausbildungsstätten über die Pflegesätze abgerechnet werden können. Diese Frist wurde durch das Haushaltsstrukturgesetz bis zum 31. 12. 1981 verlängert. Da die Ausbildungsgänge in der Krankenpflege drei Jahre dauern, sind schon die im Frühjahr 1979 beginnenden Ausbildungsgänge finanziell nicht mehr voll gesichert. Im Juli 1975 wurde der bisher letzte Referentenentwurf eines Gesetzes über nichtärztliche Heilberufe in der Geburtshilfe und in der Krankenpflege vorgelegt. Nach den Intentionen der Verfasser soll dieses Gesetz zunächst zwar nur für die beiden genannten Bereiche gelten, jedoch später als Rahmengesetz alle nichtärztlichen Heilberufe umfassen.

Das Gesetzgebungsverfahren muß nunmehr zügig, wenn auch mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt werden. Hier und da angestellten Überlegungen zu einer erneuten Verlängerung der Übergangsfrist treten wir entgegen. Die Änderung der grundlegenden Strukturen der Krankenpflegeausbildung, insbesondere die Einordnung in das Bildungssystem, kann nicht länger verschoben werden.

### 1.3 Entwicklungstendenzen in der Krankenpflege

Aus mehreren Gründen müssen für die Aus-, Weiter- und Fortbildung Regelungen gefunden werden, die hinreichend flexibel sind, sich der künftigen Entwicklung

anzupassen, und die es dem Personal erlauben, zumindest mit den Änderungen im Gesundheitswesen Schritt zu halten, besser noch, sie voranzutreiben. Bevor wir die eigentlichen Vorschläge darlegen, halten wir es für angebracht, die Bedingungen und Tendenzen, die den künftigen Bedarf und die künftige Qualifikation an Krankenpflegekräften beeinflussen, in groben Umrissen aufzuzeigen.

#### 1.3.1 Verläufe außerhalb des Gesundheitswesens

Sie haben Auswirkungen auf das Gesundheitswesen und damit auf das Beschäftigungs- und Ausbildungssystem im Krankenpflegebereich. So werden mit steigendem Einkommen die Ausgaben der Gesundheitsleistungen überdurchschnittlich steigen. Ebenso wird ein wachsendes Maß an gesundheitlicher Aufklärung und Mündigkeit eine andere Definition helfender Berufe nach sich ziehen als die überlieferte. Hier hat sich schon in letzter Zeit, verstärkt durch den Trend zu einer spezialisierten, arbeitsteiligen Struktur in den Krankenhäusern, eine Umorientierung angebahnt. Zu diesem Bereich würde auch die zunehmende Ökonomisierung im Gesundheitswesen zu zählen sein, die auf Beschäftigtenzahl, Arbeitsintensität und Qualifikation des Personals Auswirkungen hat.

Zu diesen externen Faktoren wären etwa die Entwicklung der Gesamtbevölkerung, der Altersaufbau, zum Teil auch die Krankenhaushäufigkeit und die Verweildauer zu zählen.

#### 1.3.2 Politische Vorgaben

Über die Struktur des Gesundheitswesens beeinflussen quantitative und qualitative Bedarfsgrößen. Wenn z. B. der Ausbau der Gemeindekrankenpflege für wichtig erachtet und politisch forciert wird, ergibt sich entsprechender Bedarf; will man im Bereich der Psychiatrie andere und bessere Institutionen schaffen, wird man entsprechendes Personal benötigen. Will man den Vorsorgegedanken stärker in die Praxis umsetzen, so könnte sich daraus verstärkt die Notwendigkeit ergeben, eine »Gesundheitsschwester« auszubilden. Gleiches gilt, wenn man die stationären Einrichtungen entflechten und etwa Nachsorgekliniken oder Leichtpflegebereiche schaffen will oder aber die Pflegeabteilungen in Altenheimen bzw. die Altenkrankenhäuser ausbauen will, um so Akutkrankenhäuser zu entlasten. Alle diese politischen Entscheidungen über das Beschäftigungssystem würden das Ausbildungssystem betreffen.

#### 1.3.3 Entwicklungen im Krankenpflegebereich

Sie haben Auswirkungen auf den künftigen Bedarf, eventuell auch auf die Qualifikation des dort tätigen Personals. Dazu gehört etwa die Tendenz, länger als früher im Beruf zu bleiben, sowie der größere Anteil männlicher Krankenpflegekräfte.

#### 1.3.4 Vorgaben zum Pflegebereich

Sie haben Rückwirkungen auf Aus-, Weiter- und Fortbildung. Von der Qualität der Pflege, von dem Maß an emotionaler Zuwendung, die man dem Patienten zu geben bereit ist, von dem Grad der Mündigkeit, die man dem Patienten zubilligt, von der psychosozialen Kompetenz, die man der Krankenschwester bzw. dem Krankenpfleger abverlangt, wird es abhängen, wie hoch der Bedarf an derart qualifiziertem Personal ist. Die zwar notwendige, aber Grenzen aufweisende ökonomische Orientierung im Krankenhaus hat bereits zu Erscheinungen wie etwa der Funktionspflege geführt, die der grundsätzlichen sozialen Orientierung des Pflegeberufs widersprechen.

### 1.3.5 Medizinische und medizinisch-technische Entwicklungen

Sie verlangen prinzipiell eine allgemein höhere Qualifikation sowie eine Qualifikation in Spezialbereichen, ohne daß deshalb der Überblick verlorengeht. Ebenfalls ist eine bessere soziale Ausbildung nötig. In dem Maße nämlich, wie die Hierarchie sinnwidrig wird, wie bestimmte Probleme nur gemeinsam von Angehörigen mehrerer Berufsgruppen bewältigt werden können, wird neben der eigentlichen fachlichen zunehmend eine höhere soziale Kompetenz Voraussetzung zur Bewältigung der beruflichen Aufgaben sein. Die Tätigkeit in immer weniger hierarchisch aufgebauten Arbeitsgebieten führt zu einer Änderung der Berufsrolle und verlangt die Bewältigung anderer, neuer Aufgaben. Im Krankenhaus ist die Hierarchie noch sehr ausgeprägt; gerade deshalb ist die Vermittlung und Erprobung politischer Fähigkeiten wichtig.

Die Entwicklung neuer Berufsbilder, etwa der Fachschwester für Anästhesie- und Intensivmedizin oder für den Operationsbereich, ist Ergebnis solcher notwendiger Spezialisierungstendenzen. Spezialkenntnisse sind aber nur zum Teil nützlich, wenn man die übergreifenden Aspekte nicht erkennen kann und die notwendigen sozialen Fähigkeiten nicht hinreichend geschult sind.

## 2. Vorschläge zur Ausbildung

### 2.1 Inhalt, Aufbau und Organisation der Ausbildung

Aus den die Entwicklung bestimmenden Faktoren ergeben sich Folgerungen für qualitative Standards in der Krankenpflege sowie für die Organisation der Ausbildung. Eine durchlässige und in Stufen durchzuführende Ausbildung wird den Anforderungen am ehesten gerecht. Deshalb ist es sinnvoll, einen ersten Ausbildungsgang vorzusehen, der im wesentlichen Grundkenntnisse für alle Bereiche der Krankenpflege vermittelt. In dieser Grundausbildung soll dem Schüler Gelegenheit gegeben werden, herauszufinden, wo seine besonderen Fähigkeiten liegen. Diese Phase der Ausbildung sollen die späteren Krankenschwestern bzw. -pfleger und Kinderkrankenschwestern gemeinsam durchlaufen. Eine Unterbrechung zwischen allgemeiner schulischer und beruflicher Bildung würde damit entfallen.

#### 2.1.1 Einordnung ins Berufsbildungsrecht

Die Krankenpflege ist ein bedeutsamer Berufszweig, der ähnlich wie bei anderen sozialen Berufen ein hohes Maß an theoretisch wie praktisch erworbener Qualifikation voraussetzt. Das duale System der beruflichen Bildung enthält prinzipiell die Verknüpfung von praktischer und theoretischer Ausbildung, wenngleich sie selten optimal verwirklicht wird. Bildungs- und sozialpolitische Gründe sprechen aber ebenso für eine Einordnung der Krankenpflegeausbildung in das berufliche Bildungswesen wie die im Berufsbildungsrecht angelegten und zu entwickelnden Möglichkeiten einer Fortentwicklung des dualen Systems.

#### 2.1.2 Zugangsvoraussetzung

Als Zugangsvoraussetzung ist grundsätzlich die Sekundarstufe I (zehnte Klasse, mittlerer Bildungsabschluß) zu fordern. Erfahrungen in der Arbeitswelt, also diverse Berufstätigkeiten, müssen allerdings als Zugangsvoraussetzung erhalten bleiben.

#### 2.1.3 Theorie-Praxis-Verhältnis

Das Verhältnis von theoretischer zu praktischer Ausbildung verhält sich gegenwärtig wie 1:3. Das europäische Übereinkommen vom 25. Oktober 1967 über die theoretische und praktische Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern (Bundesgesetz vom 13. 6. 1972, BGBl. II S. 629) sieht eine Ausbildungszeit von 4600 Stunden vor, von der mindestens die Hälfte der praktischen Ausbildung gelten soll. Über die Dauer der theoretischen Ausbildung ist gesagt, daß sie mindestens ein Drittel, höchstens die Hälfte der gesamten Ausbildungszeit in Anspruch nehmen soll. Wir sind der Meinung, daß man sich dieser Grenze nähern sollte.

2.1.4 Stellenplan

Der Charakter der Krankenpflegeausbildung führt konsequenterweise dazu, daß eine Anrechnung der Zahl der Schüler bzw. Schülerinnen auf den Stellenplan des Krankenhauses nicht möglich ist. Im Vordergrund hat die Ausbildung zu stehen. Daß in diesem Zusammenhang Arbeitsleistungen anfallen, ist unbestritten. Nur ist anzunehmen, daß im gleichen Maß die Arbeitskraft von Personen, die voll im Stellenplan berücksichtigt sind, für Ausbildungsleistungen in Anspruch genommen wird.

#### 2.1.4 Stellenplan

2.1.5 Praktische Ausbildung

Die Konzeption der praktischen Ausbildung, die im Juli 1975 vom Hessischen Sozialminister vorgelegt wurde, wird von uns begrüßt und unterstützt. Vorgesehen werden u. a. der Einsatz von Tutoren, die Einführung klinischer Lehrvisiten sowie die zeitliche Aufteilung und inhaltliche Ausfüllung der einzelnen Abschnitte in der praktischen Ausbildung.

#### 2.1.5 Praktische Ausbildung

2.1.6 Theoretische Ausbildung

Im Bereich der theoretischen Ausbildung muß der traditionelle Fächerkanon erweitert werden. Dabei ist auf die Forderung nach patientenzentrierter Pflege und auf die notwendigen Qualifikationen im affektiven Bereich Bezug zu nehmen. Berufe der Krankenpflege sind nicht nur medizin-, sondern auch sozialbezogene Berufe. Das kognitive, motorische und affektive Lernen muß miteinander verknüpft werden. Erst dies gewährleistet die notwendige Verbesserung der Pflegequalität, die u. E. unerlässlich ist.

#### 2.1.6 Theoretische Ausbildung

2.1.7 Gruppengröße

Die Teilnehmerzahl pro Unterrichtsgruppe sollte eine Grenze von 20 Personen nicht überschreiten. Dementsprechend sollte eine Unterrichtskraft nicht mehr als 15 Teilnehmer betreuen.

#### 2.1.7 Gruppengröße

2.2 Zur berufsbildungsrechtlichen Einordnung

2.2.1 Ausrichtung am Bildungsgesamtplan

Die Krankenpflegeausbildung ist nach dem von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung vorgelegten Gesamtplan in die Kategorie »berufsqualifizierende Bildungsgänge (duales System)« einzuordnen. Sie gehört damit in den Sekundarbereich II, ebenso wie studienbezogene und berufsbefähigende Bildungsgänge.

### 2.2 Zur berufsbildungsrechtlichen Einordnung

#### 2.2.1 Ausrichtung am Bildungsgesamtplan

2.2.2 Zugangsmöglichkeiten neben Sekundarabschluß I

Grundsätzlich wird der mittlere Bildungsabschluß als Eingangsvoraussetzung gefordert. Eine vergleichbare Zugangsmöglichkeit ergibt sich für Hauptschüler durch den Besuch einer Berufsfachschule und z. a. durch die Pflegevorschule, sofern sie einen mittleren Bildungsabschluß vermittelt. Ein Zugang über eine andere Berufsausbildung soll möglich sein, sofern eine Berufsaufbauschule besucht wurde.

#### 2.2.2 Zugangsmöglichkeiten neben Sekundarabschluß I

6

7

### 2.2.3 Grundbildungsjahr, Berufsschule

Die Krankenpflegeausbildung sollte wie andere berufsqualifizierende Bildungsgänge in zwei Stufen verlaufen. Die erste Stufe sollte in Form einer Vollzeitschule organisiert sein. Möglich wäre es, vergleichbare Berufsgruppen in einer berufsfeldorientierten Grundbildung zusammenzufassen und so eine gemeinsame Grundlage für viele medizinische Berufe zu schaffen. Auf diese Weise könnte die Flexibilität verbessert werden.

Den Besonderheiten der Krankenpflegeausbildung ist in der Berufsschule voll Rechnung zu tragen.

### 2.2.4 Ausbildungsstätten

Die praktische Ausbildung soll an Lehrkrankenhäusern durchgeführt werden. Für diese sind bestimmte Kriterien zur Anerkennung als Ausbildungsstätte festzulegen. Von der Bestimmung des § 27 BBiG, nach der in der Ausbildungsordnung festgelegt werden kann, daß die Berufsausbildung in geeigneten Einrichtungen außerhalb der Ausbildungsstätte durchgeführt wird, wenn und soweit es die Berufsausbildung erfordert, ist Gebrauch zu machen. Dadurch könnte die Möglichkeit eröffnet werden, einzelne Krankenhäuser, in denen eine besonders qualifizierte Ausbildung gewährleistet ist, zu überbetrieblichen Ausbildungsstätten zu erklären.

### 2.2.5 Finanzierung

Eine Finanzierung über den Pflegesatz ist nicht angebracht. Aus verteilungs- wie aus bildungspolitischen Gründen halten wir eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Mitteln für richtig.

### 2.2.6 Zuständige Stelle

Die Regelung und Überwachung der Berufsausbildung obliegt nach § 44 BBiG der »zuständigen Stelle«. Wir regen eine Weiterentwicklung der Ärztekammern zu »Kammern für Heilberufe« an.

### 2.2.7 Fachhochschulreife

Eine Fachhochschulreife kann momentan nur erworben werden, wenn nach der Ausbildung 1 Jahr lang die Fachoberschule besucht wird. Prinzipiell wäre es allerdings möglich, analog zur Berufsaufbauschule, die Hauptschülern ausbildungsbegleitend den mittleren Bildungsabschluß ermöglicht, auch eine ausbildungsbegleitende Fachoberschule einzurichten, die Realschulabsolventen die Fachhochschulreife vermittelt.

Wir treten dafür ein, anhand von Versuchen die Möglichkeiten einer solchen ausbildungsbegleitenden Fachoberschule zu überprüfen, denn eine Überlastung durch das Nebeneinander von Ausbildung und zusätzlicher Qualifikation soll verhindert werden.

### 2.2.8 Hochschulreife

Da bestimmte Qualifikationen, insbesondere zu neu entstehenden Berufsbildern, u. E. an der Hochschule zu erwerben sind, dabei aber auf eine Krankenpflegeausbildung und Berufstätigkeit in diesem Bereich aufgebaut werden soll, müssen Übergänge vom Berufsbildungsbereich zur Hochschule geschaffen werden. Wir sind der Auffassung, daß die Fachhochschulen eine fachgebundene Hochschulreife vermitteln sollen.

## 3. Weiter- und Fortbildung

### 3.1 Zu den Begriffen

Während die Ausbildung nach einer Abschlußprüfung, ggf. nach Ableistung zusätzlicher Praktika, zur Verleihung einer Berufsbezeichnung oder zur Erteilung einer Berufserlaubnis führt, baut die Weiterbildung auf dieser abgeschlossenen Berufsausbildung auf und strebt eine berufliche Spezialisierung oder Weiterentwicklung an. Sie schließt mit einer Anerkennung durch staatliche Stellen, Berufsorganisationen oder sonstige Stellen ab. Die Fortbildung umfaßt alle berufsbezogenen Bildungsmöglichkeiten und Veranstaltungen, die der Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten dienen.

### 3.2 Weiterbildung zur Fachkrankenschwester

Nach mindestens zweijähriger Tätigkeit in der Krankenpflege sollte eine zweijährige berufsbegleitende Weiterbildung mit Abschluß möglich sein. Eine Fachkrankenschwester sollte verpflichtet sein, alle 3 Jahre an einer einwöchigen Fortbildung teilzunehmen.

### 3.3 Weiterbildung für die Stationsleitung

Wer mindestens zwei Jahre in der Krankenpflege tätig war, soll einen etwa 400 bis 500 Stunden dauernden und mit einem Abschluß im Sinne einer echten Höherqualifizierung endenden Kursus besuchen können, der ihn zur Übernahme und Leitung einer Station befähigt. Nur derart qualifiziertes Pflegepersonal sollte auch die entsprechende Besoldung einer Stationsleitung erhalten.

Alle drei Jahre sollte ein Nachweis einer einwöchigen Fortbildung erbracht werden.

### 3.4 Weitere Ausbildung zur leitenden Pflegekraft und zur Unterrichtsschwester bzw. zum Unterrichtspfleger

Die weitere Ausbildung zur leitenden Pflegekraft oder zur Unterrichtskraft der Krankenpflegeschule sollte im Hochschulbereich erfolgen. Als Voraussetzung sollte neben der Fachhochschulreife für die dort stattfindenden Studiengänge eine mindestens fünfjährige Berufstätigkeit vorliegen, ebenso sollte für die evtl. an der Hochschule stattfindenden Studiengänge eine mehrjährige Berufstätigkeit vorausgesetzt werden. Ein Praktikum im späteren Arbeitsbereich ist vorzusehen.

Die Leitung des Pflegedienstes in einem Krankenhaus bzw. die Tätigkeit als Unterrichtskraft sollte nur mit dieser Qualifikation möglich sein.

Neben den medizinischen und juristischen Fächern sollten insbesondere pädagogische, didaktische, methodische und psychologische Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden.

Leitende Pflegekräfte wie auch Unterrichtsschwester bzw. -pfleger sollten alle zwei Jahre eine einwöchige Fortbildung absolvieren, die im Hochschulbereich stattfinden hat.

Bonn, im September 1977

## Zur psychiatrischen Versorgung

Die Arbeiterwohlfahrt legt hiermit Forderungen und Vorschläge zur Lösung dringender Fragen in der psychiatrischen Versorgung in der Bundesrepublik vor. Damit soll zum einen auf Schwerpunkte hingewiesen werden, die zumeist von Gesetzgeber und Verwaltung aufgegriffen und gelöst werden müssen. Zum anderen aber haben diese Vorschläge für uns als Wohlfahrtsverband praktische Bezüge. Viele der zu bewältigenden Aufgaben können ohne die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege, und das heißt insbesondere ohne die Mitwirkung ehrenamtlicher Helfer nicht erfolgreich angepackt werden.

### 1. Allgemeine Ziele

Seit einiger Zeit, insbesondere nach Vorlage der Psychiatrieenquête im November 1975, sind die Situation der psychiatrischen Versorgung in der Bundesrepublik und Möglichkeiten der Veränderung ins Gespräch gekommen. An verschiedenen Stellen wurde versucht, Schritte hin auf eine bessere Versorgung zurückzulegen. Oft genug waren solche Versuche von Erfolg gekrönt.

Dabei geht es insbesondere um folgende Ziele:

- Die Psychiatrie muß aus ihrer gesellschaftlichen Isolierung herausgeführt werden.
- Die Versorgung ist zu dezentralisieren, ist gemeindenah zu gestalten.
- Die stationäre Behandlung ist zugunsten der vielfältigen ambulanten Möglichkeiten zu entlasten.
- Soziale Faktoren, die sowohl bei der Entstehung psychischer Krankheiten häufig mitwirken als auch Bedeutung für den Genesungsprozeß haben, sind verstärkt zu berücksichtigen.
- In enger Abstimmung mit der allgemeinen Krankenhaus- und der ambulanten medizinischen Versorgung muß ein bedarfsgerecht gegliedertes System psychiatrischer Versorgung entstehen, an dessen Entwicklung und Verbesserung die Beteiligten in großem Umfang mitwirken können.
- Die an der psychiatrischen Versorgung beteiligten Dienste und Einrichtungen sollen ständig miteinander kooperieren.
- Das therapeutische Team, in dessen Arbeit die unterschiedlichen beruflichen Fähigkeiten eingebracht werden, bedarf der Unterstützung.

### 2. Prävention

Soziale Bedingungen im weitesten Sinne wie auch individuelles Verhalten haben großen Einfluß auf die psychische Gesundheit. Eine am einzelnen ansetzende nur kurative Psychiatrie wird aufgetretene Störungen lediglich kompensatorisch und unbefriedigend behandeln können. Außerdem wird dadurch die Bewußtseinsbildung zu sozialen Faktoren psychischer Erkrankungen weitgehend abgeschnitten. Dies aber ist Voraussetzung für gesellschaftliche Veränderungen, die der psychischen Gesundheit dienen.

Aspekte psychischer Gesundheit sind in vielen Politikbereichen vorhanden. Sie jeweils mit in die Überlegungen und in die Praxis einzubeziehen, bleibt eine wichtige Forderung. Es müssen Umweltbedingungen geschaffen werden, in denen das Individuum eigenverantwortlich gemeinsam mit anderen für sich und gesellschaftlich psychiatrisch präventiv wirken kann.

### 3. Planung und Kontrolle

Der Staat soll zwar Rahmenbedingungen setzen und kontrollieren, ob die einzelnen Aktivitäten in diesem Rahmen legitim sind, er muß aber gerade im Bereich der Psychiatrie einen breiten Spielraum lassen, der einerseits Innovationsfreude, Privatinitiative oder Laienmitarbeit nicht lähmt, diese aber andererseits im Interesse der Betroffenen einem Mindestmaß an fachlicher Bindung unterwirft.

Eine wesentliche Grundlage der Entwicklung eines bedarfsgerecht gegliederten gemeindenahen Systems der psychiatrischen Versorgung stellen hinreichende Informationen über Situation und Aktivitäten dar. Es gibt in der Bundesrepublik keine Stelle, die fähig wäre, einigermaßen zu übersehen, was in diesem Lande auf dem weitverzweigten Gebiet der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter geschieht oder nicht geschieht, was vorhanden ist oder fehlt. Es muß bei den angestrebten Umstrukturierungsvorgängen eine Instanz vorhanden sein, welche in der Lage ist, Daten zu sammeln, zu verarbeiten, auszuwerten, die Fortschreibung der vielfältigen, noch ungenügend gesicherten Bedarfszahlen und Meßziffern vorzunehmen und damit koordinativ auf die Planung einzuwirken.

Wir fordern, daß die Länderregierungen eine gemeinsame Institution errichten, die diese Aufgaben wahrnimmt. Die Planung selbst hat entsprechend den Vorschlägen der Psychiatrieenquête im Zusammenwirken mit den Einrichtungen bzw. deren Trägern zu erfolgen, die ihre in der praktischen Arbeit und in der unmittelbaren Kooperation vor Ort gewonnenen Erfahrungen einbringen.

### 4. Einbeziehung der Krankenhäuser

Ein möglicher Schritt hin zu einer gemeindenahen Psychiatrie ist die Verpflichtung der Krankenhäuser auf einen regional abgegrenzten zu versorgenden Einzugsbereich. Dies ist momentan nicht überall der Fall. Bei Überlegungen zu diesem Problembereich ist nicht nur an die psychiatrischen Krankenhäuser zu denken, sondern auch an die mögliche Integration psychiatrischer Fachabteilungen in Allgemeinkrankenhäuser. Wir sind der Auffassung, daß die Krankenhausbedarfspläne dem Prinzip der Sektorierung Rechnung zu tragen haben. Notwendige Folge ist, daß die Häuser instandgesetzt werden, um eine umfassende Versorgung zu gewährleisten. Die der Krankenhausbedarfsplanung zugrundeliegenden Bedarfszahlen müssen als flexibel begriffen werden, da erfahrungsgemäß mit dem Ausbau der ambulanten und komplementären Dienste der Bettenbedarf in vollstationären Einrichtungen zurückgeht.

### 5. Komplementäre und rehabilitative Dienste

Noch immer erfolgen Aufnahmen ins Krankenhaus, weil ambulante Dienste fehlen. Noch immer sind aus gleichen Gründen Patienten zu lange in stationärer Behandlung. Der Auf- und Ausbau der komplementären Dienste und rehabilitativen Einrichtungen wird nicht zuletzt durch finanzielle Schwierigkeiten behindert. Während Finanzierung und Planung des Krankenhausbauens durch Bundes- und Ländergesetze geregelt sind, vollzieht sich der bislang unzureichende Aufbau dieses Angebots weitgehend ungeplant und unter wechselnden Finanzierungsbedingungen.

Da der Krankenhausbereich und der Bereich komplementärer sowie rehabilitativer Dienste als gleichwertige Elemente unmittelbar miteinander verzahnt sind, wirkt sich dieser Mißstand außerordentlich hemmend auf die Realisierung einer regional gegliederten umfassenden Versorgung für psychisch Kranke und Behinderte aus.

Wir regen daher an, im Zuge einer erforderlichen Novellierung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes auch Finanzierung und Planung krankenhausesentlastender Dienste in die Förderung einzubeziehen.

Da diese Dienste eindeutig krankenhausesentlastende Funktion haben, und da sie oftmals frühzeitig Krankheitsverläufe abblocken, deren Finanzierung bei weiterer Chronifizierung selbstverständlich von den Kassen übernommen würde, ist eine Finanzierung durch die Krankenkassen notwendig.

## 6. Qualifizierung des Personals

Psychiatrie ist nicht die Domäne des Arztes. Eine bessere psychiatrische Versorgung verlangt entsprechend qualifiziertes Personal. Die jetzige Aus- und Weiterbildung ist verbesserungsbedürftig. Eine Anhebung des Qualifikationsniveaus in der Psychiatrie ist schon aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung mit der Körpermedizin angebracht, denn in der Psychiatrie sind erhebliche Qualifikationsdefizite festzustellen.

Nach unserer Meinung muß die Psychiatrie in der Krankenpflegeausbildung mit einer höheren Stundenzahl vertreten sein als bisher. Darüber hinaus sollen, soweit erforderlich, Weiterbildungsgänge zur Fachschwester bzw. zum Fachpfleger für Psychiatrie ausgebaut und anerkannt werden.

Wir fordern die Bundesregierung auf, baldmöglichst die Aus-, Fort- und Weiterbildung der in der Psychiatrie tätigen nichtärztlichen Berufe zu regeln.

Bonn, im September 1977

## Zum Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes vom Oktober 1977

### I. Vorbemerkung

Die Arbeiterwohlfahrt (AW) begrüßt die Vorlage eines Referentenentwurfs (RE) zu einem Jugendhilfegesetz (JHG) ebenso wie die Absicht der Bundesregierung, das Gesetz noch in dieser Bundestagsperiode zu verabschieden. 1974 haben wir es sehr bedauert, daß die damalige Bundesregierung den geplanten Regierungsentwurf aus finanziellen Erwägungen nicht vorlegen konnte, denn wir setzen uns seit langem mit Nachdruck für eine grundlegende Reform des überholten Jugendwohlfahrtsrechtes ein. Wir haben dazu 1970 umfassende »Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilfe-recht« vorgelegt, die wir heute noch grundsätzlich vertreten. Wir haben 1973 den Entwurf eines »Gesetzes zur Förderung der Jugend« als Alternativentwurf zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes erarbeitet.

Von der Überzeugung ausgehend, daß in absehbarer Zeit eine umfassende Reform der gesamten Materie, die nach unserer Ansicht eine Verschmelzung von Jugendhilfegesetz und Jugendgerichtsgesetz bringen muß, nicht realisierbar sein wird, haben wir Anfang 1975 unter Zurückstellung unserer weiterreichenden Vorstellungen

eine baldige erste gesetzliche Neufassung für unabdingbar erklärt und dazu acht Mindestforderungen aufgestellt, die u. E. auch durch eine kleine Reform erfüllt werden müßten.

Diese Mindestforderungen wurden unter der Voraussetzung aufgestellt, daß das Jugendhilferecht nach der Neufassung aus dem Sozialgesetzbuch wieder ausgegliedert wird. Wir begrüßen es, daß der RE (nach § 119 nebst Begründung) die Möglichkeit dazu — im Gegensatz zu § 129 RE 1974 — offenhält. Der als sozialpädagogisches Leistungsgesetz abgefaßte RE macht deutlich, daß diese Materie nicht in den Rahmen eines überwiegend materielle Leistungen behandelnden Sozialgesetzbuches paßt.

Wir bedauern, daß das neue Gesetz nicht — wie von uns zuerst 1973 vorgeschlagen — die Bezeichnung »Gesetz zur Förderung der Jugend« erhalten hat.

In Anbetracht der kurzen Zeitspanne, die für eine Stellungnahme zum RE zur Verfügung stand, haben wir uns darauf beschränkt, den RE in seiner Übereinstimmung mit den 1975 von uns aufgestellten Mindestforderungen zu überprüfen und lediglich zu einigen weiteren Punkten Anmerkungen vorzulegen. Wir werden uns im Verlauf der parlamentarischen Beratungen des zu erwartenden Regierungsentwurfs detaillierter äußern.

## II. Mindestforderung und Bewertung

### 1. Erhaltung des eigenständigen Jugendamtes als Fachbehörde

Eine unserer wesentlichen Mindestforderungen war die Erhaltung des eigenständigen Jugendamtes als Fachbehörde. Durch die im § 7 Abs. 3 des RE vom 15. 8. 74 eröffnete Möglichkeit, das Jugendamt mit anderen Ämtern des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zu verbinden, bestand die Gefahr, daß dadurch Organisationseinheiten entstehen könnten, die den notwendigen Ausbau der Jugendämter zu Erziehungs-Fachinstituten von vornherein unmöglich gemacht hätten.

Der jetzt vorliegende RE trägt dieser Forderung Rechnung und findet unsere volle Zustimmung, zumal neben der Sicherung der Eigenständigkeit des Jugendamtes auch seine Leistungsfähigkeit gestärkt wird. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Rechtsverordnungsermächtigung in § 101 Abs. 3 begrüßt, die bundeseinheitlich die Grundausstattung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe mit Fachkräften als notwendige Voraussetzung zur sachgerechten Aufgabenerfüllung sichern hilft.

Begrüßt wird weiter die zur Ausgestaltung der Jugendämter als leistungsfähige Erziehungsfachbehörden zwingend erforderliche und im § 114 des RE vorgesehene Zuständigkeit des örtlichen Trägers für die Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie, insbesondere auch bei Heimerziehung nach § 39 Abs. 2. Wir sehen darin ein unabdingbares Kernstück der Reform und die Erfüllung eines unserer wichtigsten Anliegen, für das wir uns schon in den 20er Jahren eingesetzt haben. Nur bei örtlicher Zuständigkeit für alle Hilfen zur Erziehung (einschließlich aller Arten der Heimerziehung) kann erwartet werden, daß sich die Jugendämter zu Fachbehörden entwickeln, die offene und halboffene Hilfen zur Erziehung entsprechend ausbauen und anwenden und die Heimerziehung in eigener Verantwortung als äußerstes Mittel dann einsetzen, wenn sie erforderlich ist. Den Jugendämtern muß allerdings eine genügend lange Übergangszeit für die Übernahme dieser verantwortungsvollen Aufgabe eingeräumt werden.

## 2. Verpflichtung der Jugendbehörden zu partnerschaftlicher und mitverantwortlicher Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe

Bei der Suche nach der optimalen Form des Zusammenwirkens der öffentlichen und freien Träger haben wir mit allen unseren bisherigen Vorschlägen versucht, Lösungen zu finden, die das planmäßige Ineinandergreifen öffentlicher und freier Träger auf der Basis partnerschaftlicher Zusammenarbeit sichern. Dabei haben wir immer deutlich gemacht, daß wir dem öffentlichen Träger die dazu notwendige Gesamtverantwortung für die Leistungen der Jugendhilfe zubilligen, einen Monopolanspruch aber ablehnen. Unsere Grundsatzforderung wird in dem jetzt vorliegenden Entwurf erfüllt. Die in § 98 RE vorgesehene Lösung wird ausdrücklich begrüßt, wobei wir davon ausgehen, daß das in Abs. 2 enthaltene »am besten« vornehmlich unter dem Aspekt der Vielfalt des Angebots zu interpretieren ist. Ebenso findet der § 100 des RE, der die Übertragung der Durchführung einzelner Hilfen an freie Träger dem Landesrecht überläßt, unsere Zustimmung. Nicht deutlich wird hingegen, warum die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege jetzt in § 97 Abs. 1 Ziff. 2 mit juristischen Personen zusammengeschrieben werden und warum der Förderungsbegriff hier herausgenommen wurde — in der Begründung ist er stehengeblieben —, was zur Folge haben würde, daß Dachverbände nicht mehr Träger der Jugendhilfe sein könnten. Wir schlagen deshalb vor, in § 97 Abs. 1 die Fassung des § 5 Abs. 4 JWG wiederherzustellen.

## 3. Anspruch der freien Jugendhilfe auf mindestens zwei Siebtel der stimmberechtigten Mitglieder im Jugendhilfeausschuß und keine Vertretung der Gruppe »Eltern« als stimmberechtigte Mitglieder

Im vorliegenden Entwurf ist die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses im Vergleich zum RE vom 15. 8. 74 wesentlich verbessert. Wenn auch hier unsere Forderung — Verbesserung des Anspruches der freien Jugendhilfe unter Verzicht auf die Gruppe »Eltern« — weitgehend erfüllt ist, so darf nicht übersehen werden, daß weitere Detailverbesserungen notwendig sind. Der Anspruch der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, wie er nach geltendem Recht (§§ 5, 14 JWG) besteht und auch in dem ersten Entwurf festgeschrieben schien, ist durch die Formulierung in § 92 Abs. 2 Ziff. 2 fraglich geworden, da § 97 Abs. 1 Ziff. 2 nicht mehr von »Vereinigungen der Jugendwohlfahrt«, sondern von »juristischen Personen und anderen Vereinigungen« spricht. Diese neue Bestimmung gefährdet die bisherige Stellung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege im Jugendhilfeausschuß, einer Trägergruppe, die nach wie vor den größten Anteil an den Gesamtleistungen der Jugendhilfe trägt.

Bei den beratenden Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses wird nicht deutlich, warum hier die in § 92 Abs. 3 Ziff. 3 und 8 genannten neuen Mitglieder installiert werden sollen. Die Begründung dazu ist nicht schlüssig. Eine weitere Schwäche des Entwurfs liegt darin, die Vorschrift des § 92 Abs. 4 einseitig auf die freien Träger zu beziehen. Hier muß es den freien Trägern überlassen bleiben, wen sie als kompetentes Mitglied für den Jugendhilfeausschuß vorschlagen.

## 4. Stärkung der Rechtsstellung des jungen Menschen

Das Bemühen des RE, jungen Menschen als Betroffenen und Adressaten von Jugendhilfe eigene Rechte und Handlungsmöglichkeiten einzuräumen, wird anerkannt.

In Teilbereichen werden diese Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten jedoch wieder erheblich beschnitten bzw. werden nicht konkret genug ausformuliert. Auch in

Anerkennung des engen Zusammenhangs der Rechtspositionen junger Menschen mit denen der Erziehungsberechtigten und in Berücksichtigung der derzeit laufenden Reform des elterlichen Sorgerechts halten wir folgende Verbesserungen für erforderlich:

- Im § 1 ist deutlich zu machen, daß der Erziehungs- und Bildungsanspruch junger Menschen sich aus ihren Grundrechten (Achtung und Schutz ihrer Menschenwürde, freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit) ableitet und daß der junge Mensch zur Erfüllung dieser Grundrechte ein Recht auf Jugendförderung (Jugendhilfe) hat.
- Im § 2 ist die Elternverantwortung zu betonen (die Formulierung sollte analog dem »Sorgerechtsentwurf« erfolgen).
- Der Grundsatz der »Freiwilligkeit« (§ 2 Abs. 2) ist auf junge Menschen auszuweiten und an anderer Stelle (etwa § 5) zu bringen.
- Das Antragsrecht auf Leistungen (§ 6) ist auch Kindern einzuräumen. Darüber hinaus ist der Abs. 3 des § 6, der das Antragsrecht einschränkt, ersatzlos zu streichen.
- Unter Bezugnahme auf § 9 ist Kindern und Jugendlichen im § 13 Abs. 3 Satz 1 das Recht einzuräumen, einen Antrag auf Beendigung einer Leistung auch ohne die Einwilligung der Erziehungsberechtigten stellen zu können.
- Aus rechtsstaatlichen Gründen und um die Rechtsstellung junger Menschen zu stärken, ist sicherzustellen, daß gerichtlich angeordnete Leistungen auch nur durch Gericht wieder aufgehoben werden können (Streichung des § 13 Abs. 6).
- Jungen Volljährigen ist auch im § 14 ein Teilhabeanspruch auf Leistungen der Jugendarbeit nach den §§ 18 bis 24 einzuräumen. Im übrigen findet § 14 unsere volle Zustimmung. Der RE ist weiterhin darauf zu überprüfen, ob junge Volljährige nicht auch in anderen Bereichen von Leistungen (z. B. nach § 90 Abs. 2) und Rechten z. B. nach § 44) in sachangemessener Weise ausgeschlossen werden.
- Die Mitwirkung junger Menschen und Erziehungsberechtigter in Einrichtungen (§ 64 RE) ist dadurch auszubauen, daß der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit durch Rechtsverordnung das Nähere regelt über Einrichtungen, die unter die Bestimmungen des § 64 RE fallen, Zusammensetzung der Vertretungen (einschließlich Wahlverfahren), Mindestinhalt der Satzungen für die Vertretungen. Die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Fachkräfte sollten an anderer Stelle geregelt werden.

## 5. Klare Aussagen zur Fachlichkeit der Jugendhilfe

Anzuerkennen ist, daß der Referentenentwurf auf eine fachliche Ausgestaltung der Leistungen der Jugendhilfe besonderen Wert legt. Dieses Erfordernis der Fachlichkeit wird jedoch dadurch wieder eingeschränkt, daß Fachlichkeit nicht immer auch an eine der Aufgabenfüllung entsprechende Ausbildung gekoppelt wird. So werden in § 102 Abs. 1 auch solche Personen als Fachkräfte verstanden, die »besondere Erfahrung in der Jugendhilfe besitzen«. Zu fordern ist hier:

- daß nur solche Personen als Fachkräfte bezeichnet werden, die auch eine der jeweiligen Aufgabenerfüllung entsprechende Ausbildung nachweisen können,
- daß die Tätigkeit anderer Personen (ohne entsprechende Ausbildung) im Zusammenwirken mit Fachkräften erfolgt,
- daß eine intensive und kontinuierliche berufsbegleitende Fortbildung zur Erhaltung der Qualifikation und zur Vermittlung neuer Erkenntnisse stattfindet.

Zu begrüßen ist, daß der RE dort, wo es um eine Qualifizierung bestehender Hilfen bzw. um die Einführung neuer Leistungen geht, auch eine entsprechende Ausbildung



fordert (z. B. § 22 Jugendsozialarbeit, § 33 Erziehungskurse, § 34 Erziehungsbeistand, § 41 Untersuchung und Gesamtplan, § 55 Adoptions- und Pflegevermittlungsstellen, § 90 Jugendgerichtshilfe). Unverständlich bleibt in diesem Zusammenhang allerdings, daß der RE im § 36 (Krippe, Hort, Tagespflege) und im § 39 (Heimerziehung) nicht auch eine entsprechende Vorschrift einführt, da § 66 u. E. diese Materie nicht ausreichend regelt.

Unverzichtbar für einen weiteren Ausbau der Fachlichkeit sind die in § 66 und § 101 Abs. 2 vorgesehenen Rechtsverordnungen, durch die der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit ermächtigt werden soll, Mindestvoraussetzungen für die Zahl und die Ausbildung von Fachkräften in Einrichtungen und bei öffentlichen Trägern der Jugendhilfe festzulegen. Zu begrüßen ist ebenfalls, daß der RE das Gebot der Fachlichkeit auf der Ebene des Gesamtangebots von Leistungen der Jugendhilfe durch die Aufstellung von Planungsgrundsätzen (§ 105 Abs. 1), Mindestanforderungen an Jugendhilfepläne (§ 107) und die Verpflichtung der Jugendhilfe, an anderen öffentlichen Planungen mitzuwirken, verstärkt.

#### 6. Wahrung der Interessen junger Menschen

Der neue RE verzichtet wiederum — wie seine Vorgänger, aber im Unterschied zum Diskussionsentwurf von 1973 — auf eine ausdrückliche Verpflichtung der Träger der Jugendhilfe zur Wahrung der berechtigten Interessen junger Menschen. Eine derartige »Generalklausel« erscheint uns jedoch außerordentlich wichtig, da sie deutlich machen kann, daß eine moderne und offensive Jugendhilfe die vitalen Lebensinteressen und die Bedürfnisse junger Menschen auch über den engen Bereich eigener Leistungen und Leistungsverpflichtungen hinaus in der Gesellschaft zu vertreten und sich für deren Verwirklichung einzusetzen hat. Diese Anwaltsfunktion von Jugendhilfe ist deutlich herauszustellen. Diese Verpflichtung leitet sich wesentlich auch aus dem Schutzgedanken und der Aufgabe der Jugendhilfe, Kindern und Jugendlichen optimale Sozialisationsbedingungen zu sichern, ab.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe sollen öffentliche Träger mit freien Vereinigungen und gesellschaftlichen Gruppen zusammenwirken und diese fördern und unterstützen.

Geht es bei der hier genannten Aufgabe wesentlich um den Schutz von Gruppeninteressen — die von Kindern und Jugendlichen schlechthin —, so wäre an anderer Stelle (etwa im § 3 RE) auch noch die Schutzfunktion der Jugendhilfe im Einzelfall gesondert aufzuführen.

#### 7. Einbeziehung der Leistungen für seelisch behinderte junge Menschen

Der Entwurf ist in seinem Bemühen zu unterstützen, Leistungen der Sozialhilfe durch solche der Jugendhilfe abzulösen, sofern diese in erster Linie dazu dienen, pädagogische Probleme anzugehen und Mängelfragen zu beheben, die Einfluß auf den Erziehungsprozeß haben. Bei der wichtigen Frage der Behinderten bleibt der Entwurf jedoch völlig unzureichend. Er enthält keine Leistungen für behinderte junge Menschen. Grundsätzlich sind wir der Ansicht, daß die Leistungen für alle behinderten jungen Menschen in das Jugendhilfegesetz und nicht in das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gehören. Auch für diese jungen Menschen gelten das Recht auf Erziehung nach § 1 des Entwurfs, die dem jungen Menschen im Entwurf zugesandenen Rechte der Mitwirkung, Mitgestaltung und des Rechtsschutzes sowie der Anspruch auf die Vielfalt der Leistungen nach dem Entwurf. Die in § 41 Abs. 8 des Entwurfs vorgesehene Beteiligung des Trägers der Jugendhilfe am Gesamtplan, die

schon in § 46 BSHG vorgeschrieben ist, sichert den behinderten jungen Menschen diese Rechte noch nicht. Außerdem hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in vielen Fällen ohnehin mit behinderten Kindern und Jugendlichen zu tun, z. B. wenn sie Mündel oder Pflegekinder sind. An einigen Orten ist es seit langem üblich, die Eingliederungshilfe für Minderjährige an das Jugendamt zu übertragen.

Wir vertreten die Meinung, daß zum mindesten die Leistungen für seelisch behinderte Minderjährige im Jugendhilfegesetz und nicht im BSHG geregelt werden sollten. Unter unseren Mindestforderungen an ein neues Jugendhilfegesetz haben wir deshalb die Herausnahme der Leistungen für seelisch behinderte Minderjährige aus dem BSHG und deren Übernahme in das Jugendhilfegesetz aufgeführt. Wir begründen unsere Forderung damit, daß bei Minderjährigen seelische Behinderung nach dem BSHG und Gefährdung und Störung der Entwicklung nach dem Jugendhilferecht nicht klar voneinander zu trennen sind und seelische Behinderung bei Minderjährigen stets individuelle Erziehungshilfen und intensive Zusammenarbeit mit der Familie in Verantwortung des örtlichen Trägers der Jugendhilfe fordert, wie sie das Jugendhilferecht vorsieht. Schon der Diskussionsentwurf von 1973 sah deshalb zum mindesten die Übernahme der Leistungen für seelisch behinderte Minderjährige in das Jugendhilfegesetz vor. Die bis dahin nach §§ 6, 62 und 64 JWG fraglos gegebene Zuständigkeit des Jugendamtes für seelisch behinderte Minderjährige ist erst 1974 durch die 3. Novelle zum BSHG an den Träger der Jugendhilfe übergegangen. Die seitdem bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe werden durch den Entwurf fortgeschrieben und die Zuordnung seelisch behinderter Minderjähriger zum Jugendhilfegesetz oder zum BSHG würde danach weiterhin zufällig und willkürlich erfolgen. Dagegen würde die Volljährigkeitsgrenze ein eindeutiges Abgrenzungsmerkmal zwischen beiden Bereichen darstellen, soweit nicht auch bei jungen Volljährigen, die seelisch behindert sind, § 14 des Entwurfs eingreift.

Um dem Anliegen der Eingliederung der Hilfen für seelisch behinderte junge Menschen in das JHG gerecht zu werden, müßte im Text des Entwurfs, da, wo von Gefährdung und Störung der Entwicklung die Rede ist, eingefügt werden: »oder wenn eine seelische Behinderung vorliegt«. Das würde vor allem die §§ 11, 14, 25, 28, 31, 36 und 39 betreffen. Entsprechende Änderungen in §§ 39 ff. und 72 BSHG sowie in der Eingliederungshilfeverordnung von 1975 müßten dafür sorgen, daß die derzeitige Doppelgleisigkeit von BSHG und Jugendhilfegesetz aufgehoben wird.

#### 8. Einbeziehung der Erziehungshilfen aus dem Bereich des Jugendgerichtsgesetzes (JGG)

Wir haben 1970 in unserer Denkschrift »Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht« ein Konzept für die Zusammenfassung der Hilfen des Jugendhilferechts mit den in Betracht kommenden Erziehungsmaßregeln des Jugendgerichtsgesetzes entwickelt. Sie haben in begrenztem Umfang Eingang in den Diskussionsentwurf von 1973 gefunden, sind allerdings in den Referentenentwürfen von 1974 unberücksichtigt geblieben. Wir haben 1973 in einem eigenen Gesetzentwurf den Diskussionsentwurf entscheidend verbessert.

Der jetzige Referentenentwurf schließt sich in diesem Teilbereich an den Entwurf von 1974 an, läßt also wieder die mögliche Vereinigung der Erziehungshilfen des JHG mit den möglichen Hilfen des JGG außer acht. Dadurch wird ein drängendes Reformanliegen für lange Zeit unberücksichtigt gelassen.

Wir bitten dringend, zum mindesten im Bereich der Erziehungshilfen im engeren Sinne, die Vorstellungen des maßvollen AW-Entwurfs vom November 1973 nochmals zu überdenken. Zu fordern wäre in jedem Fall, daß

- bei Erfordernis einer Erziehungshilfe der Jugendrichter die Auswahl an den Träger der Jugendhilfe zwingend abzugeben hat (in § 53 Abs. 1 JGG — Artikel 3 JHG — ist das Wort »kann« durch das Wort »hat« zu ersetzen, Abs. 2 ist ersatzlos zu streichen) und
- das Strafmündigkeitsalter auf 16 Jahre heraufgesetzt wird.

Die Bestimmungen des RE bezüglich der Jugendgerichtshilfe (§ 90) entsprechen den Vorstellungen, die wir in unserem Entwurf von 1973 entwickelt haben. Sie werden jedoch durch § 50 Abs. 3 JGG (Art. 3 JHG), der mit der entsprechenden Vorschrift im RE vom 15. 8. 1974 übereinstimmt, weitgehend blockiert. Unsere Forderung geht dahin, daß die Vertretung der Jugendgerichtshilfe im Hauptverhandlungstermin nicht durch einen »informierten Vertreter« erfolgen darf, sondern nur durch denjenigen Jugendgerichtshelfer, der sich schon vor dem Termin eingehend und durchgehend mit dem Jugendlichen beschäftigt hat.

### III. Anmerkungen zu weiteren Sachgebieten

#### 1. Stellung der allgemeinen Förderung der Jugend im RE

Die im RE vorgenommene Ausgestaltung der allgemeinen Angebote zur Förderung von Kindern und Jugendlichen ebenso wie die Systematik der Kapitel 3 (Jugendarbeit) und 4 (Förderung der Erziehung in der Familie/familienunterstützende Hilfe zur Erziehung) bleiben in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend.

Im Ergebnis wird u. E.

- der allgemeine Förderungscharakter der Jugendhilfe nicht deutlich genug herausgestellt,
- die Eigenständigkeit der Jugendarbeit als Sozialisationsfeld neben Familie, Schule, Beruf eher abgeschwächt als gestärkt und ausgebaut,
- die Jugendarbeit auf Jugendverbandsarbeit beschränkt und aus dem Kontext allgemeiner und bildungsbezogener Angebote herausgelöst.

Aus diesen Mängeln ergeben sich für uns folgende Forderungen:

- Die allgemeinen Förderungsangebote für junge Menschen, insbesondere Jugendarbeit und Elementarerziehung, sind im § 3 als eigenständige Bereiche in einer gesonderten Nummer aufzuführen.
- Die Leistungen der »Jugendberatung« (§ 28 Abs. 3), die »örtliche und überörtliche Kinder- und Jugenderholung« und die Sicherung von »Spiel- und Erfahrungsräumen« (§ 26 Abs. 1 und 2) sind in das Kapitel 3 zu übernehmen. Weiter bliebe zu prüfen, ob nicht von der Sache her Elementarerziehung (§ 35) ebenso wie Krippe und Hort (§ 36) auch in dieses Kapitel gehören.
- Das Kapitel 3 ist als »Allgemeine Förderung der Jugend« zu überschreiben.
- Um dem besonderen Charakter der Jugendarbeit Rechnung zu tragen, ist in Leitnorm (§ 18) und Einzelbestimmungen (§§ 19—24) sowohl das Selbstbestimmungs- und Selbstorganisationsprinzip wie auch das Prinzip politischer Bildung (als arbeitsfeldübergreifender Orientierung) zu verankern.

#### 2. Stellung der Familie im RE

Wir bewerten es positiv, daß die Jugendhilfe sich als Teil der Jugend- als auch der Familienpolitik versteht und daß der Ansatz vieler Leistungen für junge Menschen in der Familie gesehen wird. Dies entspricht unseren Aussagen im Fachpolitischen

Programm ebenso wie der Lebensrealität, da die überwiegende Anzahl junger Menschen in Familien aufwächst und insbesondere vorbeugende Hilfen in diesem Bereich ansetzen müssen.

In den Begriffsbestimmungen (insbesondere § 4.6) sollten andere Formen des Zusammenlebens, in denen Erziehung relevant wird, und neue Familiendefinitionen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, daß bei Leistungen, die sich nicht nur an besonders genannte Personen und Personengruppen wenden, alle erzieherisch tätigen Personen mit ihren Kindern einbezogen werden können.

Im einzelnen sind zu den familienbezogenen Inhalten des RE folgende Aussagen zu machen.

Zu Kapitel 4 (Förderung der Erziehung in der Familie, familienunterstützende Hilfe zur Erziehung) ist festzuhalten:

- Die Gleichrangigkeit der »Familienarbeit« mit der »Jugendarbeit« im JHG/RE und die — allerdings nicht immer ausgewogene — Differenzierung der Angebote und Leistungen stellen gegenüber dem JWG eine Verbesserung dar. Kapitel 4 sollte analog dem Vorschlag zu Kapitel 3 »allgemeine Förderung der Familie« benannt werden.
- Die Ausführungen zur Familienbildung (§ 27) im Gesetzestext sowie im Begründungsteil gehen z. T. von überholten Vorstellungen von Familienbildung aus. Familienbildung richtet ihr Angebot grundsätzlich an alle Familienmitglieder und nicht nur an die Eltern (§ 27 Abs. 2). Die personale Erziehung und Bildung darf nicht isoliert gesehen, der weitere soziale Bereich für Erziehungspersonen und Kinder müßte besser herausgestellt werden. Die Forderung nach Ausgewogenheit von Wertorientierung und Methodik (§ 27 Abs. 5) ist an dieser Stelle überflüssig, weil es sich hierbei um ein Grundprinzip von Jugendhilfe handelt.
- Die im § 31 a RE vorgeschlagene Einführung einer »Hilfe zur Erziehung bei Weiterführung des Haushalts« wird begrüßt. Im Rahmen des Jugendhilfegesetzes ist dieses Leistungsangebot jedoch allen Erziehungspersonen zur Verfügung zu stellen die Erziehungsprobleme haben und denen durch diese Unterstützung nicht nur Entlastung bei der häuslichen Arbeit, sondern auch eine Anleitung, Beratung und konkrete Hilfe in Erziehungsfragen gegeben werden kann.
- Die Inobhutnahme und Rückführung eines Kindes oder Jugendlichen (§ 32) stellt keine Leistung der Familienhilfe dar und sollte in Kapitel 10 eingefügt werden.

Zu Kapitel 5 (Familienergänzende Hilfen zur Erziehung) ergeben sich folgende Anmerkungen:

- Der Begriff Kindertagenerziehung (§ 35) sollte auf jeden Fall durch »Erziehung in Einrichtungen des Elementarbereichs« ersetzt werden.
- Ein Anspruch auf Förderung anderer Tageseinrichtungen oder anderer Formen muß gewährleistet werden, wenn diese unter einer anderen Bezeichnung als den hier vorgeschriebenen in gleicher Weise tätig sind.

Zu Kapitel 8 Abschnitt 1 (Familienpflege) sind folgende Anmerkungen zu machen:

- Der Schutz von Kindern und Jugendlichen ist durch Einbeziehung der in § 45 Abs. 2 Nr. 3 genannten Unterbringungen in das Erfordernis der Erteilung einer Einzelerlaubnis (Familienpflege) sicherzustellen.

- Pflegeverträge sollten eine vertragsrechtliche Bindung haben; der rechtliche und pädagogische Stellenwert einer gutachterlichen Äußerung des Jugendamtes muß klarer definiert werden.
- Die Benennung und Begründung verschiedener Formen der Unterstützung von Pflegepersonen (§ 47) wird begrüßt. Die regelmäßige Betreuung und Stützung und die Konfliktregelung zwischen Herkunfts- und Pflegefamilien sollte bezüglich ihrer Qualifikation im Gesetzestext inhaltlich definiert werden, und zwar derart, daß ein »Mindestmaß« dessen festgelegt wird, was Pflegedienste einzulösen haben.
- Die Arbeit mit und von Pflegeelterngruppen ist angemessen zu unterstützen.

### 3. Verfahren und Rechtsweg

Wir begrüßen grundsätzlich die in Teil 2 Kapitel 7 des RE vorgesehene Verfahrensregelung. Wir begrüßen es insbesondere, daß die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes — und nicht wie nach dem Referentenentwurf von 1974 die des Sozialgesetzbuches — für das Verfahren in der öffentlichen Jugendhilfe gelten sollen, denn wir haben uns von Anfang an nachdrücklichst gegen die Übernahme des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch ausgesprochen. Die in den §§ 121 und 122 des RE vorgesehene Teilung des Rechtsweges — Vormundschaftsgericht und Verwaltungsgericht — entspricht grundsätzlich unseren Vorstellungen. Wir haben bereits 1970 die Zuständigkeit des von uns vorgeschlagenen kombinierten Vormundschafts- und Jugendgerichts für alle Entscheidungen bei individuellen Leistungen der Jugendhilfe gefordert. Die in § 122 des RE für das Vormundschaftsgericht vorgesehene Zuständigkeit ist nach unserer Ansicht jedoch zu eng bemessen. Wir schließen uns der in der Alternative 3 der Begründung (S. 388 f.) vorgeschlagenen Lösung an, wonach der Rechtsweg zum Vormundschaftsgericht bei allen Entscheidungen über Leistungen im Rechtsverhältnis zwischen dem öffentlichen Träger und dem Leistungsberechtigten und wonach der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht bei Streitigkeiten aus dem Rechtsverhältnis zwischen mehreren öffentlichen Trägern oder zwischen öffentlichen Trägern und freien Trägern der Jugendhilfe gegeben sein soll. Entscheidungen über Leistungen nach § 11 Abs. 3 des RE oder nach § 130 würden bei dieser Lösung auch vom Vormundschaftsgericht getroffen werden, weil sie in den Zusammenhang mit der jeweils betroffenen sozialpädagogischen Leistung gehören.

Da die Leistungen an Leistungsberechtigte im Mittelpunkt der Tätigkeit der öffentlichen Jugendhilfe stehen, schlagen wir vor, die §§ 121 und 122 zusammenzufassen und zuerst die Zuständigkeit des Vormundschaftsgerichts zu regeln und dann zu sagen, daß für alle übrigen Streitigkeiten der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist.

Wir sehen im Hinblick auf die der öffentlichen Jugendhilfe in dem RE zugeordnete Fachlichkeit keinen Anlaß, vor die Entscheidungen des Verwaltungs- und des Vormundschaftsgerichts besondere Gremien aus erfahrenen Personen vorzuschalten. Die §§ 121 Abs. 2 und 126 Abs. 4 sollten entfallen, weil derartige Gremien dem Jugendhilferecht und der Freiwilligen Gerichtsbarkeit fremd sind und den Rechtsweg unnötig verlängern würden.

### 4. Kostenregelungen

Die in Teil 2 Kapitel 9 getroffenen Kostenregelungen entsprechen mit ihren häufigen Verweisungen auf andere Gesetze, insbesondere auf das BSHG, nicht unseren Vorstellungen. In unserem Alternativentwurf von 1973 haben wir einen einfache-

ren, praktikableren Vorschlag vorgelegt, auf den wir in diesem Zusammenhang wieder hinweisen möchten. Wir haben im Hinblick auf den Grundgedanken des neuen Gesetzes (Rechtsanspruch auf Erziehung; Jugendhilfe als selbständiger Erziehungsträger) angeregt, eine eigenständige Grundlage für den Kostenbeitrag in der Jugendhilfe zu schaffen und von der Verklammerung mit dem BSHG abzu- sehen.

Da allgemeine Verwaltungskosten nach § 130, Abs. 3 des RE nicht zu berücksichtigen sind, würde es eine erhebliche verwaltungsmäßige Vereinfachung bedeuten, festzulegen, daß Kinder oder Jugendliche und deren Eltern sowie junge Volljährige einen Kostenbeitrag nur zu leisten haben, soweit Aufwendungen für den häuslichen Lebensunterhalt erspart werden, und daß der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Grundsätze regelt, nach denen sich der Betrag häuslicher Ersparnisse richtet. Bestimmungen über Einsatz des Einkommens und Vermögens auf der Grundlage des BSHG — wie in § 131 vorgesehen — erübrigt sich dann. Eine Heranziehung zu den Kosten des Personalaufwandes, wie sie § 130 Abs. 5 ermöglicht, sollte nicht erfolgen, da das Eltern veranlassen könnte, ihre Zustimmung zu besonders personalintensiven Hilfen zur Erziehung (z. B. nach § 39 Abs. 2) zu verweigern. Eine Bestimmung darüber, daß Landesrecht regelt, wieweit Beiträge zu sonstigen Kosten (Kindergartenerziehung, Jugendarbeit, offene pädagogisch-therapeutische Hilfen) zu erbringen sind, sollte die §§ 129 Abs. 2, 130 Abs. 5 Nr. 1 des RE ersetzen. § 129 Abs. 1 des RE sollte entfallen, da es eine Selbstverständlichkeit ist, daß der die Leistung erbringende öffentliche Träger auch die Kosten trägt.

### IV. Gesamtbewertung

Als Fazit ist festzuhalten:

Der RE entspricht in drei wesentlichen Punkten (II, Nr. 6, 7 und 8) den Mindestanforderungen der Arbeiterwohlfahrt an ein neues Jugendhilferecht nicht. Wir können dem RE deshalb nur unter großen Bedenken zustimmen, so sehr wir anerkennen, daß der RE von 1977 sich gegenüber den Referentenentwürfen von 1974 durch größere Straffheit und Anschaulichkeit auszeichnet. Grundsätzlich sind wir der Ansicht, daß der RE noch stärker gestrafft werden könnte, weil er an vielen Stellen Vorschriften enthält, die in Richtlinien und Verwaltungsvorschriften besser am Platze wären als in einem Bundesgesetz.

Wir hoffen, daß die hier vorgetragenen Kritikpunkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.

Bonn, im März 1978

### Kein Abbau, sondern Weiterentwicklung der Sozialhilfe

#### 1. Zur aktuellen Sozialhilfe-Diskussion

1.1 In ihrer Denkschrift »Sozialhilfe als Hilfe in besonderen Lebenslagen« hat die Arbeiterwohlfahrt (AW) bereits 1973 detaillierte Vorschläge zur Weiterentwicklung und Neuordnung der Sozialhilfe der Fachöffentlichkeit vorgelegt, die auch heute noch aktuell sind und auf der sozialpolitischen Tagesordnung stehen. Sie wurden veröffentlicht in »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit«, Nr. 6/73.

Die AW will als Anwalt der Hilfebedürftigen und aus sozialpolitischem Engagement heraus einige ihrer damaligen Vorschläge zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe kurz wiederholen und ungerechtfertigte Angriffe auf das Sozialhilfe-Leistungsniveau abwehren.

1.2 Die Sozialhilfe muß heute und morgen ungeschmälert ihre wichtige sozialpolitische Sicherungsfunktion als Garant für ein menschenwürdiges Leben aller notleidenden und hilfebedürftigen Mitbürger erfüllen. Sie gewinnt wachsend an Bedeutung; viele ihrer Leistungen sind nicht mehr nur nachrangig, Sozialhilfe trägt daher maßgebend zum sozialen Frieden in unserer Gesellschaft bei.

Sozialhilfe muß sich gerade in wirtschaftlich und fiskalisch schweren Zeiten als verwirklichter Sozialstaat bewähren und darf nicht sozialpolitisch reaktionären Abbautendenzen erliegen. Sie darf auch nicht in ihrem Ausgabenvolumen den Zuwachsraten der öffentlichen Haushalte schematisch angepaßt oder gar auf die überwundene Armenfürsorge zurückgeschraubt werden.

Die AW bedauert, daß kommunale Finanznöte in der Praxis zu starken Einschränkungen der Ermessensleistungen und zu sehr enger Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe führten. Dabei werden in manchen Fällen Prinzipien der Sozialhilfe verletzt, z. B. durch verstärkte und sehr ins einzelne gehende Einkommensprüfungen Hilfesuchender, durch verstärkte Heranziehung Unterhaltspflichtiger, durch rigide Prüfung des Sachleistungsbedarfs bei Kleidung, Schuhwerk, Möbel und z. T. Gewährung von Gebraucht Kleidung anstelle von Geldleistungen.

1.3 Die Kommunen sind als Sozialhilfeträger zweifelsohne durch die seit Jahren anhaltenden Ausgabenzuwächse in der Sozialhilfe finanziell wesentlich belastet und gaben laut Gemeindefinanzbericht 1977 brutto 7,3 Prozent, netto etwa 6 Prozent ihres Gesamtausgabenvolumens für Sozialhilfe aus. Die Sozialhilfe-Gesamtaufwendungen betragen 1976 insgesamt nur etwa 3 Prozent aller öffentlichen Haushalte, 2,7 Prozent des Sozialbudgets bzw. 0,85 Prozent des Bruttosozialprodukts.

Wachsende Finanznöte der Kommunen folgen nicht aus aufgabeninadäquaten Fehlentwicklungen der Sozialhilfe, sind nicht Folge von Übermaßleistungen und Mißbrauch, sind keine Gratifikation, Wohltat oder unangebrachte Großzügigkeit. Ausgabensteigerungen in der Sozialhilfe sind vielmehr in erster Linie Folge zunehmender Überalterung und Pflegebedürftigkeit, stark steigender Heim- und Gesundheitskosten als auch negativer Auswirkungen der Wirtschaftsstagnation und Lücken anderer Sozialleistungen.

Sozial vertretbare und sozialpolitisch gerechtere Lösungen müssen gefunden werden, die auch zur Finanzentlastung der Kommunen beitragen. Die Kommunen sollen besser als bisher befähigt werden, ihre eigentlichen sozialen Aufgaben zu erfüllen, nämlich über eine umfassende, langfristige und aufeinander abgestimmte Planung soziale Hilfen anzubieten, weiterzuentwickeln und angesichts beklagenswerter Not- und Unterversorgungssituationen sowie wachsender personaler Nöte notwendige soziale Einrichtungen und Dienste auszubauen. Die AW hat deshalb in ihrer Denkschrift von 1973 konkrete Wege aufgezeigt, die vorrangig auf eine wesentliche Intensivierung aller persönlichen Hilfen und auf eine Befreiung der Sozialhilfe von sozialhilfefremden rentenähnlichen Dauerleistungen mit Versorgungscharakter hinauslaufen.

1.4 Die aktuelle Sozialhilfediskussion konzentriert sich oft einseitig auf den Finanzaspekt, vernachlässigt die Analyse der Ausgabensteigerungen und negiert die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und Neuordnung sozialer Hilfen und

damit der Sozialhilfe. Als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion kann folgende Aufzählung der Hauptursachen für die Sozialhilfe-Ausgabensteigerungen in den letzten Jahren beitragen:

- a) Die Hilfebedürftigkeit nimmt weiterhin zu.
- b) Der starke Anstieg aller Heimkosten, vor allem bei Altenheimen, Pflegeheimen und Behindertenheimen, schlägt voll auf die Sozialhilfe durch und macht bereits über die Hälfte ihres Gesamtaufwandes (56 Prozent) aus.
- c) Zunehmende Pflegebedürftigkeit und hohe Pflegekosten bewirken, daß allein 35 Prozent des Sozialhilfe-Aufwandes auf Hilfe zur Pflege entfällt.
- d) Sozialhilfe muß permanent in großem Umfang unzulängliche Altersrenten der Rentenversicherungen für Hunderttausende von Kleinrentnern — meist Frauen — aufstocken.
- e) Sachlich notwendige Leistungsverbesserungen der 2. und 3. BSHG-Novellen von 1969 und 1974 brachten vor allem verbesserte Hilfen für Behinderte, Alte und Gefährdete.
- f) Sozialhilfe wird auch erheblich belastet durch laufende Aufstockung ungenügender Unterhaltsleistungen oder Einkommen alleinerziehender Mütter mit Kindern.
- g) Sozialhilfe muß wachsend ungenügendes Arbeits-Nettoeinkommen einkommensschwacher Arbeitnehmer mit Kindern aufstocken.
- h) Sozialhilfe muß zunehmend unzulängliches Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ergänzen.
- i) Bei älteren Bürgern schwinden langsam traditionelle Hemmungen, Ansprüche auf Sozialhilfe geltend zu machen.
- j) Analog dem allgemeinen Anstieg der Realeinkommen und damit des Anspruchs- und Konsumniveaus unserer Gesellschaft hat sich natürlich im Laufe der Jahre das Sozialhilfeniveau zu recht nach oben verschoben und damit unsere Auffassung von der Qualität eines menschenwürdigen Lebens verändert.
- k) Neue Sozialgesetze zur Konsolidierung der Sozialversicherungen und die beabsichtigte vorübergehende Beschränkung des Rentenhöhenzuwachses führen und führten zu Mehraufwendungen der Sozialhilfeträger.

1.5 Die AW erwartet vom Bundesgesetzgeber, daß bei einer kommenden 4. BSHG-Novelle keineswegs nur fiskalische Aspekte, d. h. Einsparungsmöglichkeiten gesehen werden. Außer wenigen, sozial vertretbaren Leistungsminderungen muß die Novelle auch Ansätze für eine dringend notwendige Weiterentwicklung im Sinne einer Neuordnung der Sozialhilfe erbringen. Die AW beklagt, daß kürzlich bekanntgewordene Vorschläge der Länder einseitig auf Einsparungen, nicht aber auf eine sachgerechte Weiterentwicklung der Sozialhilfe gerichtet sind. Die AW beklagt ferner, daß Sparvorschläge für die öffentliche Hand oft in erster Linie auf die Sozialhilfe zielen, womit ihre Randstellung auf der Prioritätenskala öffentlicher Aufgaben offenkundig wird.

## 2. Grundgedanken zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe

Die Weiterentwicklung der Sozialhilfe muß sich an folgenden Grundgedanken orientieren:

2.1 Sozialhilfe muß noch mehr als bisher der sozialstaatliche Garant für Bürger sein, frei von Not ein menschenwürdiges Leben in der Gesellschaft führen zu können. Diese Garantstellung kann sich aber nicht auf übliche Lebensrisiken und Be-

nachteiligungen ganzer Bevölkerungsgruppen beziehen. Diese Aufgaben sind vielmehr von dem Regelsystem staatlicher Sozialpolitik zu erfüllen. Aufgabe der (kommunalen) Sozialhilfe kann es demgegenüber nur sein, denjenigen Mitbürgern zu helfen, die von staatlicher Sozialpolitik in ihren individuellen persönlichen und wirtschaftlichen Notlagen nicht oder nur unzulänglich erreicht werden. Hier hat Sozialhilfe vorübergehend, manchmal auch längerfristig, selten auf Dauer, soziale Dienste zu erbringen und wirtschaftliche Hilfe zu leisten.

2.2 Die AW hält an ihrer Forderung aus der Denkschrift von 1973 fest, daß versorgungs- und versicherungsähnliche Leistungen, z. B. für alte Menschen, für alleinerziehende Elternteile mit Kindern, für Behinderte, Kranke und Pflegebedürftige künftig von den Trägern der Sozialversicherung oder Versorgung erbracht werden sollen. Die AW schlägt deshalb die Einsetzung einer Kommission, z. B. beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge vor, die konkrete Lösungsvorschläge für die Überführung sozialhilfefremder Aufgaben in das System der nicht-kommunalen sozialen Sicherung erarbeiten soll.

2.3 Anders als in der heutigen Praxis unserer Sozialämter muß die persönliche Hilfe zur tragenden Säule der Sozialhilfe werden. Die AW hält daher an ihrer Forderung nach einer selbständigen Hilfeart (Form der Sozialhilfe) »persönliche Hilfe« im BSHG fest. Gerade die persönliche Hilfeleistung unterscheidet die Sozialhilfe einerseits von der überwundenen öffentlichen Fürsorge wie auch von vorrangig wirtschaftlicher Sicherung. Ferner veranlaßt auch erst das vorbehaltlose qualifizierte Angebot persönlicher Hilfen diejenigen, ihr Recht auf Sozialhilfe wahrzunehmen, die heute noch aus Angst vor Diskriminierung (die »unterschlagene« Armut) den Gang zum Sozialamt scheuen.

2.4 Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Hilfeempfänger müssen im gegenwärtigen, mehr aber noch im weiterzuentwickelnden System der Sozialhilfe verstärkt werden. Die AW hält daher an ihrer Forderung nach einer soweit wie möglich partnerschaftlich mit den Hilfeempfängern zu gestaltenden Sozialhilfe fest. Die gegenwärtige Sozialhilfe wird fast ausnahmslos von Mitarbeitern im Sozialamt geleistet, die die Bedürfnisse ihrer Klienten nur aus professioneller Erfahrung, nicht jedoch aus eigener Erfahrung kennen. Es ist daher notwendig, die Hilfeempfänger nicht nur bei der persönlichen Hilfe, sondern auch bei der wirtschaftlichen Hilfe zu beteiligen. Die Sozialhilfeträger werden aufgefordert, nach Möglichkeiten zum partnerschaftlichen Gespräch mit Gruppen von Sozialhilfeempfängern zu suchen. Die in einigen Städten gebildeten Seniorenbeiräte sind positive Ansätze zu einem solchen Dialog. Der Appell richtet sich aber auch an die Wohlfahrtsverbände, noch stärker als bisher dazu beizutragen, daß Sozialhilfeempfänger ihre Interessen der Öffentlichkeit namentlich gegenüber den Sozialhilfe-Verwaltungen artikulieren können.

2.5 In Verstärkung der Vorschrift des § 13 Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil (SGB — AT) — sind die Sozialhilfeträger zu einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit zu verpflichten, die es nicht nur der »verschämten«, sondern auch vor allem der »uninformierten Armut« ermöglicht, ihre Rechte geltend zu machen. Soziale Dienste zu denen auch die Dienstleistungen der Sozialhilfeverwaltungen gehören, sind organisatorisch und inhaltlich so weiterzuentwickeln, daß sie der leistungsberechtigten Bürger ohne Schwellenangst in Anspruch nehmen kann. Keine soziale Hilfe ist so abhängig von der verwaltungsmäßigen Qualität wie die Sozialhilfe. Zu fordern sind bürgernahe und in engster Kooperation möglichst zielgruppenorientiert arbei-

tende Sozialhilfedienste. Zu fordern ist ferner besonders gut ausgebildetes und für die Aufarbeitung humaner und sozialer Probleme qualifiziertes Personal in den Sozialhilfeverwaltungen.

2.6 Die Gesamt- und Planungsverantwortung der Sozialhilfeträger muß zur Gewährleistung eines qualifizierten bedarfsgerechten Netzes sozialer Einrichtungen und Dienste über § 93 BSHG hinausgehend deutlicher geregelt und praktiziert werden. Zur Gesamtverantwortung für Planung und Schaffung erforderlicher Einrichtungen gehören auch Planungshilfe und laufende fachliche Beratung der gemeinnützigen, öffentlichen und gewerblichen Heimträger durch den örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie der örtlichen Sozialhilfeträger durch die überörtlichen Träger. Heimberatung und Heimaufsicht sind deshalb im BSHG entsprechend zu regeln. In die Heimaufsicht nach dem Heimgesetz sollten auch Einrichtungen einbezogen werden, deren Ziel die Resozialisierung Gefährdeter (gem. § 72 BSHG) ist.

2.7 Die sachliche Zuständigkeit des örtlichen Trägers sollte sich auf alle Leistungen der Sozialhilfe erstrecken, die sich unmittelbar auf einzelne Hilfesuchende beziehen. Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers sollte sich nur auf Aufgaben erstrecken, die keine unmittelbaren Leistungen der Sozialhilfe für einzelne umfassen, sondern überörtliche Voraussetzungen für die bessere Erfüllung dieser Leistungen durch örtliche Träger schaffen.

### 3. Einzelvorschläge

Schon die AW-Denkschrift von 1973 geht zur Verdeutlichung ihrer Position auf einige Einzelfragen ein und machte inhaltliche Vorschläge zur Neufassung verschiedener Bestimmungen des BSHG. Einen umfassenden Vorschlag für eine Neufassung oder grundlegende Novellierung des BSHG zu machen, war jedoch nicht Absicht und Ziel dieser Denkschrift.

Die Zahl der Vorschläge zur Änderung einzelner Regelungen und ganzer Abschnitte im BSHG nahm seitdem stark zu. Nahezu alle Bestimmungen des Gesetzes sind auf ihre sozialpolitische Bedeutung, ihre Anwendbarkeit, ihre bisherige praktische Handhabung und auf Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung untersucht worden. Auf besonders wichtige Grundgedanken und Vorschläge wird im folgenden knapp eingegangen:

#### 3.1 Leitnormen der Sozialhilfe

Die Bedeutung der Sozialhilfe im System der Sozialleistungen hat sich nicht verändert und braucht nicht verändert zu werden:

- ein menschenwürdiges soziales Existenzminimum zu garantieren;
- Hilfen in besonderen Lebenslagen zu gewähren, um gesellschaftliches Absinken und Isolierung zu vermeiden;
- soziale Dienste und Einrichtungen zu planen und zu unterhalten;
- Hilfe zur Selbsthilfe ist zu gewähren, vor allem durch Beratung, Begleitung und Aktivierung der Hilfesuchenden;
- wo Selbsthilfe oder Leistungen anderer das Ziel der Freiheit von Not erreichen, hat die Sozialhilfe zurückzustehen.

Die Ziele der Sozialhilfe und ihr Ort im System des Sozialleistungsrechts sind in den Leitnormen des BSHG und des SGB-AT wünschenswert deutlich und klar beschrieben. Die AW sieht keinen Grund, diese Leitnormen zu verändern oder zu ergänzen.

### 3.2 Wahlrecht des Hilfeempfängers

Aus dem Ziel, die Menschenwürde des Hilfeempfängers zu erhalten und zu stärken, folgt, daß er möglichst viele Chancen haben muß, bei der Gestaltung der Hilfe mitzuwirken. Angebote unterschiedlicher Träger sind dafür nötig. Die Wahl- und Mitwirkungsrechte der Hilfeempfänger sollten gestärkt werden. Willkür wird durch die Kostenschranken in § 3 Abs. 2 ausgeschlossen. Weitere Einschränkungen, z. B. zur Eindämmung von Wünschen auf Aufnahme in ein Heim, sind nicht erforderlich.

### 3.3 Persönliche Hilfe

Sozialhilfe ist kein Leistungssystem ausschließlich für wirtschaftlich Schwache. Die persönliche Hilfe als Angebot an alle Bürger in bestimmten Notlagen hat sich vielmehr in den Formen der Beratung, der persönlichen Unterstützung, der Pflege, zu einer Hilfeart entwickelt, die auch neben, vor und nach den Sozialleistungen anderer Leistungsträger ihren Platz hat. Die persönliche Hilfe sollte daher als besondere Hilfeart, nicht nur als eine Form der Hilfe, im Gesetz stärker herausgehoben und als zentrale Aufgabe praktiziert werden.

### 3.4 Sozialhilfe als Darlehen

Es trifft sicher zu, daß die sehr begrenzten Darlehensmöglichkeiten in der Sozialhilfe nicht ausreichen, um in vielen Fällen vorübergehender Not wirksam helfen zu können, in denen eine Beihilfe aus öffentlichen Mitteln sozial nicht gerechtfertigt ist. Darlehensmöglichkeiten dürfen aber nicht dazu führen, Sozialhilfeleistungen wieder zu rückzahlungspflichtigen Leistungen zu machen. Ein generelles Ermessen, Leistungen als Beihilfe oder Darlehen zu gewähren, wäre ein solcher Rückschritt. Die Darlehensmöglichkeiten sollten erweitert werden, müssen aber nach wie vor

- im Gesetz bei der jeweiligen Hilfeart mit genau beschriebenen Voraussetzungen als besondere Hilfe genannt sein,
- sich strikt beschränken auf Hilfen in vorübergehenden Notlagen oder zur Vermeidung eines dem Sozialhilfeträger an sich geschuldeten Einkommens- oder Vermögenseinsatzes.
- Der Hilfeempfänger muß einen Anspruch auf Erlaß seiner Darlehensschuld haben, wenn nach Beendigung der Notlage die Tilgung nach seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen eine Härte bedeuten würde.

### 3.5 Hilfe zur Arbeit

Dabei darf nicht im Vordergrund stehen, einen Arbeitszwang auszuüben. Es ist und bleibt richtig, daß die alte Fürsorgearbeit oder gar das Arbeitshaus nicht in eine zeitgemäße Sozialhilfe passen. Wohl aber gehört zur Sozialhilfe, und zwar als persönliche Hilfe, einen Hilfesuchenden an die Arbeitswelt wieder heranzuführen; Arbeitsgelegenheiten zu schaffen für die, die auf dem normalen Arbeitsmarkt keine Chancen mehr haben. Unter diesem Gesichtspunkt müssen verstärkte und verbesserte Angebote für die Hilfen nach §§ 19, 20 BSHG gemacht werden.

### 3.6 Taschengeld

Die 1974 neu eingeführte Regelung des § 21 Abs. 2 Satz 3 hat sich nicht bewährt. Eine Neufassung der gesamten Vorschrift ist anzustreben, die das Taschengeld stärker nach Art und Dauer der Unterbringung differenziert und entsprechend die Freilassung von Teilen des eigenen Einkommens bemißt. Dabei sollte auch die Möglichkeit vorgesehen werden, in besonderen Fällen das Taschengeld herabzusetzen, nicht nur es ganz oder gar nicht zu zahlen, wie z. Z. § 21 zwingend vorschreibt.

### 3.7 Regelsatz

Am Regelbedarf als dem einzigen nach objektiven Bedarfsmerkmalen ermittelten Leistungsmaß im deutschen Sozialrecht muß unbedingt festgehalten werden. Eine Bindung der Sozialhilfe an andere Maßstäbe, z. B. Erwerbs- oder Renteneinkommen, ist mit der Garantenstellung der Sozialhilfe für ein menschenwürdiges soziales Existenzminimum nicht zu vereinbaren.

Einzuräumen ist, daß in besonderen Fällen (hoher Unterkunftsaufwand; große Familie) Sozialhilfeleistungen über dem Einkommensniveau unterer Einkommensgruppen liegen können. Eine Korrektur solcher Ungleichheiten ist aber nur möglich durch Verbesserungen beim Familienlastenausgleich und beim Wohngeld, zu denen der Gesetzgeber nach Auffassung der AW dringend aufgerufen ist. Einen Ausgleich zwischen leistungsbezogenem Arbeitseinkommen und unterschiedlichen Kinder- und Wohnlasten herzustellen, kann nicht Aufgabe der Sozialhilfe sein.

### 3.8 Mehrbedarf

Die Bemessung des Mehrbedarfs nach Pauschbeträgen sollte beibehalten werden. Eine Ersetzung durch Einzelprüfung eines tatsächlichen Mehrbedarfs würde viele Hilfeempfänger unnütz belasten und zu großem Verwaltungsaufwand führen. Die Höhe der einzelnen Mehrbedarfszuschläge sollte jedoch überprüft werden. Dabei sind Differenzierungen bei nur vorübergehenden Hilfen und zur Vermeidung eines unangemessen hohen Leistungsniveaus bei Kumulierung von Mehrbedarfszuschlägen zu überlegen. Weiter sollte überlegt werden, ob nicht die Mehrbedarfszuschläge des § 24 besser in § 23 aufgenommen werden sollten. An der Bestimmung des Personenkreises der Schwerstbehinderten entsprechend dem Versorgungsrecht sollte im Interesse einer einheitlichen Abgrenzung des Personenkreises festgehalten werden.

Geprüft werden sollte jedoch, ob nicht für die Zuerkennung eines Mehrbedarfs eine Obergrenze beim eigenen Einkommen eingeführt werden sollte.

### 3.9 Ausbildungsförderung

Ausbildungsförderung in Schule, Beruf und Hochschule bedarf einheitlicher Regelung und ist Aufgabe staatlicher Bildungspolitik. Die AW verbleibt deshalb bei ihrem Vorschlag, Ausbildungshilfe als selbständige Hilfeart aus dem BSHG herauszunehmen und erschöpfend im Bundesausbildungsförderungsgesetz und im Arbeitsförderungsgesetz zu regeln.

Der Vorschlag, während einer Übergangslösung den Lebensunterhalt für Auszubildende nur unter der Voraussetzung des Abschn. 2 (§§ 11—25) BSHG zu gewähren, bedarf noch sorgfältiger Prüfung hinsichtlich Art und Umfang des betroffenen Personenkreises.

### 3.10 Vorbeugende Gesundheitshilfe

Gezielte Erholungspflege insbesondere für Familien, Mütter und alte Menschen wird auch in Zukunft Aufgabe der Sozialhilfe bleiben müssen, während die vorbeugende Gesundheitshilfe im Sinne des § 36 Abs. 1 (medizinisch begründete vorbeugende Erholungs- und Heilkuren, Vorsorgeuntersuchungen) künftig auf die gesetzlichen Krankenkassen übergehen sollte.

### 3.11 Krankenhilfe einschließlich Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation und Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen

Die AW erneuert ihren Vorschlag, die Aufgaben nach den §§ 37, 37a und 38 BSHG den gesetzlichen Krankenkassen zu übertragen. Dies könnte durch Öffnung der Krankenversicherung für Sozialhilfeempfänger geschehen, deren Beiträge die Träger der Sozialhilfe aufzubringen hätten. Sie würden dadurch verwaltungsmäßig entlastet. Ergänzende Leistungen, die zur Deckung des sozialhilferechtlichen Bedarfs notwendig werden, hätten die Träger der Sozialhilfe zu erbringen. Schon jetzt sollten aber — wie auch der Deutsche Verein vorschlägt — die gesetzlichen Krankenkassen von den Trägern der Sozialhilfe gemäß § 363a RVO mit der Durchführung der Krankenhilfe und der Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen beauftragt werden.

### 3.12 Eingliederungshilfe für Behinderte

So aner kennenswert und auch erfolgreich die Bestrebungen sind, durch Harmonisierung der gesetzlichen Leistungspflichten der einzelnen Rehabilitationsträger im Rahmen des Sozialgesetzbuches und des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes bei gleicher Behinderung gleiche Leistungen zu erreichen, so unbefriedigend ist auch heute noch die Zusammenarbeit der einzelnen Leistungsträger in der Praxis. Die AW appelliert an die der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation angehörenden Reha-Träger, um eine weit bessere Kooperation und Effizienz ihrer Maßnahmen bemüht zu sein.

Als mittelfristige Perspektive hält die AW folgende Überlegungen des Reichsbundes für sehr erwägenswert:

- Alle Leistungen umfassender Habilitation und Rehabilitation — auch solche der Sozialhilfe — sollten in einem besonderen Buch »Rehabilitation« des Sozialgesetzbuchs geregelt werden.
- Zur einheitlichen Durchführung aller Rehabilitationsleistungen ist ein selbständiges Amt für Rehabilitation mit örtlich dezentralisierten Stellen (z. B. innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit) einzurichten. Die Leistungspflichten der Sozialversicherungs- bzw. Sozialleistungsträger werden dadurch nicht aufgehoben. Eine wirksame Rehabilitation setzt aber eine über die geltende Regelung hinausgehende Meldepflicht Behinderter voraus.
- Zur umfassenden Rehabilitation und Gewährleistung gleicher Hilfskriterien der verschiedenen Leistungsträger sollte ein finanzielles Ausgleichssystem unter Einbeziehung der finanziellen Letztverantwortung des Bundes gefunden werden. Ein Instrument dafür könnte ein auf Bundesebene zu errichtender Rehabilitations-Ausgleichsfonds sein.
- Ein Bundesbeauftragter für Rehabilitation sollte berufen werden, der die Interessen der Behinderten wahrnehmen und zugleich in Abstimmung mit allen beteiligten Leistungsträgern diesen Rehabilitations-Ausgleichsfonds verwalten könnte.

Es bedarf noch sorgfältiger Überlegungen, welche Aufgaben der Eingliederungshilfe im BSHG verbleiben und von den Trägern der Sozialhilfe weiterhin wahrgenommen werden sollten. Es spricht vieles dafür, zumindest die medizinischen Hilfen und die Hilfe zur Eingliederung in das Arbeitsleben aus dem BSHG herauszunehmen. Dem Vorschlag, die §§ 41 und 86 Abs. 2 BSHG aufzuheben, sollte schon jetzt gefolgt werden.

### 3.13 Tuberkulosenhilfe

In der medizinischen und sozialen Fachwelt hat sich auf Grund medizinischer Fortschritte in der Behandlung Tbc-Kranker die Erkenntnis durchgesetzt, daß es nicht mehr notwendig ist, die Tuberkulosehilfe im BSHG als selbständige Hilfeart beizubehalten. Auch die AW schlägt deshalb vor, den Abschnitt 3, Unterabschnitt 8 — Tuberkulosehilfe, aufzuheben und die Leistungen für Tbc-Kranke in die Eingliederungshilfe für Behinderte aufzunehmen.

### 3.14 Blindenhilfe

Nachdem inzwischen alle Länder Blindenpflegegeld-Gesetze erlassen haben, kann die bundesgesetzliche Regelung des § 67 BSHG entfallen. § 81 Abs. 2 und Abs. 3 wären entsprechend zu ändern.

### 3.15 Hilfe zur Pflege

Die AW fordert eine Verstärkung des Ausbaus ambulanter sozialpflegerischer Dienste, um Pflegebedürftigen möglichst ein Verbleiben in ihrer gewohnten häuslichen Umgebung zu ermöglichen und Heimpflege zu vermeiden. Die Kosten ambulanter und stationärer Pflege sind in den letzten Jahren erheblich angestiegen, so daß es Pflegebedürftigen mit mittleren Einkommen unmöglich wird, diese selbst aufzubringen. Rentner, die glauben, für ihren Lebensabend vorgesorgt zu haben, müssen in aller Regel Sozialhilfe in Anspruch nehmen, wenn sie (stationär) pflegebedürftig werden.

Um dieser Entwicklung und ihren Folgen zu begegnen, legte die AW 1976 (vgl. 4.6) einen in der Fachwelt viel beachteten Dreiteilungsvorschlag zur Neuordnung der stationären, teilstationären und ambulanten Pflegekosten vor (Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 4/76). Sie hält diesen Vorschlag finanziell und politisch für realisierbar und wendet sich hiermit erneut an den Bundesgesetzgeber mit der dringenden Bitte, die notwendigen gesetzgeberischen Schritte baldmöglichst einzuleiten.

### 3.16 Hilfe zur Haushaltsführung

Diese Hilfe kann wesentlich dazu beitragen, die Eigenverantwortlichkeit der auf Hilfe in der Häuslichkeit angewiesenen Hilfeempfänger zu erhalten und weitaus höhere Krankenhaus- oder Heimkosten zu vermeiden. Die geltende Regelung in § 70 BSHG wird in der Praxis nicht als ausreichend angesehen. Die Neufassung des § 185 Reichsversicherungsordnung durch das Kostendämpfungsgesetz regelt nur den Tatbestand der häuslichen Krankenpflege durch Pflegekräfte, nicht aber alle notwendigen und möglichen Hilfen zur Haushaltsführung usw. durch Haus- und Familienpflegerinnen sowie Altenpflegerinnen.

Die AW hat bereits 1973 auf die zunehmende Bedeutung dieser Hilfe hingewiesen und gefordert, die Soll-Vorschrift in eine Ist-Vorschrift umzuwandeln, damit die Angebote der Hauspflege intensiver ausgeschöpft werden. Sie hat ferner gefordert, die Hilfe zu erweitern auch auf diejenige Person, die den Haushalt führt, wenn sie aus gesundheitlichen oder anderen Gründen der Unterstützung bedarf (z. B. bei Behinderung oder aus sonstigen Gründen einer vorübergehenden anleitenden Hilfe etwa für kinderreiche Familien, für Problemfamilien oder junge Mütter). Die Träger der Sozialhilfe sind zu verpflichten, für die Bereitstellung der zum Ausbau der ambulanten sozialpflegerischen Dienste erforderlichen Einrichtungen zu sorgen. Die AW hat dafür konkrete Vorschläge »Zur Organisierung und Bündelung ambulanter sozialpflegerischer Dienste« 1975 vorgelegt.

### 3.17 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Die Neufassung des § 72 und die dazu erlassene Rechtsverordnung haben nicht alle Wünsche der AW und der Wohlfahrtsverbände realisiert. Die bisherige Praxis zeigt, daß die Beschreibung von Art und Umfang der Hilfemaßnahmen in § 72 und Rechtsverordnung zu wenig konkret und für die Träger der Sozialhilfe zu wenig verpflichtend ist. Insbesondere fehlt der geforderte Bezug auf eine Straffälligenhilfe im umfassenden Sinne, die auch Hilfen für die Familie Gefangener oder Haftentlassener einschließt. Die AW appelliert deshalb an alle Sozialhilfeträger, die Hilfemöglichkeiten des § 72 voll zugunsten der Betroffenen auszuschöpfen, um so eine wirksame Hilfe — auch persönliche Hilfe — zu ermöglichen. Insbesondere verweist sie auf notwendige Hilfe auch durch Gruppenarbeit (§ 7 Abs. 4 Rechtsverordnung).

### 3.18 Vormundschaftshilfe für Volljährige

Die Zahl der Volljährigen steigt ständig, die durch psychische Störungen, Krankheiten oder Altersgebrechen behindert sind, ihre Angelegenheiten selbst verantwortlich wahrzunehmen, damit auch die Belastung der Jugendämter durch wesensfremde Aufgaben. Von der Ermächtigung in § 1897 Satz 1 BGB durch Rechtsverordnung andere Behörden als die Jugendämter zur Wahrnehmung der Vormundschaftshilfe für Volljährige zu bestimmen, haben nur einige Bundesländer Gebrauch gemacht. Die AW schlägt deshalb vor, die Vormundschaftshilfe als neue Art der Hilfe in besonderen Lebenslagen in das BSHG einzufügen.

### 3.19 Altenhilfe

Unzureichende Informationen, Scheu vor Behörden, ein Unvermögen eigene Anliegen selbst zu vertreten, und zum Teil auch ideologische Schwellen halten noch immer viele alte Menschen davon ab, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Die Sozialhilfeträger sollten deshalb ihre Dienste für die ältere Bevölkerung ausbauen und wirksamer an diese herantragen. Sie dürfen sich nicht durch finanzielle Schwierigkeiten dazu verleiten lassen, die Bestimmungen der Altenhilfe einschränkend anzuwenden. Eine evtl. Umwandlung der Bestimmungen des § 75 in Kannvorschriften würde den tatsächlichen Bedürfnissen der betroffenen Personengruppen gerecht werden.

### 3.20 Einsatz des Einkommens und Vermögens

Für einen minderjährigen Hilfesuchenden, dem Hilfe innerhalb von Anstalten oder Heimen gewährt wird, ist nach geltender Regelung bei der Errechnung der Einkommensgrenze ein Familienzuschlag einzusetzen. Dadurch wird sein Bedarf doppelt berücksichtigt. Der Familienzuschlag sollte wegfallen (§ 79 Abs. 2 Nr. 3). Wie schon bei der Hilfe zum Lebensunterhalt ausgeführt, ist eine Bindung der Leistungen der Sozialhilfe an andere Maßstäbe als dem Regelbedarf nicht mit der Aufgabenstellung der Sozialhilfe vereinbar. Die Bestimmung in § 81 Abs. 5, durch die eine Erhöhung der Grundbeträge an die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage in der Rentenversicherung gebunden wird, sollte abgelöst werden durch eine Orientierung an der Entwicklung der Regelsätze.

Praktisch spielt der Einsatz eines Grund- oder Wertpapiervermögens (einschl. Sparguthaben) allein bei der Anwendung des § 88 BSHG eine Rolle. Der Einsatz eines Wertpapiervermögens bedarf keiner Neuregelung.

Als Fernziel sollte jedoch überlegt werden, den Einsatz eines nicht oder gering belasteten Grundvermögens in aller Regel in der Weise zu verlangen, daß

- die Hilfe darlehensweise gewährt und zur Sicherung das Grundstück belastet wird,
- die Erben nach Maßgabe ihrer Einkommensverhältnisse stärker herangezogen werden.

### 3.21 Heranziehung Unterhaltspflichtiger

Die AW wendet sich gegen Vorschläge, die Schutzvorschriften für Unterhaltspflichtige abzubauen und fordert dagegen den Gesetzgeber auf, das nicht mehr zeitgemäße Unterhaltsrecht des BGB neu zu ordnen.

### 4. Mittelfristige Perspektiven zur Verbesserung der Finanzsituation der Sozialhilfeträger

Die AW erhebt nachstehende sozialpolitische Forderungen zur Verbesserung unseres Sozialleistungssystems, die auch eine Verbesserung der Finanzsituation Sozialhilfeträger bewirken:

4.1 Eine mittelfristige Übernahme von versicherungs- und versorgungsähnlichen Leistungen durch die Träger der Sozialversicherung und Versorgung würde konkret bedeuten eine Finanzierung einiger bisheriger Sozialhilfemaßnahmen durch die Renten- oder Krankenversicherung bzw. über Steuermittel von Bund und Ländern.

4.2 Der Familienlastenausgleich sollte entscheidende Verbesserungen erfahren durch eine Neukonstruktion des Kindergeldes als eine grundsätzlich vom Familieneinkommen abhängige bzw. einkommensdifferenzierte und stärker an der Familiengröße orientierte, wirtschaftliche Ungleichheiten wirksamer ausgleichende Sozialleistung (Kindergeld); durch Einführung von Unterhaltsvorschußkassen für den Unterhalt nichtehelicher oder von Kindern aus geschiedenen Ehen; Einführung eines Erziehungsgeldes usw. Durch derartige Verbesserungen würden die Sozialhilfeträger ganz erheblich von ihren Dauerversorgungsaufgaben für alleinerziehende Elternteile mit Kindern, für einkommensschwache kinderreiche Familien usw. entlastet werden.

4.3 Neuregelung der Rentenversicherung im Sinne einer Gleichbehandlung von Mann und Frau bei Vorliegen gleicher versicherungsrechtlicher Tatbestände. Altersrenten nach einem erfüllten Arbeitsleben dürfen in keinem Fall unter die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt herabsinken.

4.4 Neukonstruktion des Wohngeldes als bedarfsdeckende Sozialleistung zur Deckung der Wohnkosten; damit Aufgabe der bisherigen Zweigleisigkeit von Wohngeld und Sozialhilfe.

4.5 Neuregelung der Kosten ambulanter teilstationärer und stationärer Hilfe zur Pflege auf der Grundlage der von der Arbeiterwohlfahrt 1976 entwickelten Vorschläge einer Kostendreiteilung: Übernahme der Pflegekosten durch die Krankenkassen, der Kosten für Lebensunterhalt durch Heimbewohner bzw. Sozialhilfeträger, der Kosten für soziale Betreuung durch die Sozialhilfeträger.

4.6 Ergänzung des Heimgesetzes durch ein Heimfinanzierungsgesetz etwa analog dem Krankenhausfinanzierungsgesetz.

4.7 Nach schwedischem Vorbild sollte eine Staatsbürgerpension oder Sockelrente als staatliche Grundversorgung aller Bürger über 65 Jahre eingeführt werden.

Bonn, im März 1978



## Unterhaltsvorschußleistungen

Der Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt hat auf seiner Sitzung im Juni 1978 die Initiative der SPD-Bundestagsfraktion vom 22. Juni 1978 (Bundestags-Drucksache 8/1952) begrüßt, alleinstehenden Elternteilen mit Kindern durch Zahlung von Unterhaltsvorschüssen bei Unwilligkeit oder Unfähigkeit des zahlungsverpflichteten anderen Elternteils Hilfen zu leisten. Der AW-Bundesvorstand hat für die Einführung von Unterhaltsvorschußleistungen nachstehende Markierungspunkte für die Diskussion gefordert:

1. Es sollten keine Einkommensgrenzen festgelegt werden, die bestimmte Beziehergruppen ausschließen.
2. Die Zahlung eines Unterhaltsvorschusses soll nicht von bestehenden Anspruchstiteln abhängig gemacht werden.
3. Anspruchsberechtigt sollten alle Minderjährigen sein.
4. Die Zuständigkeit für die neuen gesetzlichen Leistungen sollte beim Jugendamt liegen.
5. Die Regelung über die Unterhaltsvorschußkassen ist in das Jugendwohlfahrtsgesetz aufzunehmen.

(Die Arbeiterwohlfahrt hat bereits 1968 und 1976 die Einführung von Unterhaltsvorschußleistungen gefordert, so in ihrer Stellungnahme zum Zweiten Familienbericht der Bundesregierung, abgedruckt in TuP Nr. 5/1976, Seite 162 f.)

Der Artikel »Unterhaltsvorschüsse und Unterhaltsvorschußkassen in der Diskussion« von Peter Urbach in: TuP, Nr. 11/1976, S. 430 ff. behandelt eingehend dieses Thema und erläutert u. a. die dänischen und österreichischen Unterhaltsvorschußkassen und gibt auch Anregungen für eine deutsche Lösung.

## Zu berufsrechtlichen Fragen der psychosozialen Versorgung

Die Arbeiterwohlfahrt hat im September 1977 Vorschläge zur Verbesserung der psychosozialen Versorgung vorgelegt<sup>1</sup>. In dieser Stellungnahme wurden einige Grundsätze vertreten, die in der praktischen Politik zu beachten sind. Aus diesen Grundsätzen ergeben sich Maßstäbe für die Bewertung von Reformschritten in der Psychiatrie. Einen solchen kritisch zu beleuchtenden Schritt bemüht sich die Bundesregierung zu tun, indem sie derzeit ein »Psychotherapeutengesetz« vorbereitet.

Die Tätigkeit psychosozialer Berufe kann nur im Zusammenhang mit der Verbesserung der psychosozialen Versorgung gesehen werden. Daher zieht die hiermit vorgelegte Stellungnahme zu berufsrechtlichen Fragen für einen Teilbereich der Psychiatriepolitik Konsequenzen aus unseren generellen Aussagen, die im folgenden zunächst zum Teil wiederholt und ausdifferenziert werden sollen, um deutliche Konsequenzen für das Berufsrecht ableiten zu können. Wir nehmen damit zugleich auch Stellung zum Referentenentwurf eines »Psychotherapeutengesetzes«.

## 1. Reformziele, die auch das Berufsrecht zu verwirklichen hat

Über die Ziele von Reformen in der Psychiatrie herrscht weitgehend Einigkeit. Es geht insbesondere darum, daß ein dezentral und bedarfsgerecht gegliedertes System psychiatrischer Versorgung entsteht, an dessen Verwirklichung und Verbesserung die Beteiligten in hohem Maße mitwirken können. Dies setzt sowohl eine enge Kooperation der beteiligten Dienste und Einrichtungen<sup>2</sup> als auch die Etablierung therapeutischer Teams in diesen Institutionen voraus.

Es geht bei den anzustrebenden Reformen in hohem Maße darum, präventive Tätigkeiten zu verstärken. Ebenso muß das Selbst- und Laienhilfepotential angeregt und ausgeschöpft werden.

Da die Bedarfsdeterminanten weitgehend offen sind und sich ständig verändern, und da eine Reihe wechselseitiger Abhängigkeiten bestehen, muß ein Höchstmaß an Flexibilität gewährleistet sein, das allein bei einem Bezug auf die Region möglich ist. Um Ungleichheiten bei den verschiedenen Versorgungsgebieten zu vermeiden, müssen freilich allgemeine politische Vorgaben gemacht werden. Es kann dabei nicht darum gehen, Bedarfsgrößen ein für alle Mal oder auch nur für längere Zeit festzulegen. Vielmehr müssen Verfahren entwickelt werden, die eine ständige Anpassung der Versorgungsstrukturen an veränderte Bedarfslagen unter Bezug auf allgemeine politische Vorgaben erlauben. Nur so kann der notwendige Aus- und Umbau des Versorgungssystems auf der Grundlage bestehender Angebote erfolgen, wozu die ständige Kooperation unter Einbeziehung der Betroffenen nötig ist.

Das Berufsrecht kann im Hinblick auf diese Ziele beachtliche Steuerungswirkungen haben. Es darf daher keine bestehenden Strukturen zementieren oder unbewegliche und ungeeignete neue schaffen. So dürfen z. B. keine individuellen Rechte geschaffen werden, die dem Gedanken des therapeutischen berufsübergreifenden Teams widersprechen. Aus dem gleichen Grunde darf auch die Niederlassungsfreiheit nicht ausgeweitet werden, die im übrigen auch den Prinzipien einer bedarfsgerechten und flexiblen Versorgung widersprechen würde. Vielmehr müssen Wege gefunden werden, daß sich diese Tätigkeit in enger Kooperation mit psychiatrisch tätigen Institutionen vollzieht.

## 2. Organisation und Finanzierung psychosozialer Versorgung

Die bestehenden Strukturen der Organisation und Finanzierung gesundheitlicher Angebote wird den geänderten Anforderungen nicht in ausreichendem Maße gerecht:

- Die Individualisierung sowohl der Patienten wie des Personals wird unterstützt;
- es ist ein allzu enger medizinischer Bezug vorhanden;
- die Berücksichtigung der Förderung von psychosozialer Gesundheit ist gering; damit sind insbesondere personen- wie systemorientierte Prävention und die mangelnde Unterstützung der Eigenverantwortung gemeint;
- es bestehen beachtliche Zuständigkeitsprobleme bei den Kostenträgern;
- viele neuartige Angebote, die wichtig und allgemein anerkannt sind, lassen sich nur schwer in bestehende Regelungen unterbringen.

Es gilt daher, Planung, Tätigkeit und Kontrolle der Angebote sowie deren Finanzierung neu zu ordnen. Da sich diese Probleme nicht nur in der Psychiatrie stellen, können Lösungen prinzipiell auch auf andere Bereiche übertragen werden.

Wir machen folgende Vorschläge für Grundprinzipien einer Neuregelung:

- Es soll eine regional bezogene Selbstverwaltung der medizinischen Versorgung als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet werden, der Vertreter der Versicherten, der im Gesundheitswesen Tätigen sowie der zuständigen Parlamente angehören. Aufgabe der Selbstverwaltung ist es, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Planung und die Überwachung des Vollzugs der psychiatrischen Versorgung durchzuführen.
- Die Betroffenen sind an der Arbeit der Selbstverwaltung weitestgehend zu beteiligen.
- Wegen der vielfältigen Tätigkeiten psychosozialer Institutionen sind die Betriebskosten aus einem Etat zu bestreiten, in den Mittel verschiedener Kostenträger fließen. Zu diesem Zweck haben die Kostenträger ein Gesamtbudget für die psychosoziale Versorgung einer Region zu erstellen, das nicht nur eine Summe der Einzelbudgets ist. Vielmehr sind diese und ist auch der Gesamthaushalt in enger Koordination miteinander aufzustellen. Der enge Zusammenhang zwischen Bedarfsermittlung einerseits und der Budgetplanung andererseits muß organisatorisch hergestellt werden. Das Gesamtbudget stellt einen wesentlichen Bezugspunkt für die Organisation der psychosozialen Versorgung dar.
- Die regionale Selbstverwaltung entscheidet über die Detailzuweisung der Investitionsmittel, die aus den Haushalten der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Gemeinden) stammen.

### 3. Konsequenzen für das Berufsrecht

Berufsrechtliche Regelungen haben die Eigenart, mit Berufsbezeichnungen verbundene Rechte an einzelne Personen mit entsprechenden Qualifikationen zu binden. Zwischen der von uns geforderten Stärkung der Arbeit von Institutionen, in denen viele Berufsguppen arbeitsteilig und kooperativ tätig sind und dieser individuellen Orientierung besteht daher grundsätzlich ein Konflikt.

Von der Sache her ist prinzipiell kein Anlaß gegeben, ein neues Berufsbild zu schaffen, das offenbar »Psychotherapeut« genannt werden soll. Der Versuch, die Tätigkeit psychosozialer Berufe zu legalisieren, ist zwar zu begrüßen, jedoch ist die im Referentenentwurf eines Psychotherapeutengesetzes vorgeschlagene Lösung nicht geeignet, die entstehenden Probleme zu bewältigen.

Wir treten dafür ein, alle psychosozialen Berufe in eine Neuregelung einzubeziehen und damit die bestehenden rechtlichen Schwierigkeiten zu lösen. Diese resultieren ausschließlich aus der Unmöglichkeit, die »Heiltätigkeit« im Rahmen psychosozialer Hilfen abzugrenzen. Jeder Versuch, dies tun zu wollen, wäre widersinnig. Und es wäre höchst willkürlich, einigen wenigen Personen die Qualifikation zur Ausübung dieser Tätigkeit zu bescheinigen. Zu Willkür und Widersinn würden negative Auswirkungen auf die psychosoziale Versorgung kommen.

Bei der damit verbundenen freien Niederlassung wären nicht Bedarf, regionale Ausgewogenheit oder sonstige Versorgungsgesichtspunkte ausschlaggebend, sondern in erster Linie die Interessen der Anbieter. Ebenso würden präventive Orientierung und weitgehend auch die Koordination verhindert.

Die zu schaffenden Aus- und Weiterbildungsgänge sollen in öffentlicher Verantwortung liegen. Dabei sind die Möglichkeiten berufsfeldbezogener, also berufsgruppenübergreifender Angebote voll auszuschöpfen.

Es kommt in der Psychiatriepolitik heute darauf an, Versorgungsprobleme wie auch finanzielle und berufsrechtliche Fragen wegen ihres engen sachlichen Zusammenhangs gemeinsam zu lösen. Deshalb lehnen wir eine isolierte Berufsregelung ab.

Bonn, im September 1978

<sup>1</sup> Vgl. TuP 12/77, S. 468 ff.

<sup>2</sup> Z. B. stationäre, teilstationäre und ambulante Behandlungsangebote, komplementäre und rehabilitative Dienste, Beratungsstellen, niedergelassene Ärzte.

## Fortsetzung der Strafvollzugsreform und effektivere Straffälligenhilfe

### I. ZUR GESAMTSITUATION DER STRAFFÄLLIGENHILFE HEUTE

Die Arbeiterwohlfahrt (AW) appelliert an die Verantwortlichen in den Volksvertretungen und Regierungen, das Strafvollzugsgesetz voll zu verwirklichen und die Reform des Strafvollzuges nicht an politischen oder fiskalischen Gründen scheitern zu lassen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht am 21. Juli 1977 betont, »es sei Aufgabe des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig seien, das Vollzugsziel zu erreichen«. Alle seitherigen, anzuerkennenden Verbesserungen des Vollzugs lassen noch nicht die Aussage zu, daß die Vollzugsrealität den Anforderungen des Strafvollzugsgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsurteils gerecht wird. Von den Ländern muß daher erwartet werden, daß alles Erforderliche getan wird, um den Auftrag des Strafvollzugsgesetzes zu erfüllen. Bundestag und Bundesregierung sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß die kriminal- und sozialpolitischen Leitlinien des Strafvollzugsgesetzes zur Verfassungs- und Vollzugswirklichkeit werden.

Zugleich erwartet die AW von den Gemeinden, die Hilfe für Gefangene und Haftentlassene sowie deren Familien im Rahmen ihrer Verpflichtung zur sozialen Daseinsfürsorge als wichtige soziale Aufgabe zu erkennen und vor allem persönliche Hilfen zu leisten. Die AW setzt sich dafür ein, daß die Wohlfahrtsverbände im Hinblick auf die »Gemeinschaftsaufgabe Straffälligenhilfe« besser als seither zusammenarbeiten und ihre Aktivitäten koordinieren.

Die Verwirklichung der Reform des Strafvollzuges ist nicht nur eine sozialpädagogische, sondern auch eine ökonomische Notwendigkeit. Die gegenwärtig vorherrschende Stagnation der Strafvollzugsreform wird langfristig mit erheblichen Mehrkosten erkaufte. Vorübergehend entstehende zusätzliche Kosten infolge Intensivierung der Strafvollzugsreform würden indessen langfristig wegen der Verminderung der Rückfallhäufigkeit zu einer Senkung der Gesamtkosten des Vollzuges führen.

Bedenklich mehren sich die Anzeichen dafür, daß

- die Strafvollzugsreform auf der Stelle tritt, weiter wie bisher Gefangene in Vollzugsanstalten meist keine sozialpädagogische Behandlung erfahren und

- letztlich nur verwahrt werden. Damit wird die Rückfallquote nicht gesenkt und somit die Gesellschaft nicht besser vor Straftätern geschützt;
- einseitiges Sicherheitsdenken und öffentliche Sparmaßnahmen zu beklagenswerten Rückschritten im Vollzug und bei der Hilfe zur Resozialisierung Haftentlassener führen;
  - sich das Klima in der Öffentlichkeit für eine echte Strafvollzugsreform und wirksame Straffälligenhilfe verschlechtert;
  - überbürokratische Vorschriften einiger Bundesländer die Vollzugspraxis belasten und damit die Strafvollzugsreform erschweren;
  - Initiativen freier Träger und ehrenamtlicher Helfer zu wenig öffentliche Förderung und Unterstützung erhalten;
  - die Strafvollzugsreform und praktische Haftentlassenenhilfe trotz vieler Lippenbekenntnisse über eine Randstellung auf der Aufgabenskala von Staat und Kommunen nicht hinausgekommen sind.

Mit Sorge beobachten wir

- die anhaltende Wirkungslosigkeit der Behandlung Gefangener im Strafvollzug mit vielen negativen Folgen;
- das stete Ansteigen der Kriminalität der Jungtäter, der Ausländer sowie der Gewalt- und Bandenkriminalität;
- daß schwere Persönlichkeitsstörungen der Straftäter — wie Aggressionen, Gewalttätigkeit, antisoziale Haltungen, kriminelle Energie usw. erheblich zunehmen und infolgedessen Vollzugsbedienstete, Sozialarbeiter und ehrenamtliche Mitarbeiter vor erhebliche Schwierigkeiten und Konflikte gestellt werden;
- daß viele Resozialisierungsbemühungen scheitern, wenn es nicht gelingt, Haftentlassenen Arbeit zu beschaffen;
- daß zum dritten Male die Frist über das Inkrafttreten der strafrechtlichen Vorschriften zur Unterbringung Gefangener in sozialtherapeutischen Anstalten (§ 65 StGB) verlängert worden ist;
- die wachsende Resignation aufgeschlossener Vollzugsmitarbeiter, sozialer Fachkräfte und ehrenamtlicher Helfer infolge Stagnation der Strafvollzugsreform und zunehmender repressiver Tendenzen;
- daß sich das Klima in den Vollzugsanstalten infolge starken Sicherheitsbedürfnisses gegenüber politisch motivierten Straftätern allgemein resozialisationsfeindlich auswirkt.

## II. DIE WICHTIGSTEN VORSCHLÄGE DER ERNEUTEN STELLUNGNAHME DER AW

Die AW legte wie kein anderer Wohlfahrtsverband von 1970 bis 1976 (siehe Anhang) neben eingehenden Vorschlägen zur Reform des Jugendrechts und des Jugendstrafvollzuges mehrfach detaillierte Vorschläge zum Strafrecht, zur Strafvollzugsreform und Hilfe für erwachsene Straffällige der Fachöffentlichkeit vor, die im folgenden durch weitere Aussagen ergänzt und konkretisiert werden. Die AW ist sich dabei im klaren, daß einige ihrer Vorschläge und Forderungen nicht sofort, sondern erst langfristig realisiert werden können. Ihre wichtigsten Kernaussagen lauten kurz gefaßt:

1. Freiheitsstrafen sollten künftig grundsätzlich nur bei Schwerekriminalität, bei besonders schweren Fällen von Gesellschafts- oder Sozialschädlichkeit, sowie bei persönlichkeitsbedingter besonderer Behandlungsnotwendigkeit vollzogen werden. Für andere Straftäter sollte ein breiter Katalog von gezielten Sanktionen und Hilfen ohne Freiheitsentzug zur Verfügung stehen.

2. Die Möglichkeiten zur Strafaussetzung zur Bewährung sollten wesentlich erweitert werden.
3. Der Vollzug der Untersuchungshaft bedarf einer differenzierten gesetzlichen Regelung. Zuvor müssen Notwendigkeit, Dauer und Inhalte der Untersuchungshaft kritisch überprüft werden.
4. Die derzeit bei der Justiz angesiedelten Dienste der Straffälligenhilfe sollten zusammengefaßt und langfristig den örtlichen (kommunalen) oder überörtlichen Trägern der Sozialhilfe zugeordnet werden.
5. Weit mehr als bisher sollten gezielte Hilfen für ausländische Gefangene geleistet werden.
6. Hilfen für die Familie von Gefangenen und Haftentlassenen sollten weit mehr als bisher als wichtige soziale Aufgabe erkannt werden.
7. Sozialzentren zur Hilfe bei psychosozialen Krisen Haftentlassener sollten als Angebot zur kurzzeitigen, freiwilligen Aufnahme allgemein bei Vollzugsanstalten eingerichtet werden.
8. Wohngemeinschaften und Wohnheime für Haftentlassene sollten verstärkt gefördert und eingerichtet werden.
9. Die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe sollten auf örtlicher, regionaler und Landesebene Arbeitsgemeinschaften für alle in der Straffälligenhilfe tätigen Organisationen und Behörden organisieren.

## III. VORSCHLÄGE DER AW IM EINZELNEN

Der Kriminalität muß bereits im Vorfeld der Justiz durch ein Bündel geeigneter Maßnahmen entgegengewirkt werden. Ein besserer Strafvollzug gewährleistet auch ein Mehr an Sicherheit für die Staatsbürger. Die Verhängung von Freiheitsstrafen sollte wesentlich eingeschränkt werden.

### 1. Einschränkung der Freiheitsstrafen

1.1 Generalziel einer künftigen Reform sollte eine drastische Einschränkung des Vollzuges der Freiheitsstrafe und ein breit gefächertes Katalog von Sanktionen und Hilfen ohne Freiheitsentzug sein, um in den Vollzugsanstalten intensivere und wirksamere Arbeit leisten zu können. Auf zu vollstreckende Freiheitsentziehung sollte nur noch gegenüber solchen Straftätern erkannt werden, die wegen erheblicher Persönlichkeitsstörungen schwere Straftaten begangen und gemeingefährliche Verhaltensweisen gezeigt haben, bei denen auch zum Schutz der Gesellschaft Unterbringung in Vollzugsanstalten zwecks intensiver Behandlung unerlässlich erscheint, sowie bei besonders schweren Fällen von Gesellschafts- oder Sozialschädlichkeit. Für andere Straftäter sollte weitgehend ohne Verhängung von Freiheitsstrafen ein breiter Katalog von gezielten Sanktionen und Hilfen Anwendung finden.

1.2 Freiheitsstrafen ohne Bewährung sollten weniger als bisher angeordnet werden. Für geeignete Täter sollte in Anlehnung an das Jugendgerichtsgesetz ein Schuldspruch unter Strafvorbehalt eingeführt werden.

1.3 Bei Tätergruppen mit psychopathologischen Störungen (z. B. Suchtabhängigkeit) sollte statt auf eine Freiheitsstrafe auf offene oder geschlossene Unterbringung in besonderen therapeutischen Wohnheimen, Kliniken usw. erkannt werden.

1.4 Bei Straftätern mit nicht schwerwiegenden Persönlichkeitsstörungen, die sich für ambulante Behandlung eignen, sollte grundsätzlich von Freiheitsstrafe abgesehen und auf ambulante Behandlung zur Einzel- und Gruppentherapie bzw. Bildungsmaßnahmen erkannt werden.

1.5 Die jetzigen Möglichkeiten zur vorzeitigen Entlassung sollten weiter ausgedehnt und — wie im Jugendstrafrecht — schon nach einem Drittel der verhängten Haftzeit vorgenommen werden können.

1.6 Die kurzfristige Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten sollte abgeschafft werden. Ihre Verhängung, die gegenwärtig zulässig ist, wenn sie nach der Auffassung des Gerichts zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung erforderlich erscheint, hat keinen kriminalpolitischen oder kriminalitätshemmenden, resozialisationsfördernden Effekt. Die Vielzahl dieser Inhaftierten (ca. 30 Prozent) belastet den Vollzug erheblich. Die kurzfristige Freiheitsstrafe sollte daher weitgehend durch andere Sanktionen ersetzt werden (z. B. gemeinnützige Auflagen, wie Arbeiten für die Öffentlichkeit, auch an Wochenenden).

1.7 Kurzfristige Strafverbüßung gewinnt gegenwärtig infolge der zunehmenden Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen besondere Bedeutung, weil sie auf dem Umweg über nicht beitreibbare Geldstrafen wieder eingeführt wird. Wir schlagen vor, Ersatzfreiheitsstrafen erst dann zu verhängen, wenn sie kumulativ sechs Monate erreicht haben.

## 2. Strafaussetzung zur Bewährung

2.1 Als besonders hinderlich für einen sinnvollen Einsatz der Strafaussetzung zur Bewährung hat sich die Fassung des § 56 Abs. 2 StGB und die dazu ergangene restriktive Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erwiesen. Das Erfordernis, daß besondere Umstände in der Tat *und* in der Persönlichkeit des Verurteilten vorliegen müssen, um eine Strafaussetzung bei höherer als einjähriger Freiheitsstrafe zu rechtfertigen, führte in der Praxis dazu, daß diese Bestimmung auf wenige Ausnahmefälle beschränkt blieb. Die AW schlägt deshalb vor, daß die jetzige starre Regelung bei Strafaussetzung zur Bewährung zwischen einem Jahr und zwei Jahren entfallen sollte. Hier sollte die gleiche Regelung eingeführt werden wie in § 56 Abs. 1 StGB, also die Möglichkeit der Strafaussetzung nach dem Ermessen des Gerichts. Künftig sollte eine Strafaussetzung bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe nach den bisherigen Kriterien des § 56 Abs. 3 StGB bei günstiger Prognose unter besonderen Auflagen ermöglicht werden. Auf jeden Fall muß in § 56 Abs. 2 StGB die Formulierung »und« durch »oder« ersetzt werden.

2.2 Die Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung muß einhergehen mit dem Ausbau der Gerichtshilfe, der Bewährungshilfe und Führungsaufsicht sowie flankierenden Maßnahmen und Hilfen der Kommunen für die Straffälligen und deren Familien. Wenn Bewährungshelfer im Durchschnitt 60 bis 80 und noch mehr Probanden »betreuen« müssen, schließt dies wirksame Resozialisierungshilfe aus und ist gemessen am Auftrag der Bewährungshilfe Selbstbetrug. Den Bewährungshelfern sollten — beispielsweise wie in Österreich — auf keinen Fall mehr als 30 Probanden anvertraut werden. Nur dann kann Bewährungshilfe eine reale und bessere Alternative zum Strafvollzug für bestimmte Tätertypen sein.

## 3. Neuregelung der Untersuchungshaft

Die Ausgestaltung der Untersuchungshaft bedarf dringend einer gesetzlichen Regelung. Die Konkretisierung der Rechtsbeschränkungen im Vollzug der Untersuchungshaft darf nicht länger einer Verwaltungsanordnung (Untersuchungshaft-

Vollzugsordnung) überlassen bleiben. Sie muß sich vor allem folgenden Problemen zuwenden:

3.1 Anwendungsbereich und Dauer der Untersuchungshaft sind unbedingt zu reduzieren. Seit Beginn dieses Jahrhunderts hat die durchschnittliche Dauer der Untersuchungshaft wesentlich zugenommen und ist in vielen Fällen unverhältnismäßig lang. Deshalb müssen alle Anstrengungen zur Beschleunigung des Verfahrens und seine Konzentration auf Schwerpunkte des Verfahrensstoffes intensiviert werden. Dabei sind die Verfahrensgarantien des geltenden Rechts in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.

3.2 Der Inhalt der Untersuchungshaft ist neu zu gestalten. Da es sich bei Untersuchungshaftgefangenen überwiegend um bindungslose Personen handelt, muß deren Eingliederung in das Leben in Freiheit von Anfang an durch entsprechende Maßnahmen im Sinne einer gesellschaftlichen Wiedereingliederung mit persönlichen Hilfen gefördert werden. Eine gesetzliche Neuregelung der Untersuchungshaft muß auch die Voraussetzungen dafür schaffen, daß erforderliche sozialpädagogische Behandlungsangebote auch im Vollzug der Untersuchungshaft geschaffen werden.

3.3 Die AW beklagt auch die oft inhumane Praxis bei Festnahme Tatverdächtiger, wenn diese keinerlei Möglichkeiten erhalten, selbst unter Polizeikontrolle Angehörigen notwendige Informationen zur persönlichen Regelung von dringenden Verpflichtungen zu geben.

## 4. Sozialtherapeutische Anstalten

Mit Sorge registriert die AW, daß im Dezember 1977 durch bundesgesetzliche Regelung das Inkrafttreten der Bestimmungen über die Einweisung Gefangener in sozialtherapeutische Anstalten als Maßregel der Besserung und Sicherung erneut und nunmehr bis 1985 hinausgeschoben wurde, weil in den Ländern bisher weder die baulichen noch personellen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden. Damit wurde seither von den Ländern eine Grundsatzentscheidung des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 1969 zur Strafrechtsreform nicht ausgeführt, die geeignet gewesen wäre, der Strafrechtspflege und dem Strafvollzug weitere Impulse zu geben, um neue Wege in der Kriminalitätsbekämpfung zu gehen und den Anschluß an internationale Entwicklungen zu finden. Hinweise auf die schwierige Haushaltssituation der Länder sind angesichts hoher Rückfallquoten, sozialpädagogischer Nichtwirksamkeit des Vollzuges und dadurch anderweitig zwangsläufig entstehender Mehrkosten nicht geeignet, diese Verzögerung zu rechtfertigen. Sie verstößt zudem gegen die Bestimmung des § 9 Strafvollzugsgesetz und gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 1977, wonach der Staat verpflichtet ist, alle Maßnahmen zu treffen und den Justizvollzug so auszugestalten, daß bei allen Gefangenen das Vollzugsziel (Behandlungsvollzug und kein Verwahrvollzug) erreicht wird. Der im Strafvollzug behandelte Straftäter muß danach die reale Chance erhalten, sich nach Verbüßung seiner Strafe wieder in die Gemeinschaft einzuordnen.

Wenn auch in einigen Bundesländern in den letzten Jahren einige wenige sozialtherapeutische Einrichtungen geschaffen wurden, so reichen weder die vorhandenen Plätze aus, noch steht ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung, um die Aufgaben einer »sozialtherapeutischen Anstalt« erfüllen zu können. Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages und als Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung müssen daher unverzüglich qualifizierte sozialtherapeutische Einrichtungen konsequent ausgebaut und fortentwickelt werden.

## 5. Strafvollstreckungskammern

Die Praxisbewährung der auch von uns bejahten Strafvollstreckungskammern steht noch aus. Erfahrungsberichte zeigen allerdings, daß sich die Richter wegen der starken Fluktuation in diesen Kammern nicht qualifizieren können. Die deshalb schwankende Spruchpraxis bewirkt Unruhe in den Vollzugsanstalten. Auch ist zu beobachten, daß die Präsidien der Landgerichte sich für die personelle Kontinuität der Kammern nicht ausreichend einsetzen.

Die Strafvollstreckungskammern machen auch von der Möglichkeit der Anhörung unabhängiger Sachverständiger (z. B. von Anstaltspsychologen, Vollzugsbediensteten) sowie von Familienangehörigen, die nach § 57 StGB geboten sein kann, nur selten Gebrauch.

Der Bundesjustizminister sollte über die in den Strafvollstreckungskammern inzwischen gemachten Erfahrungen einen Bericht der Öffentlichkeit vorlegen und darauf hinwirken, daß eine beträchtliche personelle Fluktuation der Richter unterbleibt, von den gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten der Anhörung Sachverständiger und Familienangehöriger intensiver als bisher Gebrauch gemacht und die Zusammenarbeit von Vollstreckungskammern und Vollzug verbessert wird.

## 6. Zusammenfassung der derzeit bei der Justiz ressortierten sozialen Dienste der Straffälligenhilfe

Die AW befürwortet eine organisatorische Zusammenfassung und damit erhöhte soziale Wirksamkeit bisher institutionell getrennter Funktionsbereiche sozialer Dienste für Straffällige zu einem einheitlichen Sozialdienst. Das bedeutet, daß folgende bisherige Funktionen »zusammengefaßt« und nur intern differenziert werden: Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, sozialer Dienst der Justiz-Vollzugsanstalten, sonstige soziale Dienste (z. B. die vorgeschlagenen Sozialzentren).

Dafür spricht folgendes: Alle Mitarbeiter der sozialen Dienste bemühen sich um die gleiche Klientel mit gleicher Zielsetzung. Es erscheint daher sinnvoll, soziale Fachkräfte usw. mit dem gleichen Generalauftrag zu einem einheitlichen Sozialdienst zusammenzufassen, um gleichrangig die soziale Arbeit für Straffällige innerhalb und außerhalb der Vollzugsanstalten in einen kontinuierlichen Zusammenhang zu bringen.

Die AW befürwortet ferner, die derzeit bei der Justiz tätigen sozialen Dienste für Straffällige langfristig den überörtlichen oder örtlichen (kommunalen) Trägern der Sozialhilfe zuzuordnen, denen ohnehin die Hilfe für Haftentlassene obliegt.

## 7. Hilfen für ausländische Gefangene

7.1 Besonders problematisch ist die Situation der großen und stark zunehmenden Zahl ausländischer Gefangener (über 10 Prozent) in den Vollzugsanstalten. Sie sind mehrfach benachteiligt: durch Sprachschwierigkeiten, Unterschiede der Mentalität und Bildung. Sie sind nicht selten Analphabeten und kommen zum Teil aus nicht-europäischen Kulturkreisen, haben bei uns häufig keine persönlichen Familienkontakte und sind zudem im Vollzug häufig isoliert. Es kommt deshalb darauf an, auch ihren Anspruch auf Behandlung und Hilfe zu erfüllen. Die oft praktizierte Abschiebung nach Strafverbüßung in das Heimatland erweist sich nicht selten als unmenschliche Härte.

7.2 Die große Mehrzahl der Ausländer kommt aus Südeuropa; für sie beschäftigen die Wohlfahrtsverbände etwa 700 ausländische Sozialbetreuer. Weil diese bis zu 10000 Landsleute zu betreuen haben, sind sie außerstande, außer seltenen Kurzbesuchen intensive Hilfen für ihre inhaftierten Landsleute zu leisten. Deshalb soll hier die Forderung der Wohlfahrtsverbände wiederholt werden, daß auf höchstens 3000 ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen derselben Nation ein hauptamtlicher Sozialbetreuer beschäftigt werden sollte.

7.3 Als Hilfen des Vollzuges für ausländische Gefangene bieten sich z. B. an: länderzentrale Ausleihbüchereien mit verschiedensprachigen Büchern, deutsche Sprachkurse, gezielte Berufshilfen und nachgehende Arbeitsvermittlung für Ausländer, Gewinnung ehrenamtlicher ausländischer Mitarbeiter als Vollzugshelfer für einsitzende Landsleute, Rücksichtnahme auf nationale Speisegewohnheiten, nationalspezifische kulturelle Betreuung, Einrichtung von Gebetsstunden, vor allem für Mohammedaner.

7.4 Zu erwägen ist eine begrenzte Konzentration ausländischer Gefangener auf wenige Haftanstalten, um intensivere Hilfen zu ermöglichen. Verkannt werden darf dabei nicht, daß von einigen ausländischen Regierungen mit autoritären Tendenzen versucht wird, auf inhaftierte Landsleute politischen Druck auszuüben. Eine zu starke Konzentration von Ausländern auf wenige Vollzugsanstalten im Bundesgebiet würde zudem dem Prinzip der Familiennähe widersprechen. Deshalb kann die AW nur eine begrenzte Konzentration befürworten.

## 8. Einbeziehung des sozialen Umfeldes in den Justizvollzug

8.1 Förderung von Kontaktfähigkeit und von noch bestehenden sozialen Kontakten Gefangener ist eine neue, wichtige Aufgabe der Vollzugsbehandlung. Im Gegensatz zu früher darf der Strafvollzug nicht mehr zur Isolierung führen. Der Vollzugs- und Behandlungsplan für jeden einzelnen Gefangenen sollte sein soziales Bezugsfeld möglichst mit einbeziehen. Die Einbeziehung der unmittelbaren Bezugspersonen der Gefangenen in den Behandlungsvollzug kann je nach Einzelfall durchaus sinnvoll sein, z. B. Ehepartner, Kinder, Eltern, Freunde, sonstiger Anverwandter, früherer Arbeitskollegen, Betriebsräte usw., also Menschen, zu denen Straffällige nach der Haftentlassung wieder zurückfinden sollten. Dies wird in einigen fortschrittlichen Vollzugsanstalten des In- und Auslandes bereits praktiziert; Kontaktpersonen werden dort zu gemeinsamen Gesprächen mit den ihnen nahestehenden Gefangenen und dem Behandlungspersonal — zumindest einige Monate vor der Haftentlassung — eingeladen.

8.2 Für die Einzelbetreuung oder Gruppenarbeit sind ehrenamtliche Mitarbeiter (auch »Vollzugshelfer« genannt) verstärkt zu gewinnen. Sie sollten auch den Vollzug für die Öffentlichkeit transparenter machen. Ehrenamtliche Mitarbeiter könnten an Anstaltsprogrammen aktiv beteiligt werden, z. B. als Sportler, Hobby-Fachleute, Vortragende, Lehrer, Sozialpädagogen usw. Die Besuchskontakte ehrenamtlicher Betreuer sollten vor allem auch solchen Gefangenen helfen, die selbst keine Kontaktpersonen mehr haben. Möglichst alle ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter sollten vor ihrem Tätigwerden durch Einführungskurse mit der Problematik ihrer Aufgabe vertraut gemacht und durch weiterführende Lehrgänge — so auch auch der AW — fortgebildet werden.

8.3 Denkbar und resozialisierungsnützlich wäre auch die Errichtung von Kontaktzonen, vor allem in neu zu erbauenden Vollzugsanstalten, in denen sich Personen

der freien Bevölkerung mit Gefangenen zu Gruppendiskussionen, zu Sport und Freizeitgestaltung treffen könnten. Bereits derart existierende Konzeptionen für sozialtherapeutische Anstalten sollen auf die allgemeinen Vollzugsanstalten ausgedehnt werden.

Anzustreben ist, daß Gefangene bereits vor Beginn des Freigängervollzuges Anstalten unter oder ohne Aufsicht verlassen und aktive Beziehungen zur Umwelt aufnehmen können (z. B. Kontakte zu Einzelpersonen oder Gruppen, zur Aktivierung von Freizeitverhalten, zur persönlichen Begegnung mit Angehörigen oder Kindern, die die Anstalt nicht betreten sollen, zu Bildungszwecken usw.). Die Teilnahme ganzer Gefangenengruppen an Freizeitgestaltungen, Diskussionskreisen usw. außerhalb des Vollzuges ist geeignet, Vorurteile und Ängste abzubauen, die zwischen Gefangenen und Bevölkerung bestehen. Die Überwindung von Kontaktängsten, Mutlosigkeit und Verkrampfung bei Gefangenen sowie sich daraus entwickelnder Aggressivität ist das Ziel jeder Behandlungsform, die auf deren Annäherung an das spätere, freie Umfeld gerichtet ist.

**8.4 Täter-Opfer-Begegnung:** Die Einbeziehung des Tatgeschädigten in das Behandlungsprogramm kann — wie einige ausländische Erfahrungen zeigen — in Einzelfällen zur Resozialisation Gefangener wünschenswert sein und mit gutem Erfolg praktikabel werden. Dabei kann die Mitwirkung des Geschädigten — falls zumutbar — der Versöhnung zwischen ihm und dem Täter dienen und diesen anregen, seine Taten wiedergutzumachen. Erfahrungsgemäß verdrängen Straftäter Wiedergutmachungsgedanken, weil sie meist der Auffassung sind, durch den staatlich verhängten Freiheitsentzug bereits genügend bestraft zu sein. Eine wirkliche Auseinandersetzung mit der Straftat selbst findet deshalb bei vielen Gefangenen nicht statt.

## 9. Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen

§ 154 Strafvollzugsgesetz verpflichtet die Vollzugsanstalten zur Zusammenarbeit mit allen örtlichen und regionalen Hilfeorganisationen, was bisher in der Praxis nur unzulänglich oder gar nicht verwirklicht wurde. Der Justizvollzug sollte überhaupt mehr in die kommunalen Gemeinwesen integriert werden.

Vorrangige Aufgabe der örtlichen oder überörtlichen Sozialhilfeträger sollte nach § 72 Abs. 4 sowie § 95 Bundessozialhilfegesetz es deshalb sein, zur Intensivierung der Straffälligenhilfe Arbeitsgemeinschaften aller wesentlichen Hilfeorganisationen auf örtlicher, überörtlicher und Landesebene ins Leben zu rufen. Aufgaben dieser Arbeitsgemeinschaften könnten beispielsweise sein: Bestandsaufnahme aller Hilfeangebote, Feststellung örtlicher Bedürfnisse, Erfahrungsaustausch und Koordination aller Hilfeträger, Vereinbarungen zur Vermeidung von Doppelbetreuungen, Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit mit ausländischen Sozialbetreuern, Planung gemeinsamer Maßnahmen und Einrichtungen.

## 10. Sozialzentren

Zur Nachsorge für Haftentlassene in psycho-sozialen Krisensituationen sind »Sozialzentren« als stationäre Einrichtungen zur vorübergehenden Aufnahme in naher räumlicher, ggf. auch organisatorischer Verbindung bei Vollzugsanstalten einzurichten. In diese Sozialzentren sollten ehemals in der jeweiligen Vollzugsanstalt Untergebrachte auf freiwilliger Basis vorübergehend Aufnahme finden, um Hilfen durch das dem Haftentlassenen vertraute Behandlungsteam der Vollzugsanstalt zu er-

fahren und ggf. an den Behandlungsmaßnahmen der Anstalt teilzunehmen, die sie auch jederzeit wieder verlassen können. Haftentlassene sollten aber auch ambulant Sozialzentren aufsuchen können, um sich nur beraten oder soziale Hilfen vermitteln zu lassen. Der Grundgedanke ist, daß infolge längerer Behandlung während der Haft in einer Anstalt enge Kontakte zwischen Gefangenen und Behandlungsmitarbeitern entstanden sind, die auch für die Nachsorge hilfreicher sein können als neue Kontakte mit Hilfestellen usw. Sozialzentren sind grundsätzlich nicht Übergangs- oder Bewährungsheime, sondern dienen lediglich der kurzfristigen stationären Aufnahme oder Leistung ambulanter Hilfen. § 125 Strafvollzugsgesetz sieht bereits heute die Möglichkeit freiwilliger Aufnahme Haftentlassener in sozialtherapeutische Anstalten vor. Damit wird die Notwendigkeit zur eventuellen Krisenintervention als Aufgabe des Behandlungsvollzuges bei erheblichen Schwierigkeiten nach der Haftentlassung erkannt. Sozialzentren sollten aber nicht nur bei sozialtherapeutischen, sondern möglichst bei allen selbständigen Vollzugsanstalten eingerichtet werden, zumindest dann, wenn ein entsprechender Bedarf erkennbar wird. Träger von Sozialzentren könnten sowohl die Justiz als auch kommunale Sozialbehörden wie frei-gemeinnützige Organisationen sein, die eine größere Flexibilität bei der Führung solcher Einrichtungen gewährleisten können. Sollten sie der Justiz angegliedert werden, müßte sichergestellt werden, daß die straffe Ordnung der Vollzugsanstalt nicht auf das Leben in Sozialzentren übertragen wird. Bei räumlicher Anlehnung an Vollzugsanstalten wäre es wünschenswert, daß sich am Rande einer »Kontaktzone« ehemalige Gefangene, Freigänger und ggf. andere Anstaltsgefangene mit der Öffentlichkeit treffen können. Auch könnten in den Sozialzentren Unterkünfte zur Übernachtung von Familienangehörigen noch inhaftierter Gefangener zur »Familienbegegnung« eingerichtet werden, ebenso auch für beurlaubte Gefangene ohne Urlaubsanschrift.

## 11. Hilfen für die Familie des Straffälligen

11.1 Die Familiensituation des Straffälligen wird durch die Herausnahme eines Partners (meist des Ehemannes und Vaters) aus dem Familiengefüge vielfach negativ belastet:

- Wegfall des Arbeitsverdienstes des Haushaltsvorstandes, damit meist verbunden finanzieller und sozialer Abstieg der Familie sowie häufig Bezug von Sozialhilfe;
- zwangsweise Übernahme der eigentlichen Doppelrolle von Vater und Mutter durch den verbleibenden Elternteil (meist die Frau);
- Diskriminierung der Familie durch Freunde, Verwandte, Nachbarn und soziales Umfeld;
- häufige Rat- und Orientierungslosigkeit des in der Familie verbleibenden Partners infolge geringerer Kontakte zum einsitzenden Ehegatten oder Lebensgefährten, Erziehungs- und Familienprobleme, soziale Isolierung, Besuchsprobleme in der Vollzugsanstalt, Kontakte zu Behörden, Rechtsprobleme, Ratenzahlungsverpflichtungen, Schuldentilgung usw.;
- bei der Inhaftierung der Ehefrau und Mutter erfolgt meist die Auflösung der Familie durch Heimunterbringung der Kinder.

11.2 Leider gibt es bisher keine umfassenden Forschungsergebnisse über die Gesamtsituation der Familien Inhaftierter und Haftentlassener. Praktische Erfahrungen besitzen sicherlich alle Hilfeorganisationen. Die eigentliche Problemstellung

der Notlage der Familien Straffälliger wird in der Regel aus der allgemeinen sozialwissenschaftlichen und kriminologischen Forschung ausgeklammert oder nur kurz gestreift. So gibt es keine exakten Untersuchungsergebnisse über Probleme des sozialen Abstiegs, der finanziellen und sozial negativen Auswirkungen der Haft eines Familienmitgliedes auf die verbleibende Familie, über konkrete Diskriminierungseffekte, über besondere Erziehungs-, Ehe- und Familienprobleme. Es fehlen auch detaillierte Angaben über örtliche und regionale Angebote aller Hilfeorganisationen, über Wirksamkeit oder Unwirksamkeit ihrer Hilfen für die Familien Straffälliger usw. Außerdem ist zu beklagen, daß praxisnahe wissenschaftliche Forschung in die Praxis der Straffälligenhilfe noch viel zu wenig eingeflossen ist. Die rechtspolitische Tatsache, daß durch unser Strafrecht bei der Verhängung und Verbüßung von Freiheitsstrafen der soziale Bezugsrahmen Straffälliger nicht oder zu wenig berücksichtigt wird, gab bisher keine Veranlassung, negative Folgen der Haft für die verbleibende Familie eingehend zu untersuchen. Wer bestraft wird, hat offenkundig damit allein fertig zu werden; negative Auswirkungen für die Familie infolge Inhaftierung haben der Straffällige und seine Familie gleichsam selbst verschuldet und auch selbst zu tragen.

11.3 Als Beispiel möglicher Hilfen für die Familien wären zu nennen:

11.3.1 Staat (Justiz) und Kommunen (vor allem Sozialämter und Jugendämter) müssen weit mehr als bisher ihre Verantwortung erkennen, stützende, aktivierende Hilfen für die Familien Gefangener und Haftentlassener zu leisten, vor allem zur Stabilisierung der Familiensituation (auch als Teil des Vollzugsplanes nach § 7 Strafvollzugsgesetz). Anzustreben ist, daß bereits vor Haftantritt eines Elternteils Kontakt mit der Familie aufgenommen wird, um entsprechende Hilfenotwendigkeiten zu erkunden.

11.3.2 Zu beklagen ist, daß in Vollzugsanstalten für minderjährige und erwachsene Gefangene immer noch viel zu wenig Möglichkeiten zur Berufsausbildung — auch für qualifizierte Berufe — vorhanden sind. Gezielte Maßnahmen der beruflichen Bildung sind dringend erforderlich, weil ein sehr hoher Prozentsatz der Straffälligen infolge ihrer Unterschichtzugehörigkeit große Bildungsdefizite aufweist, überwiegend nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt und deshalb besonders von Arbeitslosigkeit bedroht ist.

11.3.3 Gefangene sollten möglichst familiennah in Vollzugsanstalten untergebracht werden, um nicht bei großen Entfernungen zwischen Haftort und Wohnort unnötig den Kontakt der Familienmitglieder untereinander zu erschweren.

11.3.4 § 24 Strafvollzugsgesetz ist für zusätzliche Besuche zu eng gefaßt; zumindest muß der Anspruch auf regelmäßige Besuche im Monat erhöht werden, um vorrangig familiäre Kontakte zu ermöglichen.

11.3.5 Im Vollzug sind Einrichtungen zu schaffen für unbeaufsichtigtes Zusammensein von Gefangenen und ihren Frauen — auch zur Ermöglichung von Intimkontakten — sowie zur Begegnung mit ihren Kindern.

11.3.6 Für alle Gefangenen ab einer gewissen Haftdauer sollten bei positivem Familienzusammenhalt »Familienseminare« zur Stabilisierung ehelicher und familiärer Beziehungen durchgeführt werden, wie sie AW und Kirchen vereinzelt bereits realisieren.

## 12. Wohngemeinschaften und Wohnhelme für Haftentlassene

### 12.1 Wohngemeinschaften

Nahezu alle Haftentlassenen, die nicht in eine tragende Familie oder zu Bezugspersonen zurückkehren können, brauchen für die Auseinandersetzung mit dem freien Leben Unterstützung und Hilfe. Wohngemeinschaften als mehr oder weniger freie Wohngruppierungen Haftentlassener, ggf. auch mit anderen Gruppen Hilfebürftiger, sollen unmittelbar im Anschluß an die Haft vorübergehende Wohnungshilfe geben und sozialpädagogische Hilfen durch Fachkräfte anbieten.

Für jede Wohngemeinschaft muß ein Träger vorhanden sein, der notwendige sozialpädagogische Mitarbeiter anstellt und lediglich eine relativ lose verwaltungsmäßige Aufsicht führt, beispielsweise für eventuelle Mietausfälle eintritt, wenn die Mietkosten nicht grundsätzlich von den Bewohnern selbst getragen werden können. Zwischen Träger und Bewohnern sollten möglichst Verträge die gegenseitigen Beziehungen regeln, um Verantwortung und Selbständigkeit der Haftentlassenen zu stärken.

Jede Wohngemeinschaft bzw. jeder Träger sollte vor dem Tätigwerden ein klares Konzept mit einem zeitlichen Stufenplan erarbeiten, welches sich an die Erfahrungen anderer Wohngemeinschaften anlehnen kann. Die durchschnittliche Größe der Wohngemeinschaften sollte bei Jugendlichen und Frauen nicht mehr als acht Plätze, bei Männern maximal zwölf Plätze betragen. Die Wohngemeinschaften für Frauen sollten auch Plätze für Kinder erhalten.

Die Wohngemeinschaftsordnung sollte so frei wie möglich sein und in erster Linie von den Bewohnern selbst festgelegt werden, so daß sich die Tätigkeit sozialpädagogischer Mitarbeiter im wesentlichen auf individuelle Hilfen für Einzelgespräche oder Gruppengespräche, auf Freizeitangebote und Vermittlung sozialer Hilfen beschränkt. Interne Probleme der Wohngemeinschaftsbewohner sollten überwiegend durch interne Gruppengespräche erörtert und gelöst werden. Sozialpädagogische Mitarbeiter sollten allgemeine Interessen und die Bereitschaft zum späteren eigenständigen Wohnen wecken.

### 12.2 Wohnheime vor allem für Jugendliche oder Jungerwachsene

Von den Wohngemeinschaften unterscheiden sich wesentlich Wohnheime, die hauptsächlich für jugendliche und jungerwachsene Haftentlassene gedacht und geeigneter sind als die freieren Wohngemeinschaften. Wohnheime sehen eine intensive sozialpädagogische Betreuung durch Fachkräfte vor. Ihre Bewohner verbringen weitgehend die Freizeit mit ihnen zusammen.

Träger von Wohnheimen können die verschiedensten sozialen Organisationen sein. Die Größe sollte aus Rentabilitätsgründen die der Wohngemeinschaften überschreiten, jedoch keineswegs mehr als fünfzehn bis zwanzig Bewohner umfassen. Wohnheime kommen auch als »Bewährungsheime« infrage, wobei die Einweisung als gerichtliche Auflage zur Bewährung erfolgt.

## 13. Zentralhilfestellen für Haftentlassene

Vor allem die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger sind nach § 72 Bundessozialhilfegesetz und der dazu ergangenen Durchführungsverordnung verpflichtet, für die Entwicklung von örtlichen Hilfeprogrammen und eine ausreichende Zahl von qua-

lifizierten Einrichtungen für Beratung und Betreuung Haftentlassener und ihrer Familien Sorge zu tragen. Möglichst bei jedem Sozialamt sollte eine bestimmte Stelle oder ein qualifizierter Mitarbeiter (Sozialarbeiter) vorhanden sein, der mit besonderen Kenntnissen und Fähigkeiten ausgestattet ist, um nicht nur materielle, sondern vor allem auch persönliche Hilfe leisten zu können.

In allen Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern sollten die örtlichen Sozialhilfeträger zentrale Anlauf- und Hilfestellen für Haftentlassene schaffen, wie sie bereits in wenigen Großstädten unterschiedlich strukturiert bestehen. Auf diesem Weg realisieren die Sozialämter ihre gesetzliche Verpflichtung zur Planungs- und Gesamtverantwortung sowie zur Zusammenarbeit mit allen örtlichen Hilfeorganisationen. Diese Zentralhilfestellen sollten aus qualifizierten Mitarbeitern der örtlichen Wohlfahrtsverbände, Sozialämter, Arbeitsämter usw. zusammengesetzt sein und folgende fünf Hauptaufgaben wahrnehmen:

- a) Leistung oder Vermittlung materieller Hilfen wie Sozialhilfe, Wohnungshilfe, Arbeitsbeschaffung, Rechtsauskunft, Schuldenregulierung usw.,
- b) Sozialberatung und persönliche Hilfe für Haftentlassene und ihre Familienangehörigen,
- c) soziale Gruppenarbeit mit Haftentlassenen und deren Angehörigen,
- d) Gewinnung und Schulung ehrenamtlicher Mitarbeiter in der praktischen Straffälligenhilfe,
- e) Öffentlichkeitsarbeit.

Mitarbeiter der Zentralhilfestellen sollten schon vor der Haftentlassung in den Vollzugsanstalten mit den Gefangenen Kontakt aufnehmen und ihnen ihre Hilfemöglichkeiten anbieten, ebenso sollten sie von den Vollzugsanstalten ihres Bereichs über bevorstehende Entlassungen informiert werden, sie sollten engen Kontakt zu allen nahegelegenen Spezialberatungsstellen, Hilfemöglichkeiten der Wohlfahrtsverbände usw. unterhalten.

Bonn, im September 1978

#### Die wichtigsten AW-Stellungnahmen seit 1970

1. Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt zur Reform des Strafvollzuges (Schriften der AW, Nr. 21, 1970).
2. Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht — Denkschrift der AW zur Reform des Jugendwohlfahrtsrechtes, des Jugendgerichtsgesetzes und der Vormundschaftsgerichte — Konzipierung eines umfassenden Jugendhilferechtes einschließlich des Jugendgerichtsgesetzes (Schriften der AW, Nr. 22, 1970).
3. Tagungsheft der AW-Sozialarbeitertagung 1970: »Sozialarbeit, Strafvollzug, Gesellschaft« (nicht mehr lieferbar).
4. Forderung der AW nach Zuordnung der Gerichtshilfe und der Bewährungshilfe für Erwachsene an die Träger der Sozialhilfe in der Denkschrift zur Reform des BSHG (1973) »Sozialhilfe als Hilfe in besonderen Lebenslagen«, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 6/1973, S. 218.
5. Stellungnahme der AW zum Regierungsentwurf eines Strafvollzugsgesetzes 1974; zitiert in der Synopse des früheren Sonderausschusses des Deutschen Bundestages für die Strafrechtsreform.

6. Stellungnahme der AW zur Zuordnung der Gerichtshilfe (1974).
7. Kapitel: Leitsätze zur Hilfe für Straffällige, in Fachpolitisches Programm der AW (1975).
8. Leichtfaßliche Kurzinformationen für ehrenamtliche Mitarbeiter in der Straffälligenhilfe, in: sozialprisma, Nr. 9/1975.
9. Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt zur Strafvollzugsreform — insbesondere zu flankierenden Maßnahmen zum Strafvollzugsgesetz (1976), in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 7/1976 sowie in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, Nr. 3/1976.
10. Berichte der Arbeitsgruppen sowie Resolutionen zur Strafvollzugsreform und Straffälligenhilfe der Bundeskonferenzen der AW von 1971, 1974 und 1977 (siehe Tagungsberichte).
11. Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt zur Reform des Jugendstrafvollzuges (in Vorbereitung).
12. In Theorie und Praxis der sozialen Arbeit sind in den letzten Jahren wiederholt grundsätzliche Beiträge zur Strafvollzugsreform und Haftentlassenenhilfe erschienen.