

Heinrich Sudmann

Reform der Jugendhilfe

Das neue Jugendhilferecht im Konflikt zwischen Leistungsverwaltung und Freiheit

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sichert in Artikel 2 allen Menschen in seinem Einflußbereich ein Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu. Damit der einzelne in den Genuß dieses Rechts kommen kann, werden vom Staat zunehmend und differenziert Hilfestellungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erwartet. Längst wird es weitgehend für selbstverständlich gehalten, daß der Staat nicht nur bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität verbindliche gesetzliche Grundlagen für Hilfen vorsieht, sondern auch jedem einzelnen Ausbildung und Studium sowie Fort- und Weiterbildung durch Schaffung der entsprechenden Einrichtungen und Angebote sowie durch finanzielle Beihilfen ermöglicht. Auch die Jugendhilfe, um die es in diesem Aufsatz geht, kann aus dieser Entwicklung nicht herausgehalten werden. Die an sie in einer modernen Leistungs- und Industriegesellschaft gestellten Erwartungen können ohne verbindliche gesetzliche Grundlagen und ohne starkes finanzielles Engagement des Staats nicht mehr erfüllt werden. Insgesamt ist zu beachten, daß es bei der angedeuteten Entwicklung immer schwieriger wird, die Grenze zwischen einer notwendigen Ermöglichung von Entfaltung jedes einzelnen und der Lähmung von Eigeninitiative und Verantwortlichkeit durch Gleichmacherei, gesetzlich vorgegebene Zielvorstellungen und bezahlte Vorprogrammierung zu bestimmen – ein Konflikt, der insbesondere dann nicht übersehen werden darf, wenn es, wie bei der Reform der Jugendhilfe, um die Erziehung und Bildung des jungen Menschen geht.

Vom Jugendwohlfahrtsgesetz zur Neuordnung des Jugendhilferechts

Die Jugendhilfe – vielen bekannter unter den Schwerpunkten Jugendpflege und Jugendfürsorge – hat vielfach nicht die Beachtung gefunden, die ihr als einem eigenständigen Erziehungs- und Bildungsbereich neben Elternhaus, Schule und Berufsausbildung zukommen muß. Die Bedeutung der Jugendhilfe für die Entwicklung der jungen Menschen zu eigenständigen Persönlichkeiten und das Hineinwachsen in die Gesellschaft ist lange Zeit nicht genügend beachtet worden. Den Politikern erschien und erscheint Jugendhilfe häufig als ein unbedeutendes Randgebiet, dem man – wohl auch aufgrund der fehlenden organisierten Interessenvertreter – nur wenig Aufmerksamkeit schenken mußte. So blieb das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), das bis auf wenige No-

vellierungen dem 1922 verabschiedeten Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) entspricht, bis heute die gesetzliche Grundlage für die Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland.

Unter dem Gesichtspunkt, daß das Recht auf freie Entfaltung auch für den jungen Menschen gilt und ihm entsprechende Möglichkeiten eröffnet werden müssen, liegt der Mangel dieses Gesetzes vor allem darin, daß es eine verbindliche Hilfe für den jungen Menschen nur dann schafft, wenn bereits ein Fehlverhalten oder Erziehungsnotstand vorliegt, dort aber völlig unverbindlich bleibt, wo es um die Förderung von Bildung und Gesellung, um gesellschaftliches Engagement und Interessenvertretung für junge Menschen geht. Die Beseitigung dieses und anderer Defizite wurde von der Reform des Jugendhilferechts erwartet, die bald nach der Bildung der sozial-liberalen Koalition angekündigt wurde.

Im Juli 1970 tat die damalige Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit, Frau Käte Stobel, mit der Berufung einer Sachverständigenkommission den ersten Schritt zu einer völligen Neuordnung der Jugendhilfe. Als Ergebnis der Kommissionsberatung veröffentlichte das Ministerium im März 1973 den Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes. Der Aufforderung zur Stellungnahme kamen die überwiegende Zahl der Fachorganisationen und der betroffenen Verbände nach. Im April 1974 folgte dann der Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes, zu dem wiederum Stellungnahmen bis zum 7. Juni 1974 abgegeben werden konnten. Der nächste Schritt ist die Vorlage des Regierungsentwurfs. Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist es, noch in dieser Legislaturperiode ein neues Jugendhilfegesetz zu verabschieden.

Jugendhilfe als staatliche Fürsorge?

In ihrer Stellungnahme zum Dritten Jugendbericht, der 1972 veröffentlicht wurde, nennt die Bundesregierung u. a. folgende Reformvorstellungen für das neue Jugendhilferecht: „die Einführung eines konkretisierten Leistungskatalogs für alle Bereiche der Jugendhilfe, Ausgestaltung der Jugendhilfe zu einem selbständigen, die Erziehung und Bildung in Elternhaus, Schule und Beruf unterstützenden Erziehungsträger, stärkere Befähigung der Jugendämter zur verantwortlichen Planung und zur Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe.“

Mißt man den Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes an diesen Zielvorstellungen, ist eine erhebliche Diskrepanz zwischen Wunsch und Realisierung unverkennbar: Nach wie vor sind die unterschiedlichen Bereiche der Jugendhilfe nicht gleichgewichtig behandelt. Durch im einzelnen einklagbare Rechtsansprüche wird der Bereich der Erziehungshilfe verbindlicher gestaltet; der Bereich der Jugendarbeit bleibt trotz einer ausführlicheren Aufzählung der zu ihr gehörenden Angebote eine Aufgabe, die nur dann gefördert wird, wenn nach der Erfüllung der Rechtsansprüche in den Etats der Städte und Landkreise noch Geld zur Verfügung steht.

Die Ausgestaltung der Jugendhilfe ist in den bisherigen Vorlagen fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung von Rechtsansprüchen gegen den öffentlichen Träger der Jugendhilfe gesehen worden. Jugendhilfe soll in Form von Verwaltungsakten und Leistungen des Jugendamts unter Mitwirkungsmöglichkeiten freier Träger gewährt werden. Das bestätigt die Begründung zum Referentenentwurf mit folgender Feststellung: „Ein neues Jugendhilfegesetz muß aus der Sicht der Praxis seinem Inhalt nach ein modernes Erziehungsgesetz und seiner Form nach ein Gesetz der helfenden Leistungsverwaltung für junge Menschen sein, in dem Erziehungsansprüche durch erzieherische Hilfen begründet, gesichert und durchgesetzt werden.“

Mit dieser Zielperspektive wird die Jugendhilfe insgesamt zur staatlichen Fürsorge. Damit wird ein einseitiger und falscher Akzent gesetzt. Der Anspruch des jungen Menschen auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit bedingt, daß Jugendhilfe nicht nur Ausfallbürge für Erziehungsnotstände sein kann, sondern jedem jungen Menschen ein seinen Bedürfnissen entsprechendes Erziehungs-, Bildungs- und Förderungsangebot bereitzustellen muß. Solange der Staat nur bereitsteht, um „in den Brunnen gefallene“ Kinder und Jugendliche wieder in die Gesellschaft zu integrieren, kann von einem eigenständigen Bildungs- und Erziehungsbereich Jugendhilfe nicht gesprochen werden.

Jugendhilfe in Subsidiarität

Das heute noch gültige Jugendwohlfahrtsgesetz geht davon aus, daß Jugendhilfe als öffentliche Aufgabe gemeinsam von behördlichen und freien Trägern durchgeführt wird. Demgegenüber legt der Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes fest: „Jugendhilfe wird von örtlichen und überörtlichen Trägern gewährt.“ Den freien Trägern, die als „Vereinigungen für Jugendhilfe“ bezeichnet werden, wird – wenn sie anerkannt sind – ein eigenständiges Recht auf Betätigung in der Jugendhilfe bescheinigt. Ihnen soll unbenommen bleiben, die „von ihnen geleistete Erziehungs- und Bildungshilfe . . . Jugendhilfe zu nennen“ (Begründung zum Referentenentwurf). Hier deutet sich an, daß eine totale öffentliche Leistungs- und Durchführungsverantwortung des Staats für die Jugendhilfe eingeführt werden soll.

Voll wirksam werden kann diese Verantwortung des Staats erst, wenn die Jugendämter entsprechend ausgestattet sind. Welche Aufgaben und Arbeitsprozesse das Jugendamt zukünftig leisten soll, faßt der Dritte Jugendbericht folgendermaßen zusammen:

„Eine Institution, deren generelles Aufgabenfeld sich auf die skizzierten Problemlagen erstreckt und der es aufgegeben ist, den Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung zu sichern, muß also in der Lage sein, folgende Arbeitsprozesse zu bewältigen:

Erstens Prozesse der Diagnose und Analyse. Hierbei kommt es darauf an, diejenigen Informationen zu sammeln und auszuwerten, die für die Sozialisationsproblematik wichtig sind. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung müssen aufgenommen und zusammen mit

Beobachtungen und Erfahrungen systematisch unter Gesichtspunkten, die sich aus den einzelnen Problemlagen ergeben, verarbeitet werden. Jugendhilfesituationen sind hinsichtlich ihrer politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Aspekte zu analysieren.

Zweitens Prozesse der Beurteilung und Bewertung. Hierbei ist es notwendig, die Ergebnisse der Informationssammlung und der verschiedenen Analysen mit gesellschafts- und erziehungspolitischen Zielsetzungen zu konfrontieren.

Drittens Prozesse der Umsetzung in Handlungsstrategien. Hierbei gilt es, auf der Basis von Analyse und Zielvorstellung praktische Maßnahmen einzuleiten und die organisatorischen, verwaltungsmäßigen und sonstigen Voraussetzungen für deren Durchführung zu schaffen.

Viertens Prozesse der Planung. Hierbei ist erforderlich, aus Erfahrungen und wissenschaftlichen Ableitungen kurz-, mittel- und langfristige Strategien zur Durchsetzung spezifischer Ziele zu entwickeln“ (Dritter Jugendbericht, S. 102).

Trotz allem hält aber auch der Referentenentwurf an der Forderung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe fest. Die Realisierung dieser Partnerschaft wird aber dadurch erschwert, daß zwei wesentliche Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes für die Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger abgeschafft werden sollen: die „Zweigliedrigkeit“ des Jugendamts und die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Jugendhilferecht.

Nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz besteht das Jugendamt aus dem Jugendwohlfahrtsausschuß und der Verwaltung des Jugendamts. Zukünftig sollen die Jugendämter Teil der Verwaltung der Gebietskörperschaften sein, bei denen sie errichtet sind. Damit ist die Durchführung der Aufgaben der Jugendhilfe vorrangig eine Aufgabe der Behörde und nicht, wie im Jugendwohlfahrtsgesetz, gemeinsame Aufgabe von Verwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuß. Vor allem aus organisatorischen und praktischen Gründen wird damit eine Form der verbindlichen Zusammenarbeit zwischen einer staatlichen Behörde und gesellschaftlichen Kräften wieder aufgegeben, die für viele ein Modell für die Verwirklichung von Demokratie über ein enges und formales Verständnis von Parlamentarismus hinaus war.

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in § 5 Abs. 3 JWG folgendermaßen formuliert: „So weit geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen der Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden, ist von eigenen Veranstaltungen des Jugendamtes abzusehen.“ Gegen diese Regelung wird vor allem geltend gemacht, daß sie eine „Funktionssperre“ oder ein „Konkurrenzverbot“ für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe darstelle, zumindest aber sich in der Praxis so ausgewirkt habe. Gegen eine solche Auffassung macht der Bundesvorstand des Bundes der deutschen katholischen Jugend (BDKJ) in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf geltend: „Falsche und einseitige Handhabung und mögliche Fehlinterpretationen des Grundsatzes der Subsidiarität rechtfertigen nicht seine Mißachtung.“

Mit der Aufgabe der bisherigen Struktur des Jugendamts und der eindeutigen Bestimmung über die Berücksichtigung freier Träger in der Jugendhilfe ist die Frage nach dem Wo und Wie partnerschaftlicher Zusammenarbeit nicht mehr beantwortet. Was dazu an Vorstellungen im Referentenentwurf angeboten wird, ist äußerst unbefriedi-

gend: es bleibt bei einer Deklamation der Notwendigkeit; da, wo sie konkret werden könnte, wird jeweils die besondere Verantwortung des öffentlichen Trägers eindeutig herausgestellt. Warum das so ist, verdeutlicht ein Zitat von Frau Dr. Focke, Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit. In einer Rede anlässlich der 50-Jahr-Feier der Bank für Sozialwirtschaft sagte sie am 18. September 1973 in Köln unter anderem: „Autonomie freier Träger und Pluralität von Einrichtungen und Diensten sind aber nur Teilaspekte (im Hinblick auf das Verhältnis freier und öffentlicher Träger der Jugendhilfe; d. Verf.). Die gleichmäßige Versorgung von Stadt und Land, das Durchsetzen neuer soziologischer, pädagogischer, medizinischer und psychologischer Erkenntnisse sind andere Gesichtspunkte.“ Nach Frau Dr. Focke sind Staat und Parlament als Organe der Gesamtgesellschaft berechtigt und verpflichtet, „auch solche Fragen zu regeln und sie gegenüber Autonomie und Pluralität abzuwägen“. Mit anderen Worten: das Jugendhilferecht soll die Stellung des Staats in der Jugendhilfe stärken, damit neue Erkenntnisse in der Jugendhilfe zum Tragen kommen können. Welche sollen das sein?

Zielprojektion der Jugendhilfe

Der Gesetzestext des Referentenentwurfs selbst gibt auf diese Frage zunächst eine formale Antwort: „Jugendhilfe ist auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und gesicherter Methoden, insbesondere der Sozialpädagogik und Sozialarbeit zu leisten“ (§ 15 RE). Die inhaltliche Füllung dieser Fachlichkeit ist Aufgabe der Träger und Fachkräfte in der Jugendhilfe. Die freien Träger der Jugendhilfe werden dabei im Referentenentwurf in vielfältiger Weise vom öffentlichen Träger abhängig gemacht:

Ein eigenständiges Recht auf Betätigung in der Jugendhilfe wird ihnen nur zugestanden, wenn sie anerkannt sind (§ 8 RE);

Voraussetzung für die Anerkennung ist u. a., daß sie fachlich qualifizierte Arbeit leisten (§ 9 RE);

ein Anspruch auf Förderung durch den öffentlichen Träger der Jugendhilfe besteht nur, „soweit sie die Rechte des jungen Menschen, der Eltern und anderer Erziehungsberechtigter nach den §§ 1 und 2 erfüllen, ein Bedarf besteht und sie im Rahmen der Planung nach § 16 (Jugendhilfepläne; d. Verf.) entsprechende Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen und Fachkräfte zur Verfügung stellen“ (§ 13 RE).

Ein schwerwiegender Nachteil für eine qualifizierte Arbeit freier Träger entsteht darüber hinaus durch die Verlagerung der Förderung der Jugendhilfe auf die kommunale Ebene. So stellt die Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke (aksb) in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf fest:

„Die Förderung von Jugendarbeit kann nicht ausschließlich auf die kommunale Ebene verlagert werden. Als gesellschaftlicher Gestaltungsbereich ist die Jugendarbeit auf Organisation und Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene angewiesen. Die Profilierung der Ansätze der Arbeit des jeweiligen Trägers ist auf Bundes- und Landesebene so zu fördern, daß die Trä-

ger in der Lage sind, die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter eigenständig wahrzunehmen, die Grundlagen ihrer Arbeit weiterzuentwickeln, eigene Forschungsvorhaben durchzuführen, ihre Interessenvertretung wahrzunehmen.“

Diese Hinweise verdeutlichen die starke Abhängigkeit der gesamten Jugendhilfe von den Vorstellungen der einzelnen Jugendämter. Dem Jugendamt werden weitgehende Kompetenzen und Möglichkeiten eingeräumt, Ziele, Schwerpunkte und Inhalte der Jugendhilfe zu bestimmen. Als Teil der öffentlichen Verwaltung sind sie dabei neben der Bindung an gesetzliche Vorschriften insbesondere auch von den jeweiligen politischen Mehrheiten im zuständigen parlamentarischen Gremium abhängig. Damit ist bei entsprechender Handhabung der geplanten gesetzlichen Vorschriften die Gefahr einer einseitigen Politisierung der Jugendhilfe nicht von der Hand zu weisen.

Nicht übersehen werden kann auch die Tendenz, die Ansprüche der Jugendhilfe gegenüber den gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes vorgegebenen Rechten und Pflichten der Eltern deutlicher herauszustellen. Mit der im Referentenentwurf negativ abgrenzenden Formulierung, wonach die Jugendhilfe „unbeschadet der Pflichten und Rechte der Eltern“ ein Recht auf Erziehung gewährleistet, wird die elterliche Erziehungsverantwortung nicht deutlich genug herausgestellt (vgl. Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe, des Bundes der deutschen katholischen Jugend und des Deutschen Caritasverbands zum Referentenentwurf eines Jugendhilfegesetzes).

Wenn schon jetzt ein Fazit der bisherigen Überlegungen gezogen werden kann, so ist festzustellen, daß von dem weitgesteckten Anspruch der sozial-liberalen Koalition, jedem jungen Menschen ein Recht auf Erziehung und Bildung umfassend gewährleisten zu wollen, im wesentlichen die Erfüllung von Rechtsansprüchen bei Erziehungshilfen übriggeblieben ist. Die Schaffung dieses Rechtsanspruchs, der nur gegenüber dem Staat geltend gemacht werden kann, bedingt aber, daß die Stellung freier Träger in der Jugendhilfe verändert wird: bei der Erfüllung von Rechtsansprüchen können sie nur tätig werden, wenn ihnen diese Aufgabe vom Staat übertragen wird, sie werden also zu Erfüllungsgehilfen des Staats in der Jugendhilfe.

Soweit Jugendhilfe nicht durch Rechtsansprüche abgesichert ist, hängt es weitgehend von der Initiative und Planung des einzelnen Kreis- oder Stadtjugendamts und von der finanziellen Ausstattung der Jugendhilfepläne ab, welche Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendhilfe jeweils zur Verfügung stehen. Inwieweit die Erfahrungen und Leistungen freier Träger dabei Berücksichtigung finden und inwieweit sie die Möglichkeit haben werden, ihre Vorstellungen in die Planung des öffentlichen Trägers einzubringen, ist bis heute noch ungeklärt.

Bereiche der Jugendhilfe, wie z. B. die Jugendarbeit, die sich aufgrund ihres Selbstverständnisses und ihrer Kriterien nicht in Rechtsansprüche fassen lassen, passen nicht in die Struktur der bisherigen Gesetzesüberlegungen, die insgesamt vom Gesichtspunkt der Erfüllung von Rechtsansprüchen her gestaltet ist. Es bleibt ungeklärt, wie sich Jugendarbeit innerhalb des Verwaltungsdenkens eines neuen Jugendhilferechts behaupten soll.

Mit den vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit vorgelegten

Vorstellungen für eine Reform der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland ist auch die Frage aufgeworfen, inwieweit Jugendhilfe überhaupt gesetzlich geregelt werden kann. Können Erziehungsziele und -inhalte so weit verbindlich bestimmt werden, daß sie Gegenstand gesetzlicher Regelung oder sich darauf berufender Verwaltungsvorschriften sein können, oder muß sich der Gesetzgeber darauf beschränken, im wesentlichen aufgrund bestimmter Kriterien Erziehungs- und Bildungsangebote gesellschaftlicher Gruppen zu fördern?

Pluralität und Freiheit

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen, daß bei den Hilfen zur Selbstentfaltung des jungen Menschen und zu seiner eigenständigen Mitgestaltung in der Gesellschaft nicht nur alters- und rollenspezifische Merkmale der Situation junger Menschen in unserer Gesellschaft zu beachten sind, sondern in gleicher Weise die Unterschiede junger Menschen und Gruppen junger Menschen untereinander berücksichtigt werden müssen. Wenn Jugendhilfe dazu beitragen soll, jungen Menschen ihre Situation in der Gesellschaft bewußter zu machen und sie zu zielgerichtetem und verantwortlichem Handeln zu befähigen, darf das nicht nur von *einem* wissenschaftlichen Ansatz oder von *einer* politischen Auffassung her geschehen. Es widerspricht der Freiheit und Pluralität in unserer Gesellschaft, durch Berufung auf wissenschaftliche Ergebnisse oder durch politische Mehrheitsentscheidungen verbindlich festzulegen, was Ziele und Inhalte der Jugendhilfe sein sollen. Deshalb muß die Jugendhilfe in ihren Inhalten und in ihrer Struktur unterschiedliche Wertentscheidungen und unterschiedliche Interessen berücksichtigen sowie unterschiedliche Zielvorstellungen und unterschiedliches politisches Engagement junger Menschen verwirklichen können. Das kann sie nicht, wenn sie nur von einer Stelle aus verwaltet wird. Deshalb sollte der Gesetzgeber sich auch im neuen Jugendhilferecht für Pluralität und Freiheit in der Jugendhilfe entscheiden.