

# **Kirche und Gesellschaft**

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

r. 59

## **Jugendhilfe**

– Ein untauglicher Gesetzentwurf –

von Anton Rauscher

Verlag J. P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die  
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle  
Viktoriastraße 76  
405 Mönchengladbach 1

**Redaktion:**  
**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**  
**Mönchengladbach**

Im Zuge der Reform des Jugendhilferechts soll das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz aus dem Jahre 1961, das in seinen Grundlagen noch auf dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 aufbaut und mehrfach novelliert wurde, durch ein neues Jugendhilfegesetz abgelöst werden.

## Die neue Zielsetzung

Das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz hat zwei Schwerpunkte: Einerseits die Fürsorge des Staates für Kinder und Jugendliche in den Fällen, in denen durch Versagen der Eltern eine „Gefährdung des Wohls des Kindes“ vorliegt; andererseits die Förderung der Jugendarbeit mit Vorrang der freien Jugendverbände gegenüber öffentlichen Einrichtungen. Der Gesetzentwurf geht von einem ganz anderen Ansatz aus. In § 1 heißt es: „Jugendhilfe soll das Recht auf Erziehung nach § 8 des Ersten Buches (nämlich des Sozialgesetzbuches) dadurch gewährleisten, daß sie jungen Menschen ermöglicht, ihre Anlagen und Fähigkeiten zu entwickeln, damit sie ihre Persönlichkeit frei entfalten können und lernen, die Würde des Menschen zu achten. Jugendhilfe soll sie zugleich besser befähigen, ihre persönlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu erkennen, ihre eigenen Rechte und Interessen unter Achtung der Rechte anderer wahrzunehmen, ihre Pflichten gegenüber Mitmenschen, Familie, Gesellschaft und Staat zu erfüllen und an der Gestaltung von Staat und Gesellschaft mitzuwirken“).

Während bisher die öffentliche, das heißt staatliche Jugendhilfe erbracht wurde, „insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird“ und auch dann die in der Familie begonnene Erziehung unterstützen und ergänzen sollte, soll nach dem Gesetzentwurf die staatliche Jugendhilfe überhaupt das Recht auf Erziehung gewährleisten. Es erstreckt sich mithin auf alle Kinder und Jugendlichen.

Dazu heißt es in der Begründung: „Ein neues Jugendhilferecht muß seinem Inhalt nach ein modernes Erziehungsgesetz und seiner Form nach ein Gesetz der fördernden Leistungsverwaltung sein. Jugendhilfe als Teil der Jugend- wie der Familienpolitik ist darauf angelegt, allen jungen Menschen die erforderlichen Chancen für ihre emotionale, geistige und soziale Entwicklung unabhängig von der sozialen Schichtzugehörigkeit der Eltern zu sichern“ (S. 50).

In welchem Verhältnis steht dieses Erziehungsgesetz zum Erziehungsrecht der Eltern? Dazu sagt die Begründung: „Das Gesetz geht davon aus, daß die Erziehung das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht ist. Es normiert die Schwerpunktaufgaben der Jugendhilfe in der Reihenfolge: Förderung junger Menschen, Förderung der Familie und Hilfe zur Erziehung. Das Gesetz gliedert die familienbezogenen Leistungen nach der Rangfolge: Stärkung der Erziehungskraft der Familie, ihre Ergänzung und schließlich die Übernahme der Aufgaben der Familie, wenn in dieser eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Jugendhilfe ist in

einigen Bereichen für alle Familien und jungen Menschen wichtig – z. B. Familienbildung und -beratung, Erziehung in Kindergarten und Jugendarbeit –, in anderen Bereichen für benachteiligte Familien und junge Menschen von besonderer Bedeutung“ (S. 50 f).

In § 2 werden die „Ziele der Jugendhilfe“ und die „Grundrichtung der Erziehung“ genannt: Jugendhilfe soll

1. junge Menschen in ihrer Entwicklung durch eigene Angebote fördern, vor allem durch Kindergartenerziehung und Jugendarbeit,
2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
3. Hilfe zur Erziehung leisten,
4. Minderjährige vor Gefahren, die ihre Entwicklung beeinträchtigen, schützen.“

Um die folgenden Ausführungen zu verstehen, ist es noch nötig, auf die in § 5 genannten Leistungen der Jugendhilfe hinzuweisen. Es werden zwei Arten von Leistungen unterschieden: Einmal die „Förderungsleistungen“, wozu die Jugendarbeit, die Förderung der Erziehung in der Familie (u. a. Förderung der Familienfreizeit und der -erholung, Familienbildung und -beratung, Hilfe in besonderen Lebenslagen) und die Erziehungsberatung gehören; zum andern die „Hilfen zur Erziehung“, sei es die Erziehung in Kindertagesstätten und in Tagespflege, seien es „offene pädagogische und therapeutische Hilfen“, sei es schließlich die Erziehung außerhalb der eigenen Familie (Pflege in einer anderen Familie, in einem Heim, in einer pädagogisch betreuten Wohngruppe oder in einer anderen Wohnform).

Das Gesetz soll 1982 in seinen Grundzügen in Kraft treten. Einige sehr kostenträchtige Bestimmungen sollen erst 1987 wirksam werden. Insgesamt werden die Kosten im Entwurf auf rund 900 Millionen Mark geschätzt, etwa 113 Millionen Mark einmalige Kosten und knapp 800 Millionen jährliche Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte (mit steigender Tendenz) nach Inkrafttreten aller Bestimmungen. Ein erheblicher Anteil dieser Kosten entfällt auf die vorgesehene Einstellung von mindestens 12 000 neuen Kräften in der Jugendhilfe.

### **Das Echo auf den Gesetzentwurf**

Wie die Vorentwürfe, so ist der jetzt eingebrachte Gesetzentwurf ebenfalls auf grundsätzliche und auf finanzielle Bedenken gestoßen. Das Land Baden-Württemberg hat bereits einen Gegenentwurf dem Bundesrat zugeleitet.

Alle Parteien sind sich darin einig, daß das Jugendhilferecht auf eine neue Grundlage gestellt werden muß, um den eingetretenen Veränderungen und auch den heutigen Möglichkeiten öffentlicher Hilfe Rechnung zu tragen. Die entscheidende Frage aber lautet: Ist die neue Konzeption der Jugendhilfe mit dem vom Grundgesetz vertretenen Menschen- und Gesellschaftverständnis vereinbar und würde bei Inkrafttreten des Geset-

zes nicht eine Veränderung der Gesellschaft bewirkt, die als „kulturrevolutionär“ bezeichnet werden muß?

In der Reaktion auf den Gesetzentwurf sprechen die Kritiker vom „permanenten Eingriff in die Familie“, die Befürworter sehen darin eine „längst fällige Reform“. Die Bundesfamilienministerin Antje Huber, in deren Haus der Entwurf entstand, ist betroffen über die Vorwürfe. „Wir wollen nicht in die Familie hineinregieren“ erklärte sie. Der Schwerpunkt der Hilfsangebote beziehe sich auf „Konfliktfamilien“, die ihre Probleme nicht selbst lösen können. Es werde vom Grundsatz der Freiwilligkeit ausgegangen und von der Überzeugung, daß Kinder am besten in der Familie aufgehoben sind. In Notfällen, etwa bei Mißhandlungen oder anhaltender Vernachlässigung seien jedoch direkte Eingriffsmöglichkeiten des Jugendamtes vorgesehen.

Inzwischen hat auch die Bundesregierung ihre Bereitschaft erklärt, den vor allem von den unionsregierten Ländern vorgetragenen Bedenken weit entgegenzukommen. In ihrer Antwort auf die Stellungnahme des Bundesrates sagte sie zu zu prüfen, welche Regelungen des Entwurfs entbehrlich sind oder gestraft werden können, die Terminologie (!) nochmals kritisch zu begutachten und das Verhältnis der öffentlichen zu den freien Trägern neu zu formulieren. Zugleich hebt die Bundesregierung hervor, daß sie mit dem Gesetz keineswegs die staatlichen Einflußmöglichkeiten auf die Erziehung erweitern wolle).

Es bleibt dem Bürger überlassen, ob er diese Klarstellungen als späte Einsicht oder als Zugeständnisse, erzwungen durch die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, einschätzt.

### **Die verharmlosende Sprache**

Der Gesetzentwurf verzichtet auf die noch im Referentenentwurf genannten Gründe, warum Jugendhilfe in der ganzen Breite auch für gesunde Kinder und Jugendliche erforderlich sei, nämlich: um die Jugendlichen zu einem „emanzipatorischen“ Verhalten zu erziehen, um das Zusammensein von Menschen (Sozialisation) zu planen und erzieherisch zu betreuen und um den Erziehungs- und Bildungsanspruch junger Menschen zu gewährleisten, der durch Elternhaus, Schule und Berufsbildung allein nicht erfüllt werde. Diese auf der emanzipatorisch-gesellschaftskritischen Pädagogik der frühen siebziger Jahre beruhenden Ziele werden so nicht mehr ausgesprochen. Es erhebt sich jedoch die Frage, ob sie nicht nach wie vor den Gesetzentwurf bestimmen.

Der Gesetzentwurf kleidet die Maßnahmen so ein, daß sie immer nur als „Förderung“, als „Hilfe“, als „Unterstützung“ erscheinen. Wer könnte etwas dagegen haben, wenn der Staat seiner Pflicht nachkommt, subsidiär den Eltern und den Familien zu helfen! Es kommt aber nicht auf die Gefälligkeit der verwendeten Sprachformeln an, sondern auf den Inhalt, auf die Ziele und Maßnahmen, auch auf die Folgewirkungen, die das Gesetz – bewußt oder unbewußt – auslösen würde.

Vor allem in der umfangreichen Begründung des Gesetzentwurfes ist die Bundesregierung bestrebt, möglicher Kritik entgegenzuwirken. Dies wird an zwei neuralgischen Punkten sichtbar: Nachdrücklich wird hervorgehoben, daß die Neuregelung das Elternrecht auf Erziehung ihrer Kinder nicht antaste, vielmehr werde es „gefördert“. Und ebenso wird lang und breit dargelegt, daß die Jugendarbeit der freien Träger, auch wenn ihr kein „Vorrang“ vor den öffentlichen Trägern mehr eingeräumt ist, keineswegs eingeschränkt werde. Es ist aber wiederum die Frage, ob solche Absichtserklärungen in der Begründung des Gesetzentwurfes durch dessen Bestimmungen selbst abgedeckt sind. In ihrer Stellungnahme zu den Bedenken des Bundesrates hat die Bundesregierung zugegeben, daß offenbar eine breite Kluft zwischen den Absichten und dem Gesetz besteht.

### **Der Staat als konkurrierende Erziehungsmacht**

Sicherlich geht das Grundgesetz, worauf in der Begründung eigens hingewiesen wird, davon aus, daß das Kind Grundrechtsträger ist, ein Recht auf die Entfaltung seiner Persönlichkeit und somit auch Anspruch auf den Schutz dieses Rechtes durch die staatliche Rechtsgemeinschaft hat. Der Staat übt ein Wächteramt aus und er kann und muß im Sinne der „öffentlichen Fürsorge“ dort eingreifen, wo dieses Recht nicht eingelöst wird. Dazu heißt es in Art. 6 Abs. 3 GG: „Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.“ Diese Festlegung des staatlichen Eingriffsrechtes auf Erziehungsnotstände schließt nicht aus, daß auf dem Wege über die Jugendhilfe auch weitergehende Hilfen angeboten werden, wenn Eltern im Bedarfsfall davon Gebrauch machen wollen.

Die Grundlage des Gesetzentwurfs ist jedoch nicht mehr die dem Staat obliegende „öffentliche Fürsorge“ und die Förderung der Jugendarbeit, vielmehr wird aus dem Recht des Kindes und des Jugendlichen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein Recht auf Erziehung hergeleitet, das nicht nur von den Eltern, sondern grundsätzlich auch von der Jugendhilfe – sprich vom Staat – gewährleistet werden müsse (S. 56). Zur Begründung wird auf Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG verwiesen. Dieser Satz lautet jedoch: „Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft“; er bezieht sich auf Satz 1: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ Es muß als eine willkürliche und grundgesetzfremde Auslegung bezeichnet werden, wenn der besagte Satz 2 dazu herhalten soll, einen eigenständigen Erziehungsauftrag des Staates neben der elterlichen Verantwortung zu rechtfertigen.

Der Gesetzentwurf geht von einem solchen eigenständigen Erziehungsauftrag des Staates aus. Er beruft sich nämlich auf die „Erziehung“ „in

einem weitgefaßten Sinne“ und versteht darunter „sowohl Personalisation und Sozialisation als auch Betreuung und Bildung. Diese sind in unterschiedlicher Ausprägung Teil jeder Leistung der Jugendhilfe“ (S. 53). Damit maßt sich der Staat die Befugnis an, die persönliche Entwicklung, das menschliche Miteinander, die Formen des Zusammenlebens und die geistige Entwicklung der jungen Menschen durch ein Gesetz als Rechtsanspruch zu formulieren, den der Staat einlösen muß. Damit ist der Gedanke der „öffentlichen Fürsorge“ als Grundlage des staatlichen Tätigwerdens aufgegeben, und die vom Staat zu leistende Erziehung tritt konkurrierend neben das Erziehungsrecht der Eltern, auch wenn verbal dessen „Vorrang“ noch so betont wird.

Daran ändert auch nichts der Hinweis, die jetzige Praxis der Jugendhilfe entspreche nicht dem Vorrang des Elternrechts und der Erziehung in der eigenen Familie, weil noch immer die Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie überwiege gegenüber Förderungsleistungen und Hilfen zur Stärkung der Erziehungskraft der Familie (S. 54). Hier soll dem Ahnungslosen Sand in die Augen gestreut werden. Gewiß kennt das bisherige Jugendhilferecht nicht jenen breit gefächerten Leistungskatalog wie der Gesetzentwurf. Das Kernproblem ist aber nicht das Mehr oder Weniger an Förderungsleistungen, sondern die grundsätzliche staatliche Miterziehungsbefugnis auf dem Weg über die Jugendhilfe.

Daß der Staat im Gesamtgefüge seiner Sozialleistungen auch die Familie fördern soll, das ist nicht umstritten. Die Auseinandersetzung beginnt dort, wie die Qualität dieser staatlichen Leistung sein soll, ob es sich um eine subsidiäre Unterstützung handelt, also um eine Hilfe zur Selbsthilfe, oder um eine eigenständige staatliche Befugnis, über die aus Steuermitteln finanzierte Jugendhilfe direkt mitzuerziehen.

Wenn in § 27 bei den Grundsätzen der Förderung in der Familie die „Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage der Familien“ sowie „günstige Voraussetzungen für die Entwicklung eines Minderjährigen in der Familie zu schaffen und zu erhalten sowie ungünstigen Entwicklungsbedingungen und Benachteiligungen entgegenzuwirken“ genannt werden, so könnte dies nur hingenommen werden, wenn damit jene Familien gemeint wären, die ihre Erziehungsaufgabe aus den angegebenen Gründen schwer vernachlässigen und bei denen deshalb der Staat seiner Fürsorgepflicht nachkommen muß. Schon nicht mehr könnten diese Aussagen für wirtschaftlich und sozial schwache Familien gelten; hier muß der Staat über Kindergeld und Erziehungsgeld Hilfe leisten, nicht aber über Jugendarbeiter sich einmischen. Geradezu unglaublich ist es, daß diese Sätze allgemein für alle Familien gelten sollen. In der Begründung hierzu ist von der Wechselwirkung zwischen Förderungsleistungen und Hilfen zur Erziehung einerseits und der Ausübung des Elternrechts andererseits die Rede (S. 82). Im Klartext heißt dies – und dieser Gedanke durchzieht den ganzen Gesetzentwurf –, daß alle Eltern nicht in der Lage sind, die Erziehung zu gewährleisten. Die Familie erscheint wiederum als jene defiziente und ergänzungsbedürft-

tige Einrichtung, wie dies schon im Zweiten Familienbericht der Bundesregierung geschehen ist.

Nun könnte man einwenden, daß ja – ausgenommen in den Fällen, in denen die Familie versagt und der Staat sein Wächteramt ausübt – die Leistungsangebote des Staates auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen, ob also die Eltern davon Gebrauch machen wollen oder nicht, oder mit anderen Worten, daß der Staat de facto die Erziehungskraft der Eltern subsidiär stärken möchte. Wäre dem jedoch so, dann könnte von einem eigenen Erziehungsauftrag des Staates nicht die Rede sein. Hier liegt die Fußangel.

### **Der Erziehungsauftrag nach Art. 6 des Grundgesetzes**

Zur Begründung der Jugendhilfe als „Aufgaben des Staates“ wird außer dem schon genannten Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes vom 29. 7. 1968 verwiesen<sup>3)</sup>. In dieser Entscheidung hat aber das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß das Wächteramt des Staates nur dann eingreifen kann, wenn die Eltern der natürlichen Verantwortung gegenüber ihren Kindern nicht nachkommen; in diesen Fällen ist der Staat „nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sicherzustellen“. Aber ergibt sich hieraus ein allgemeiner Erziehungsauftrag des Staates? Dazu erklärt Fritz Ossenbühl, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn: „Dem Staat ist in Art. 6 GG kein einziges Erziehungsmandat verliehen, sondern lediglich die Funktion des Wächteramtes übertragen. Das Wächteramt des Staates legitimiert nicht zu dirigierenden Eingriffen in das elterliche Erziehungsrecht, sondern dient lediglich der Verhütung von Mißbrauch der elterlichen Personensorge“<sup>4)</sup>.

Aus dem Recht des Kindes auf Erziehung könnte auch dann kein eigenständiger Erziehungsauftrag des Staates abgeleitet werden, wenn im Fall der Jugendhilfe eine Parallele zu Art. 7 GG gezogen würde, der vom staatlichen Erziehungsauftrag in der Schule handelt. Gewiß gibt es neben dem Elternhaus andere Erziehungsmächte wie die Schulen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften, Jugendgruppen. Aber wenn das Grundgesetz die Erziehung als „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ anerkennt, dann bedeutet dies, daß es neben den Eltern nicht noch ursprünglich legitimierte und gleichberechtigte Erzieher geben kann, daß weiterhin alle diese Erziehungsmächte, auch der Staat nicht anders tätig werden dürfen als die Erziehungsaufgabe der Eltern unterstützend.

„Freilich muß“, führt Ossenbühl aus, „der elterliche Erziehungsprimat im schulischen Bereich Einschränkungen hinnehmen. Aber solche Einschränkungen resultieren nicht aus einem gleichrangigen und gleichwertigen Erziehungsmandat des Staates, sondern sie sind vielmehr Reflexe und Folgen einer Vereinheitlichung und Nivellierung, die jede Kollektiv-Erziehung mit sich bringt. Anders gesprochen: Die Notwendigkeiten und Bedingtheiten innerer und äußerer Schulorganisation impli-

zieren unvermeidbare Schranken des elterlichen Erziehungsrechts<sup>45</sup>). Auch von dieser Seite her ergibt sich also kein eigenständiger Erziehungsauftrag des Staates in der Jugendhilfe. Deshalb kann der Staat auch die Erziehungsziele den Eltern weder vorschreiben noch die Kinder auf von ihm vorgegebene Erziehungsziele verpflichten. Natürlich kommt dem Staat die Befugnis zu, über die Verwirklichung der in der Verfassung von den Bürgern bejahten allgemeinen Erziehungsziele zu achten. Der Entwurf verweist deshalb in der Begründung von § 1 zurecht auf die Erziehungsziele, die sich aus Art. 1 und 2 des GG ergeben, nämlich die Würde des Menschen zu achten und die Persönlichkeit frei zu entfalten (S. 58).

Es fällt jedoch auf, daß bei der näheren Bestimmung dieser Erziehungsziele die „Eigenständigkeit, Fähigkeit zur eigenverantwortlichen Lebensgestaltung und sittlichen Autonomie“ (ebda) genannt werden, nicht aber das in Art. 2 GG anerkannte „Sittengesetz“. Warum diese Enthaltbarkeit? Dabei hätte man erwarten dürfen, daß gerade infolge der Neuorientierung der Jugendhilfe als Erziehungsaufgabe die sittliche Problemstellung eher mehr als weniger hätte durchschlagen müssen. Wenn statt dessen von „sittlicher Autonomie“ die Rede ist, so kann dies zwar richtig interpretiert werden, aber es kann genauso als Ausdruck jener emanzipatorischen Geistigkeit verstanden werden, die im Menschen den Herrn seiner selbst erblickt und damit die „verantwortliche“ Persönlichkeit gefährdet. Nicht ohne Grund wird deshalb befürchtet, daß auch bei anderen Aussagen – etwa derjenigen vom „Erkennen der persönlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen als Voraussetzung sowohl für die Entfaltung der selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Persönlichkeit als auch der sozialen Pflichten . . .“ (S. 58) – Einflüsse der Neuen Linken Pate standen, für die es darauf ankommt, daß der Mensch, auch schon das Kind die „Zwänge“ und „Abhängigkeiten“ von den Herrschaftsstrukturen unserer Gesellschaft „erkennt“ und sich von der „fremdbestimmten“ zur „selbstbestimmten“ Persönlichkeit befreit<sup>46</sup>).

## **Die Familie am Gängelband**

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß „die Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendhilfe grundsätzlich freiwillig ist“ und die Hilfen zur Erziehung und die Beratung eines Minderjährigen „nur mit Zustimmung des Personensorgeberechtigten“ geleistet werden dürfen (§ 7). Unübersehbar ist jedoch die Tendenz, am Elternrecht vorbei beim Minderjährigen (das sind alle Personen unter 18 Jahren) anzusetzen. Die „Freiwilligkeit“ muß nämlich im Zusammenhang mit § 7 Abs. 2 gesehen werden, in dem bestimmt wird, daß Leistungen der Jugendhilfe nicht von einem Antrag abhängig sein sollen: „Werden dem Jugendamt Tatsachen bekannt, die auf einen Bedarf an Hilfen zur Erziehung schließen lassen, so hat es von Amts wegen tätig zu werden.“

Drei Gesichtspunkte wecken schwere Bedenken. In der Begründung zu

diesem Gesetzesabschnitt, wonach für die Leistungen der Jugendhilfe kein förmlicher Antrag mehr notwendig sein soll, wird ausgeführt: „Die Anregung an das Jugendamt, tätig zu werden, kann von jedermann ausgehen, insbesondere auch von Minderjährigen, die selbständig Fragen, Wünsche oder Beschwerden in allen Erziehungsproblemen an öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe herantragen können.“ Das heißt, daß auch Kinder unter 14 Jahren – „insbesondere“ – sich über etwaige Gehorsamsforderungen ihrer Eltern beim Jugendamt „beschweren“ können, das dann tätig wird. Die Eltern können sich zwar das Dreinreden verbitten, aber eine solche rechtliche Regelung macht die Erziehungsaufgabe der Eltern nicht leichter, sonder schwerer; ihre Autorität wird untergraben.

Die Problematik spitzt sich beim „Jugendlichen“ (zwischen 14 und 18 Jahren) zu, der nach § 7 Abs. 3 nicht nur „Anregungen“, sondern selbst Anträge auf Leistungen der Jugendhilfe „stellen und verfolgen und Leistungen entgegennehmen kann. Strebt der Jugendliche Leistungen der Jugendhilfe an, lehnen die Personenberechtigten sie aber ab, so kann der Jugendliche seinen Willen im Ergebnis rechtlich nicht durchsetzen. In solchen Fällen soll zunächst eine Einigung angestrebt werden. Die Jugendämter haben dabei eine Beraterfunktion“ (Begründung S. 57). Ein Antrag verpflichtet das Jugendamt, einen „rechtsmittelfähigen Bescheid zu erteilen“ (S. 63). Hier werden die Konflikte in der Familie gesetzlich vorprogrammiert. Man stelle sich vor: Ein Jugendlicher lehnt sich in irgendeiner Sache gegen die Eltern auf, er stellt einen Antrag auf Jugendhilfe, das Jugendamt erteilt Bescheide, die Eltern sollen sich mit dem Jugendlichen „einigen“. Zwar können die Eltern die „Hilfen“ (!) des Jugendamtes ablehnen, aber das Mitregieren von staatlichen Stellen, wenngleich noch beschränkt, schafft eine ungute Situation und trägt zur Aushöhlung des Vertrauensverhältnisses zwischen Eltern und Jugendlichen bei zu einem Zeitpunkt, in dem die Erziehungskraft der Familie durch die vielen geheimen Miterzieher sowieso schon herausgefordert ist.

Aber auch das Jugendamt kann aus eigener Initiative tätig werden. Bisher war das nur in den Fällen möglich, wenn die Eltern ihre Erziehungspflicht schwer vernachlässigten und das Wohl des Kindes gefährdet war. Künftig soll der „Bedarf“ an Hilfen zur Erziehung maßgebend sein. „Bedarf“ ist „der individuelle, vor allem erzieherische Bedarf, der entsteht, wenn die eigene Familie nicht oder nicht ohne fremde Hilfe in der Lage ist, eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung zu gewährleisten oder wenn eine Gefährdung der Entwicklung des Minderjährigen abgewendet oder eine Störung der Entwicklung beseitigt oder gemildert werden muß“ (S. 62).

Hier wird nicht mehr auf einen Erziehungsnotstand in der Familie abgestellt, die Formulierung der Gesetzesbestimmung, wie auch der dazu gehörigen Begründung, ist so weit und schwammig gefaßt, daß dem Eingriff von außen in die Familie Tür und Tor geöffnet würde. So richtig der Gedanke auch ist, daß Jugendhilfe nicht nur „Ausfallbürge bei

Erziehungsnotständen“ sein, sondern durch gezielte vorbeugende Hilfen dafür sorgen soll, „daß Maßnahmen der Rehabilitation und der Beseitigung von Mißständen weitgehend vermieden werden können“<sup>7)</sup>, so darf ein so weitgehendes Eingriffsrecht des Staates, wie es die „Hilfen zur Erziehung“ sind (bis hin zur Einweisung des Kindes und Jugendlichen in ein Heim), nicht einfach an den „Bedarf“ im obigen Sinne geknüpft werden. Dies kann nicht anders als ein Blankoscheck für das Jugendamt bezeichnet werden, das sich jederzeit einmischen kann, wenn nach seiner Meinung, das heißt konkret nach Meinung des betreffenden Jugendarbeiters, ein entsprechender „Bedarf“ vorliegt.

Diese Bedenken verstärken sich noch, wenn die in § 11 genannten allgemeinen Grundsätze für die Gestaltung der Leistung herangezogen werden, die sich auf alle Hilfen erstrecken. Sie müssen geleistet werden, um „eine Gefährdung der Entwicklung des Minderjährigen abzuwenden oder eine Störung der Entwicklung zu beseitigen oder zu mildern“. In der Begründung dazu heißt es: „Entwicklungsstörungen ergeben sich aus einer Vielzahl verschiedener Ursachen, ihre Symptome äußern sich organisch, seelisch, geistig oder sozial . . . Ursachen können unter anderem sein organische Schäden, unangemessene Ernährung der Mutter während der Schwangerschaft oder später des Kindes, mangelnde Zuwendung und ungünstige Umwelteinflüsse wie beengte Wohnverhältnisse und mangelnde Spielmöglichkeiten“ (S. 67). Sicherlich können solche Faktoren „Störungen“ der Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen verursachen, und ein subsidiäres Hilfsangebot ist nicht zu verachten. Genauso gut aber kann der Fall eintreten, daß der Jugendarbeiter „beengte Wohnverhältnisse“ feststellt, eine „Störung“ der Entwicklung konstatiert und dann seinerseits tätig wird. Die Eltern dürfen jedoch nicht in die Lage gebracht werden, daß sie sich der Einmischung des Jugendamtes erwehren müssen!

## **Die Rolle des Vormundschaftsgerichts**

Der Entwurf verändert auch die Rolle des Vormundschaftsgerichts in erheblichem Maße, und zwar unter zweierlei Rücksicht. Da ist zunächst die Erweiterung der Hilfsmaßnahmen, die auch gegen den Willen der Personenberechtigten oder des Minderjährigen angeordnet werden können. Denn die Hilfen zur Erziehung erstrecken sich nicht nur auf die Unterbringung in Kindertagesstätten, in einer Pflegefamilie oder in einem Heim (hier sind die pädagogisch betreute Wohngruppe oder andere Wohnformen dazugekommen), sondern auch auf „offene pädagogische oder therapeutische Hilfen“ (§ 41), die also angeordnet werden können. Darunter werden „Verfahren und Methoden“ verstanden, „die zur Abgrenzung der Gefährdung oder zur Beseitigung der Störung geeignet sind“ (S. 96). Hier taucht wiederum der Begriff „Störung“ auf. Wie aber soll der Vormundschaftsrichter entscheiden, ob Störungen im emotionalen Bereich, im Sozialverhalten oder auffällige Gewohnheiten so erheb-

lich sind, daß mit pädagogischen oder therapeutischen Maßnahmen eingegriffen werden muß<sup>9)</sup>?

Unter diesen Umständen, und dies ist der zweite Gesichtspunkt, wächst den staatlichen Jugendämtern sozusagen neue Kompetenz zu. Denn je mehr Tatbestände dem Vormundschaftsgericht zugewiesen werden, die nur schwer justizabel sind, um so größer wird die Notwendigkeit, zur Entscheidungsfindung auf Gutachten und Stellungnahmen der öffentlichen Träger der Jugendhilfe zurückzugreifen. Von hier aus wird erst die neue Bedeutung des § 71 Abs. 1 ersichtlich: „Das Jugendamt hat das Vormundschaftsgericht und das Familiengericht bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Sorge für die Person eines Minderjährigen betreffen.“ Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß das Vormundschaftsgericht zu einer Art Exekutive für die Durchsetzung der von den Jugendämtern für gut erachteten Maßnahmen wird.

### **Die Rolle der freien Träger der Jugendhilfe**

Als Träger der Jugendhilfe werden in § 3 die freien und die öffentlichen Träger genannt. In der Begründung wird festgestellt, daß die Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland zum größeren Teil von freien Trägern geleistet werde<sup>9)</sup>. „Die Tätigkeit freier Träger und ihr Zusammenspiel mit der Tätigkeit der Jugendämter und Landesjugendämter sollen das plurale Angebot gewährleisten, das den Wünschen und Interessen nach Berücksichtigung unterschiedlicher Fähigkeiten, Anlagen, Grundrichtungen der Erziehung und Werterhaltung Rechnung tragen soll . . . Die Absicherung dieser Pluralität durch einen Funktionsschutz für die freien Träger der Jugendhilfe ist deshalb nicht nur für diese selbst, sondern vor allem auch im Interesse des Freiheitsraumes der Eltern und der jungen Menschen selbst erforderlich“ (S. 55). Und in der Erläuterung zu § 3 heißt es: „Freie Träger der Jugendhilfe erbringen ihre Leistungen nach eigener freier Entscheidung und aus ihrem jeweiligen Selbstverständnis und können nicht als Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Träger der Jugendhilfe angesehen werden“ (S. 59).

### **Der Staat baut seine Macht aus**

Liest man diese und ähnliche Aussagen in dem Entwurf, dann hätte man annehmen dürfen, daß die Position der freien Träger zweifelsfrei gesichert würde. Leider können die vielen schönen Worte nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Aktionsradius des freien Trägers in unerträglicher Weise eingeschränkt und der freie Träger im Grunde „lediglich kompetenzloser Sekundant staatlicher Macht“ wird<sup>10)</sup>.

§ 98 Abs. 1 sieht Folgendes vor: „Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe haben für die Durchführung dieses Gesetzes die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.“ Diese Gesamtverantwortung

erstreckt sich auf die für alle Leistungen nach diesem Gesetz erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen. In der Begründung wird gesagt, dies entspreche „im wesentlichen“ dem geltenden Recht und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Diese Berufung auf das „geltende Recht“ ist irreführend:

- Das geltende Recht betont prinzipiell den subsidären Charakter der öffentlichen Jugendhilfe, indem es ausdrücklich feststellt, daß das Recht und die Pflicht der Eltern zur Erziehung davon nicht berührt werden und daß die öffentliche Jugendhilfe die in der Familie des Kindes begonnene Erziehung „unterstützen und ergänzen“ soll. Der Gesetzentwurf geht jedoch, wie dargelegt, von einem völlig anderen Ansatz aus, was auch die Position der öffentlichen Träger der Jugendhilfe verändert.
- Das geltende Recht umreißt die Aufgabe des Jugendamtes dahingehend, „die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen“. Man kann, wenn man will, dies als „Gesamtverantwortung“ bezeichnen, aber ihr Schwerpunkt liegt im „Anregen“ und „Fördern“ der notwendigen Einrichtungen und Veranstaltungen, die nur im Bedarfsfall von den öffentlichen Trägern zu schaffen sind. Der Gesetzentwurf versteht dagegen unter „Gesamtverantwortung“ eine unmittelbare Zuständigkeit der öffentlichen Träger für alle Aufgaben, so daß die freien Träger nicht einmal eine „Teilverantwortung“ tragen.
- Das geltende Recht bestimmt: „Das Jugendamt hat die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsgemäßen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zusammenzuwirken.“ Hier haben die freien Träger eine echte Mitverantwortung auch in der Planung, von der sie der Gesetzentwurf ausschließt.

Die Auswirkungen des Entwurfs sind auf zwei Gebieten verhängnisvoll. Auf finanziellem Gebiet werden die freien Träger, sobald sie staatliche Mittel erhalten, total abhängig von den öffentlichen Trägern und von ihrer Gutwilligkeit, entsprechende Förderungsmittel zur Verfügung zu stellen. Da sich nach § 5 Abs. 5 der Anspruch auf Leistungen nur gegen das Jugendamt richtet, die öffentlichen Träger wiederum eine „sachliche Allzuständigkeit“ (S. 126) haben, da aber die verfügbaren Mittel immer beschränkt sind, kann man sich ausmalen, was für die freien Träger übrig bleibt, vor allem dann, wenn die für die Vergabe zuständigen Gremien, in denen die freien Träger zwei Fünftel der Stimmen haben, zur finanziellen Förderung, aus welchen Gründen auch immer, nicht bereit sind. An einer Stelle wird diese Problematik angesprochen, wo es heißt: „Der vielleicht latent vorhandenen Neigung, eigene (nämlich der öffentlichen Träger) Angebote zu bevorzugen, stehen außer den gesetzlichen Verpflichtungen zur Konkretisierung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Regel auch finanzwirtschaftliche Hindernisse entgegen“, etwa der

Wunsch, „den Personalkostenanteil der kommunalen Körperschaft gering zu halten“ (S. 133): Rechtlich haben die freien Träger keinerlei Anspruch auf Förderung, aber als Lückenbüßer können sie Zuschüsse erhalten. Ausdrücklich bestimmt § 102 Abs. 4: „Über die Art der Förderung entscheidet der öffentliche Träger der Jugendhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen.“

Die Situation der freien Träger verschlechtert sich noch, da die Planung der Jugendhilfe allein dem Jugendamt und dem Landesjugendamt obliegt. Zwar heißt es in § 99 Abs. 1, die Jugendhilfeplanung solle „unter Beteiligung der anerkannten freien Träger“ erfolgen, aber „Beteiligung“ beinhaltet nicht eine verantwortliche Mitwirkung, und überdies wird nirgends gesagt, wie diese „Beteiligung“ aussehen soll. Allein der öffentliche Träger entscheidet darüber, welche Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen verwirklicht werden sollen. Mißliebige freie Träger können auf diese Weise jederzeit von der Förderung ausgeschlossen werden.

### **Der absolute Vorrang der öffentlichen Träger**

Es kann nur als Augenwischerei bezeichnet werden, wenn der Entwurf bei dieser Sachlage den öffentlichen Träger der Jugendhilfe zur „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ mit den freien Trägern verpflichtet (§ 96). Diese allgemeine Willenserklärung zur Kooperation und zur Beteiligung freier Träger bei der Bedarfsfeststellung und Planung ist bestenfalls ein frommer Wunsch, er verpflichtet die öffentlichen Träger im Grunde zu nichts. Wenn die Bundesregierung wirklich die Absicht hat, „den Schutz freier Träger vor einer Vormachtstellung öffentlicher Träger im Interesse der Angebotsvielfalt der Jugendhilfe“ (S. 131) zu sichern, dann müßte sie erstens den Anspruch der freien Träger auf finanzielle Förderung verankern und zweitens die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Trägern insbesondere auf dem Gebiet der Planung eindeutig regeln.

Das bisherige Recht bestimmt: „Soweit geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen der Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden, ist von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen (nämlich der öffentlichen Träger) abzusehen.“ Diese Regelung beruht auf der Überlegung, daß Jugendhilfe als öffentliche Aufgabe nicht primär Sache des Staates, sondern zunächst einmal der Bürger und ihrer Initiativen ist, und daß der Staat auf diesem Gebiet eine subsidiäre, also fördernde Verpflichtung hat. Genauso wie die Wirtschaft, die Wissenschaft oder die Kunst nicht primär Aufgaben des Staates, sondern der Beteiligten sind, und der Staat gehalten ist, diese Tätigkeit zu unterstützen und zu fördern, so sollte auch die Jugendhilfe aufgebaut sein, wobei dem Staat nur der Bereich der Fürsorge wegen seines Wächteramtes originär zufällt und er im Bereich der Jugendarbeit dort subsidiär aktiv wird, wo freie Träger nicht oder nicht in der genügenden Anzahl und Vielfalt vorhanden sind.

Der Gesetzentwurf verwendet viel Mühe darauf, diesen „Vorrang“ der freien Träger zu beseitigen und seine Begründungen zu entkräften. Es wird festgestellt, daß „ein Vorrang oder ein Übergewicht der Leistungsangebote öffentlicher Träger nicht bedarfsgerecht wäre. Jedoch ist auch ein pauschaler Vorrang freier Träger der Jugendhilfe, der vielfach gefordert wird, nicht bedarfsgerecht“ (S. 131). Statt dessen wird die Gleichrangigkeit und die darin verankerte partnerschaftliche Zusammenarbeit betont. Ausdrücklich wendet sich der Entwurf gegen „Konkurrenzdenken, Verteidigung erreichter Positionen und Strukturen, Betonung von Subsidiaritätsgrundsätzen oder Verwendung des ‚goldenen Zügels‘ bei der Förderung“ (S. 136).

Diese Zurückweisung des Subsidiaritätsprinzips übersieht, daß dieses nicht eigentlich einen „Vorrang“ der freien gegenüber den öffentlichen Trägern begründete, sondern ihnen als freien gesellschaftlichen Kräften den eigenen freien Wirkungsraum sicherte und auch ihren Anspruch auf Förderung durch die amtlichen staatlichen Stellen. In der Praxis kam es deshalb auch nicht zu einem Verdrängungswettbewerb, im Gegenteil, es entwickelte sich eine gute Zusammenarbeit. Die neue Regelung dagegen läuft auf eine Privilegierung und einen absoluten Vorrang der öffentlichen Träger hinaus – trotz allen Redens von Partnerschaft und Kooperation. Die Absicherung der Pluralität der Leistungsangebote ist rechtlich nicht immer gewährleistet.

### **Die Verbürokratisierung der Jugendhilfe**

Es erhebt sich die Frage, ob der Gesetzentwurf nicht jenen Kräften in SPD und F.D.P. in die Hände arbeitet, die den gesamten Sozialbereich immer mehr verstaatlichen, die freien gesellschaftlichen Kräfte möglichst in Randzonen abschieben wollen, wie sie auch die karitativen Einrichtungen der Kirchen als „gesellschaftspolitische Späterscheinungen“ hinstellen. Alle Beteuerungen über die Bedeutung der freien Träger in der Jugendhilfe, über partnerschaftliche Zusammenarbeit und auch über die Förderung der freien Träger, bleiben leere Worte, solange man nicht die notwendigen Konsequenzen zieht. Die in dem Entwurf vorgesehene Regelung der Finanzierung der Jugendhilfe und der Planungsverantwortung stellt die Weichen für eine zunehmende Verstaatlichung und einen Dirigismus in der Erziehung und Jugendarbeit.

Bedenkt man weiterhin, wie sehr der Entwurf die Planung im Ganzen und auch im Einzelfall großschreibt und die ungeheure Vermehrung von hauptamtlich Beschäftigten bei den öffentlich Trägern, dann droht eine Verbürokratisierung der Jugendhilfe. Sicher: Ein gewisses Maß an Planung und Koordination muß sein, wie dies auch bisher schon der Fall war. Auch wird eine Verbesserung der Förderungsleistungen neuer Planstellen bedürfen. Aber: Die gewaltigen zusätzlichen Mittel, die der Entwurf veranschlagt, werden hauptsächlich zur Bezahlung der neuen Stellen benötigt; das Heer von Jugendarbeitern wird schon dafür sorgen, daß

der angemäÙte Erziehungsauftrag des Staates auch verwirklicht wird. Am meisten würde die Jugendarbeit unter dieser Verbürokratisierung zu leiden haben. Jugendarbeit gehört zu den Bereichen, die nur in Grenzen geplant und organisiert werden kann, die sich nicht eignet für „amtliche“ Tätigkeit – eigentlich müÙte man von amtlichen und freien Trägern sprechen, aber leider wird bei uns der staatliche immer noch mit dem „öffentlichen“ Bereich gleichgesetzt. Bei so viel Amtlichkeit werden auch die Eigeninitiative und die ehrenamtliche Tätigkeit verkümmern, die gerade bei den freien Trägern zum Zuge kommen. Sind wir ohne es zu merken, auf dem Wege, zwar nicht zu einer Staatsjugend wie in den totalitären Systemen, wohl aber zu einer staatlich betreuten Jugend?

## Anmerkungen

- 1) Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) – Jugendhilfe – vom 8. November 1978. Zitate und Verweise beziehen sich im Folgenden entweder auf den Gesetzestext (§§) oder auf die Begründung (Seitenangabe).
- 2) Vgl. Bonn zeigt sich kompromißbereit. Das Jugendhilfegesetz/Regierung antwortet Bundesrat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 3. 1979, Nr. 56, S. 4.
- 3) BVerfGE 24, 119.
- 4) Fritz Ossenbühl, Freiheit im Dienen. Das Grundrecht der Eltern muß wieder aus der Defensive, in: Rheinischer Merkur, Nr. 10 vom 10. 3. 1978, S. 23.
- 5) Ebda.
- 6) H. Günther und Cl. Willeke, Familie im Griff des Staates. Jugendhilfe-Gesetz: Auf dem Wege zur Erziehungsdictatur?, in: Immanuel Lück (Hg), Bielefeld (o. J.).
- 7) Hermann Kroll-Schlüter, Zur Reform des Jugendhilferechts, in: Die neue Ordnung, Jg. 32 H. 6 (1978), 447.
- 8) Ebda, 451.
- 9) Wie groß der Anteil der freien Träger an der Jugendhilfe ist, wenn auch regional und nach Leistungsbereichen unterschiedlich, darüber werden einige Angaben gemacht. Nach der Bestandserhebung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik ist der Anteil der freien Träger besonders hoch bei den Kindertageseinrichtungen (65,6 % in den erfaÙten Jugendamtsbereichen), 62,2 % bei der Kinder- und Jugendberufshilfe, 53,9 % bei der Freizeithilfe; auch im Beratungsbereich beträgt der Anteil noch 36,4 %. Mehr als 60 % der im Jugendhilfebereich Beschäftigten sind bei freien Trägern tätig; dazu kommen noch mehr als 250 000 ehrenamtlich tätige Kräfte. Die Eigenmittel, welche die freien Träger aufwenden, werden auf 1 bis 1,5 Milliarden Mark geschätzt, wenngleich diese gewaltige Summe nur ca. 20 % des Aufwandes der freien Träger darstellt und die restlichen 80 % aus öffentlichen Mitteln stammen. Dabei muß noch berücksichtigt werden, daß diese Zahlen keinen Aufschluß darüber geben, welche Summen die öffentliche Hand aufwenden müÙte, wenn es freie Träger und ehrenamtliche Mitarbeiter nicht gäbe (vgl. S. 130). Der Anteil der Zuschüsse an freie Träger, gemessen an den statistisch erfaÙten Bruttoausgaben für Jugendhilfe, betrug im Jahre 1975 24,7 % (S. 142).
- 10) H. Kroll-Schlüter, aaO, 453.

## Zur Person des Verfassers

Dr. theol., Lic. phil. Anton Rauscher, o. Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Universität Augsburg; Direktor der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach.