

Hubertus Junge

+ Die Reform des Jugendhilferechts

In einer kürzlich erschienenen Veröffentlichung der CDU¹ sind deren Argumente in der Diskussion um ein neues Jugendhilferecht unter der Überschrift „Der Leidensweg eines Gesetzes“ zusammengefaßt. Dieser treffenden Wertung ist nur hinzuzufügen, daß die zehnjährige Geschichte der Jugendhilferechtsreform zugleich ein Leidensweg für die Beteiligten, die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe, die engagierten Jugendpolitiker aller Parteien in Bund, Ländern und Gemeinden, die Mitarbeiter in der Jugendhilfe und nicht zuletzt für die jungen Menschen und deren Familien, denen dieses Gesetz gelten soll, gewesen ist. Die Geschichte der Reform der Jugendhilfe ist aber zugleich – und damit gerät unser jugendpolitisches Thema in einen größeren Zusammenhang – ein Lehrstück für die gesellschaftliche Situation und die politische Kultur in unserem Land. Damit ist der gesellschaftspolitische Bezugsrahmen für die folgende Darstellung der bis heute ergebnislos gebliebenen Bemühungen zur Schaffung einer zeitgerechten Jugendhilfe angedeutet.

Stationen der Reform

Mit der Verabschiedung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) durch den Deutschen Reichstag am 9. Juli 1922 (der Präsident des Reichstags stellte fest: „Mit großer Mehrheit“) wurden vor nunmehr fast 60 Jahren die gesetzlichen Grundlagen für Aufgabe und Organisation der Jugendhilfe geschaffen, die im Prinzip bis heute gelten. Es sind dies: die formelle Einheit der gesamten Jugendhilfe in Form eines Rahmengesetzes mit der Schaffung von Jugendwohlfahrtsbehörden (Jugendämter), die materielle Einheit des Leistungsrechts und der Terminologie, der Erziehungsanspruch des Kindes und der Inhalt dieses Erziehungsanspruchs, der Vorrang des Elternrechts vor dem staatlichen Erziehungsrecht, die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme von Leistungen und der Rechtsschutz bei angeordneten Hilfen, die subsidiäre Stellung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe gegenüber den freien Trägern und die Durchführungsverantwortung des Jugendamtes². Der sachkundige Leser wird in dieser Aufzählung alle jene zentralen Punkte wiederfinden, die Gegenstand der seit 1970 intensiv geführten Diskussion um die Reform des Jugendhilferechts sind.

Der erste Versuch einer umfangreichen Neuregelung der Jugendhilfe in der

Bundesrepublik Deutschland erfolgte im Zusammenhang mit der großen Sozialreform zu Beginn der fünfziger Jahre. Während jedoch durch die Schaffung neuer und zeitgerechter Gesetze auf dem Gebiet der Sozialversicherung, der Versorgung und der Sozialhilfe die Fundamente unseres Systems der sozialen Sicherung gelegt wurden, die sich bis heute auch in schwierigen Phasen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung bewährt haben, gelang es dem Bundesgesetzgeber damals nicht, die Jugendhilfe grundlegend zu reformieren. Für die Bewertung der heutigen Situation erscheint es wichtig, daran zu erinnern, daß die Widerstände gegen eine Reform der Jugendhilfe zu dieser Zeit nicht in erster Linie gesellschaftspolitisch motiviert waren. Es ging vielmehr vorrangig um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes neben der Jugendfürsorge (Erziehungshilfen) auch auf dem Gebiet der Jugendpflege (Jugendarbeit) sowie um die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung organisatorischer Fragen im Bereich kommunaler Selbstverwaltung. Diese Widerstände waren so massiv und gingen quer durch die Parteien, so daß die Regierung Adenauer an Stelle der großen Reform lediglich eine Novellierung des JWG vornahm, die 1961 verabschiedet wurde und 1962 in Kraft trat. Die in dieser Novelle enthaltenen Regelungen über die Vorrangigkeit freier Träger und auf die Kommunen bezogene organisationsrechtliche Vorschriften veranlaßten einige Bundesländer und mehrere Städte zu Normenkontrollklagen und Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1967³ bestätigte die Verfassungskonformität der Vorrangregelung zugunsten freier Träger im JWG und im Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Das Gericht stellte gleichzeitig fest, daß die durch den Begriff „öffentliche Fürsorge“ in Art. 74 Nr. 7 Grundgesetz enthaltene Gesetzgebungskompetenz des Bundes sich nicht nur auf die Jugendfürsorge im engeren Sinn, sondern auch auf die Jugendpflege erstreckt.

Erst 1970 nahm die Bundesregierung – sie wurde jetzt von der SPD/FDP gestellt – den Gedanken einer umfassenden Reform der Jugendhilfe wieder auf. Die Initiative der Bundesregierung fand sowohl bei den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien als auch bei den Ländern und den öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe einhellige Zustimmung. Dies konnte als ein außerordentlich günstiges Vorzeichen für das Gelingen der Reform gewertet werden, da bekanntlich andere im Zug einer gewissen Reformeuphorie der Regierung Brandt eingeleitete gesetzgeberische Schritte massive Befürchtungen und Widerstände ausgelöst hatten.

Der Bundesminister für Familie, Jugend und Gesundheit berief im Juli 1970 eine aus zwölf Wissenschaftlern und Praktikern bestehende unabhängige Sachverständigenkommission, die den Auftrag hatte, einen Diskussionsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz zu erarbeiten. Die Kommission erhielt keinerlei politische „Vorgaben“; die damalige Bundesregierung formulierte ihre jugend-

politischen Zielsetzungen in bezug auf das neue Jugendhilferecht in differenzierter Weise erst aus Anlaß ihrer Stellungnahme zum Dritten Jugendbericht (1972), der im Verlauf der späteren Beratungen eine wichtige Rolle spielen sollte. Die Kommission konnte auf die Ergebnisse einer Fachdiskussion zurückgreifen, die seit der Novellierung von 1961 nicht abgerissen war. Unter diesen Materialien sind die Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt⁴ und die Beratungsergebnisse der Fachausschüsse des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge⁵ hervorzuheben. Die Kommission stützte sich bei ihren sich über zwei Jahre erstreckenden Beratungen auf die vom Deutschen Verein erarbeiteten Vorschläge. Diese Vorschläge, in die Erfahrungen und Forderungen aller öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe eingeflossen waren, wurden somit wesentlicher Ausgangspunkt und Inhalt des 1973 veröffentlichten Diskussionsentwurfs eines Jugendhilfegesetzes. Darauf hinzuweisen ist deswegen wichtig, weil heute Stimmen laut werden, die den völlig verfehlten Ansatz der Jugendhilferechtsreform beklagen und darin eine weniger fachlich begründete als von gesellschaftspolitischen Absichten bestimmte Strategie der Bundesregierung erkennen wollen.

Der Diskussionsentwurf 1973 hatte die sehr schwierige Aufgabe gut gelöst, das Grundkonzept eines neuen Leistungsrechts zu entwerfen, an dem sich im Prinzip alle folgenden Entwürfe orientierten. Er ließ jedoch die entscheidende gesellschaftspolitische Frage des Verhältnisses öffentlicher und freier Träger offen (hier votierten die Kommissionsmitglieder alternativ); als seine größte Schwäche aber stellte sich nachträglich heraus, daß es unterlassen worden war, eine realistische Kostenschätzung für das neue Leistungsrecht aufzustellen.

Bei einem vom Bundesjugendkuratorium veranstalteten dreitägigen Hearing im November 1973 nahmen Experten zu folgenden Schwerpunkten der Reform Stellung: Begriffliche und inhaltliche Beschreibung des Rechts auf Erziehung und Bildung; Prinzip der Einheit der Jugendhilfe und ausreichende Hilfen zur Jugendarbeit; Notwendigkeit eines sogenannten Konkurrenzverbots zugunsten freier Träger; Eingliederungshilfe für behinderte Minderjährige als Bestandteil des Jugendhilfegesetzes; Einbeziehung erzieherischer Hilfen aus dem Jugendgerichtsgesetz in ein künftiges Jugendhilfegesetz; Zusammensetzung, Stellung und Aufgaben von Jugendhilfeausschüssen; Rechtsschutz junger Menschen im künftigen Jugendhilfegesetz; Fachkräfte in der Jugendhilfe; Gewährleistungsverpflichtung; Grundausrüstung der Jugendämter.

Das Hearing muß in diesem Zusammenhang so ausführlich erwähnt werden, weil es einerseits hinsichtlich der Stellungnahmen der Experten und der Diskussionen außerordentlich kontrovers verlief, andererseits für das federführende Bundesministerium, das in seiner Spitze komplett vertreten war, wichtige Hinweise über vermutlich konsensfähige Inhalte eines künftigen Referentenentwurfs gab.

Dennoch war der schließlich im März 1974 veröffentlichte Referentenentwurf des Ministeriums⁶ in vielen Punkten umstrittener als der Diskussionsentwurf von 1973 und löste daher bei zahlreichen Trägern der Jugendhilfe, u. a. auch bei den Kirchen, eine äußerst kritische Beurteilung aus⁷. Inwieweit die sich daraufhin abzeichnenden jugendpolitischen Kontroversen oder aber die offiziell bekanntgegebene Version „Finanzierungsschwierigkeiten“ die Bundesregierung schließlich zum Verzicht auf die Einbringung des Gesetzes veranlaßten, soll hier nicht näher untersucht werden.

Nach der Bundestagswahl 1976 versicherte Bundeskanzler Schmidt in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976: „Wir werden ebenso in dieser Wahlperiode die überfällige Reform des Jugendhilferechts aufgreifen, wobei der Kosten wegen ein Stufenplan vorgesehen ist. Die Reform kann nur in Abstimmung mit den Verbänden, den Gemeinden und den Ländern gelingen.“ Der dann vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit im Oktober 1977 vorgelegte Referentenentwurf⁸ bewegte sich inhaltlich immer noch weitgehend auf der Linie des Entwurfs von 1974. Formal wurde ihm, gewiß nicht zu Unrecht, der Vorwurf einer übertriebenen Perfektionierung gemacht. Wie schon 1974 erhoben auch jetzt das Kommissariat der Deutschen Bischöfe, der Bund der Deutschen Katholischen Jugend und der Deutsche Caritasverband sowie andere Träger gegen die Vorlage noch immer grundsätzliche Bedenken, wengleich die vorgenommenen Verbesserungen in einzelnen Punkten gewürdigt wurden⁹.

Der dann im November 1978 den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitete Gesetzentwurf der Bundesregierung¹⁰ ließ erkennen, daß die Koalition bereit war, sich mit der an den vorangegangenen Entwürfen geübten Kritik der Verbände und der Kirchen konstruktiv auseinanderzusetzen und somit die Zusage der Regierungserklärung von 1976 einzulösen. Dies gilt im besonderen für das Verhältnis Elternrecht und Jugendhilfe sowie für die Stellung der freien Träger in der Jugendhilfe. So ergab das vom federführenden Bundestagsausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit im Juni 1979 durchgeführte Hearing – in deutlichem Gegensatz zum Hearing von 1973 – eine bemerkenswerte und recht weitgehende Übereinstimmung in der positiven Beurteilung des Regierungsentwurfs.

Der Bundesrat hatte mit der Mehrheit der von der Union regierten Länder bereits am 21. Dezember 1978 den Regierungsentwurf abgelehnt und in seiner Stellungnahme „die Vorlage einer neuen, grundlegend vereinfachten Fassung“ des Entwurfs empfohlen¹¹. Kurz danach, am 1. März 1979, brachte das Land Baden-Württemberg seinen Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe“ in den Bundesrat ein, der nach Beratung in den Ausschüssen am 1. Juni 1979 vom Bundesrat beschlossen und über die Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet wurde¹². Dieser Entwurf unterschied sich zwar vom

Entwurf der Regierung schon durch den wesentlich geringeren Umfang; er hätte jedoch, um als eine echte Alternative zum Regierungsentwurf gelten zu können, einer wesentlich längeren Vorbereitungszeit bedurft. Die Opposition, auf deren Initiative der Bundesratsentwurf letztlich zurückging, hatte sich selbst in einen taktisch ungünstigen und gefährlichen Zeitdruck manövriert. Bei den von allen Parteien als „konstruktiv“ bezeichneten Beratungen in den Ausschüssen des Bundestags wurden aber beide Entwürfe berücksichtigt.

Am 23. Mai 1980 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Koalition das Jugendhilfegesetz¹³. Als Berichterstatterin der CDU/CSU-Fraktion im federführenden Ausschuß begründete die Abgeordnete Irmgard Karwatzki die Ablehnung der Opposition wie folgt: „Das Abrücken vom Subsidiaritätsprinzip, die staatliche Reglementierung der Jugendarbeit und die perfektionistische Grundrichtung des Regierungsentwurfs veranlassen die CDU/CSU dazu, das Gesetz aus jugend- und familienpolitischen Bedenken abzulehnen.“¹⁴

Der Deutsche Bundesrat setzte in zwei Sitzungen, am 13. und 27. Juni 1980, das auf der Tagesordnung stehende Jugendhilfegesetz ab. Am 4. Juli 1980, der letzten Sitzung vor der Sommerpause, lehnte der Bundesrat das Jugendhilfegesetz mit folgender Begründung ab:

„1. Dem Staat wird bei der Umschreibung der Aufgaben der Jugendhilfe eine zu starke Rolle eingeräumt und damit der durch Artikel 6 Abs. 2 GG vorgeschriebene Vorrang des Erziehungsrechtes der Eltern nicht ausreichend berücksichtigt.

2. Die Schranken, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch das Grundgesetz gezogen sind, werden nicht ausreichend beachtet. Das gilt vor allem für die Bereiche Jugendarbeit, Familienbildung und Kindertagesstätten.

3. Die Beseitigung des Vorrangs der freien Träger verschlechtert deren Position erheblich.

4. Im Organisationsteil wird den Belangen der kommunalen Selbstverwaltung nicht ausreichend Rechnung getragen.

5. Die vom Deutschen Bundestag beschlossene Fassung leidet immer noch an übermäßigem Perfektionismus.

6. Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages trägt der finanzpolitischen Gesamtsituation nicht ausreichend Rechnung, die es erforderlich macht, auf der Linie des Bundesratsentwurfs Muß-Leistungen zu reduzieren.“¹⁵

Der Bundesrat verzichtete auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dies hat die Bundesregierung jedoch inzwischen getan, so daß für das Jugendhilfegesetz immer noch eine formale, wenn auch noch so geringe Chance offen bleibt.

Gesellschaftspolitische Hintergründe

Überlegungen zur Aufgabenstellung und Struktur gesetzlich geregelter Jugendhilfe können selbstverständlich nicht losgelöst von gesellschaftspolitischen Zielsetzungen erfolgen. Das bedeutet: Aus zentralen Bezugspunkten einer ge-

sellschaftlichen Ordnung wie dem Verhältnis des einzelnen zur Gesellschaft, der gesellschaftlichen Gruppen zum Staat, der Reichweite des privaten und öffentlichen Kompetenzbereichs, den Rechten und Pflichten des Bürgers sowie einer Interpretation der entsprechenden Verfassungsnormen leitet sich die konkrete Ausgestaltung unserer Rechtsordnung, also auch das Jugendhilfegesetz, ab.

Doch damit sind noch nicht alle Spannungsverhältnisse im Blick. Jugendhilfe steht auch im Interessenschnittpunkt der sozialen Daseinsvorsorge einerseits und des Erziehungs- und Bildungssystems andererseits. Der erste Bereich trägt die Hypothek ständig steigender öffentlicher Kosten mit der Gefahr wachsender Leistungsunwilligkeit der Bürger. Der zweite Bereich ist durch die Konkurrenz verschiedener Erziehungsträger bei einer zunehmenden und problematischen Ausweitung der öffentlichen Erziehungs- und Bildungsinstitutionen gekennzeichnet. Dies erklärt, warum die Reform der Jugendhilfe nicht nur unter fachspezifischen Aspekten, sondern auch in ihren Bezügen zur Gesellschaftspolitik, zur Familienpolitik und zur Bildungspolitik diskutiert werden muß und zudem Auswirkungen auf die Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern in unserer föderalistischen Staatsform hat. Am Beispiel der Zielvorstellungen sollen im folgenden Ausgangspunkte, Verlauf und Ergebnisse dieser politischen Diskussion nachgezeichnet werden.

In ihrer Stellungnahme zum Dritten Jugendbericht proklamierte die Bundesregierung u. a. folgende Zielvorstellungen für die Reform der Jugendhilfe:

„Ausgestaltung der Jugendhilfe zu einem selbständigen, die Erziehung und Bildung in Elternhaus, Schule und Beruf unterstützenden Erziehungsträger; Begründung eines förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruchs eines jeden jungen Menschen auf Erziehung im Sinne einer seinen Anliegen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration; Überprüfung von Aufgabe, Zuständigkeit und Verfahren der Jugendbehörden mit dem Ziel der Ausrichtung auf die Aufgaben in der Gesellschaft von morgen; grundlegende Neuordnung des gesamten Jugendhilferechts über das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz hinaus.“¹⁶

Diese Zielvorstellungen konnten als die Absicht interpretiert werden, Aufgabe und Zuständigkeit gesetzlich geregelter Jugendhilfe grundsätzlich und weitreichend zu verändern. Diese Bewertung wurde auch durch die ausdrückliche Bezugnahme auf den Dritten Jugendbericht gestützt, in dem der Jugendhilfe die Aufgabe zugewiesen wurde, „zugleich Ort für Diagnose und Vertretung der Bedürfnisse und Interessen von Kindern und Jugendlichen sowie für die Planung und Aktualisierung sozial- und erziehungspolitischer Maßnahmen zugunsten der Jugend“ zu sein. Daraus leiteten die Verfasser des Dritten Jugendberichts die Forderung ab: „Mit dieser dem Jugendamt gestellten Aufgabe der allgemeinen Förderung aller Kinder und Jugendlichen bezieht sich die Tätigkeit dieser Einrichtung auf etwa 36% der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.“¹⁷ Zu dieser Zeit war in der jugendpolitischen Diskussion

auch die Forderung aufgekommen, Jugendhilfe solle „Dritte Kraft neben Schule und Familie“ bzw. „Vierter Erziehungsträger neben Schule, Familie und Beruf“ sein, die zu Mißdeutungen herausfordern mußte und in ihrem totalen Anspruch weder realistisch ist noch eingelöst werden kann. Eine Konkretisierung dieser Zielvorstellungen bei der gesetzlichen Neuordnung der Jugendhilfe muß zweifellos einschneidende Auswirkungen auf das Verhältnis der Jugendhilfe zum Elternrecht sowie die Stellung der freien Träger der Jugendhilfe haben.

Wieweit diese Vorstellungen in der Anfangsphase der Reform gediehen waren und ganz offen ausgesprochen wurden, sollen einige Beispiele zeigen. So forderte der Senator für Familie, Jugend und Sport des Landes Berlin, Ilse Reichel, in der Stellungnahme zum Diskussionsentwurf am 29. 10. 1973:

„... das macht erforderlich, das Gesetz so zu strukturieren, daß Rechte von Erziehungspersonen, -trägern und -einrichtungen nur instrumentellen Charakter haben, d. h. nur so weit gerechtfertigt sind, als dadurch die freie Entfaltung und Emanzipation der jungen Menschen gefördert werden... Das JHG muß einen in allen Konsequenzen eigenständigen Erziehungsbereich konstituieren und deshalb eine klare Definition und Abgrenzung des Bereichs Jugendhilfe formulieren. Im Gegensatz dazu richten sich die Ziele und Leistungen des Diskussionsentwurfs noch zu weitgehend auf Hilfe für Erziehungsberechtigte in individuell begründeten Notfällen und auf den Ausgleich der als Ausnahmen aufgeführten Defizite anderer Erziehungsträger... Das Verhältnis zwischen den derzeitigen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe muß neu geordnet werden. Bestehende, im Diskussionsentwurf z. T. beibehaltene Verzerrungen zu Lasten der öffentlichen Träger müssen beseitigt werden.“

Der Vorsitzende der GEW, Erich Frister, erklärte zur Eröffnung einer Kundgebung zur Bildungspolitik am 29. Januar 1973 in Bonn: „Kindergärten sind keine Objekte für kirchliche Mildtätigkeit und kein Übungsfeld für konfessionelle Absonderungen. Sie gehören in die Hand der Gemeinden.“

Beim 11. Ordentlichen Kongreß der Deutschen Postgewerkschaft 1973 wurde ein Entschließungsantrag eingebracht, der „die Verstaatlichung aller Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen in der Jugendhilfe“ forderte. In einer vom Deutschen Jugendinstitut unter dem Titel „Zur Reform der Jugendhilfe – Analysen und Alternativen“ 1973 veröffentlichten Stellungnahme zum Diskussionsentwurf wurde die Auffassung vertreten, daß Fortschritte und Veränderungen in der Jugendhilfe nicht durch Verbesserungen der juristischen Regelungen, durch Verstärkung der finanziellen und personellen Basis der Arbeit und durch eine qualifizierte Anwendung der Methoden der Sozialarbeit und Sozialpädagogik zu erzielen seien, sondern die dem System der Jugendhilfe zugrunde liegenden Voraussetzungen radikal in Frage gestellt werden müßten¹⁸.

Die Frage, ob die Einführung eines förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruchs eines jeden jungen Menschen auf Erziehung im Sinn einer seinen Anlagen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration mit dem Verfassungsrecht vereinbar sei, wurde kontrovers und heftig diskutiert.

Ein vom Deutschen Caritasverband in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Thomas Würtenberger¹⁹ kam zu dem Ergebnis, daß § 1 eines neuen Jugendhilfegesetzes keinen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch auf Erziehung einführt, sondern als Leitsatz für die Gestaltung der Jugendhilfe zu betrachten ist, der sich in Rechtsansprüchen auf Erziehungshilfen, die das Gesetz in Voraussetzung, Inhalt und Durchführung bestimmen muß, konkretisiert. Diese Auffassung hat sich inzwischen weitgehend durchgesetzt.

Die umfangreichen Materialien über die erste Diskussionsphase der Jugendhilferechtsform bis etwa 1974 – zum Diskussionsentwurf gingen nicht weniger als 150 Stellungnahmen von Trägern und Fachorganisationen ein – geben einen umfassenden Überblick über die Härte und den gesellschaftspolitischen Tiefgang der damaligen Auseinandersetzung. Es wäre eine lohnende Aufgabe, zu einem späteren Zeitpunkt den Hintergründen und Motiven dieser Kontroverse in einer differenzierten und distanzierten Auswertung nachzugehen.

Politisch bedeutsam und für die Beurteilung des Inhalts des jetzt zur Verabschiedung anstehenden Gesetzes ausschlaggebend ist der Hinweis auf eine neue Phase der Diskussion, die etwa ab 1978 einsetzte. Sie ist durch Bestrebungen der Bundesregierung gekennzeichnet, das neue Jugendhilferecht konsequenter im Sinn einer Weiterentwicklung der Prinzipien und Strukturen des JWG zu konzipieren, statt von einem völlig neuen Ansatz der Funktion und Organisation der Jugendhilfe auszugehen. Dies wird u. a. in einer wesentlichen Verstärkung der Angebote zur Förderung der Familienerziehung, einer konsequenteren Betonung des Elternrechts, in den vorgeschlagenen Regelungen für die Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger und im Leistungsrecht selbst sichtbar. Der Regierungsentwurf von 1978 unterscheidet sich in dieser Hinsicht wesentlich von den vorangegangenen Referentenentwürfen. Auch die von der Bundesregierung 1978 formulierten Zielvorstellungen haben gegenüber den 1972 erhobenen Forderungen eine beachtliche Veränderung erfahren. So führt die Bundesregierung nunmehr in ihrer Begründung zum Regierungsentwurf hinsichtlich der Grundsätze, des Standorts, der Ziele und des Programms des Gesetzes u. a. folgendes aus:

„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. 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: Steigerung 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.“²⁰

Diese Ergebnisse eines Ringens um ein gemeinsames Verständnis von Auftrag und Aufgabenstellung der Jugendhilfe in unserem Staat haben sicher wesentlich dazu beigetragen, daß der im Bundestag verabschiedete Entwurf eine breite Zustimmung bei den beteiligten Verbänden und Fachorganisationen gefunden hat. Für alle, welche die Stationen und Entwicklungen der zehnjährigen Diskussion kennen und überblicken, war es daher überraschend, daß die parteipolitische Auseinandersetzung auch in der Endphase der Reform teilweise immer noch von den alten Positionen überlagert und beeinflusst wurde und daß dabei ignoriert wurde, wie weitgehend Vertreter von Fachorganisationen, der kommunalen Spitzenverbände, Ressortminister in den Ländern und Jugendpolitiker unterschiedlichster parteilicher Bindung in der Beurteilung des erzielten Ergebnisses übereinstimmten.

Versuch einer Bewertung

Das den gesetzgebenden Körperschaften vorliegende neue Jugendhilfegesetz ist das Ergebnis einer langen, gründlichen und fruchtbaren Fachdiskussion. Es faßt Erkenntnisse der Wissenschaft und Erfahrungen der Praxis in neue Rechtsnormen, die als Fortentwicklung des geltenden Rechts angesehen werden können und – in nicht seltenen Fällen – bereits geübte Jugendhilfepraxis legitimieren. Die gesellschaftspolitische Dimension ist in der Fachdebatte nie eingespart worden, sie wurde in der Anfangsphase der Reform mit besonderer Schärfe geführt. Die Fachdiskussion war freilich häufig von politischen Vorurteilen, von Intoleranz und Machtansprüchen überlagert. Diskussionen endeten in totaler Konfrontation, ehe sie richtig begonnen hatten; oft fehlte schon die Bereitschaft zum Dialog, weil der Partner von vornherein als Gegner angesehen wurde, den es nicht zu überzeugen, sondern zu besiegen galt.

Wenn nun in letzter Zeit beobachtet werden kann, daß diese Polarisierung zugunsten einer Betonung und Vertretung der gemeinsamen Ziele der Träger der Jugendhilfe mehr in den Hintergrund tritt, so mögen dafür vor allem zwei Gründe maßgebend sein: es wächst die Erkenntnis, wie tiefgreifend und dramatisch sich in den letzten Jahren unsere Lebensbedingungen aufgrund von politischen und ökonomischen Vorentscheidungen verändert haben, die wir selbst nur bedingt bzw. überhaupt nicht beeinflussen können, und es wächst die Bereitschaft für ein gemeinsames Handeln angesichts einer nicht allein konjunkturell bedingten Jugendberufsnot, einer sich verstärkenden Drogenabhängigkeit und einer in ihren Dimensionen noch gar nicht absehbaren Aufgabe, welche Chancen wir künftig den Millionen junger Ausländer in unserem Land geben können und wollen.

Die damit verbundenen Herausforderungen betreffen uns alle und müßten

auch im politischen Bereich Anlaß sein, die Kräfte auf gemeinsame Ziele zu konzentrieren, anstatt sie in vermeidbaren und wenig effektiven Auseinandersetzungen zu verzetteln. Damit wird nicht dem Kompromiß um jeden Preis oder einem Wertneutralismus das Wort geredet. Es geht vielmehr um die Frage, wann und wo unterschiedliche politische Ziele und die Wege ihrer Verwirklichung den Kernbereich der jeweiligen Wertvorstellungen tangieren.

Eine Analyse der Gesetzgebungstätigkeit würde zu dem überraschenden Ergebnis führen, daß diese Konfliktfälle äußerst selten geworden sind. Der Spielraum für Experimente ist schmaler geworden, die objektiven Rahmenbedingungen begrenzen die politischen Entscheidungsmöglichkeiten, die „Koalition der Mitte“ ist größer, als dies vornehmlich in Wahlkampfzeiten zum Ausdruck kommt. So ist der Bestand an Gemeinsamkeiten in bezug auf das Jugendhilferecht auch bedeutungsvoller als die noch offenen Fragen. Für diese zeichnen sich durchaus Lösungsmöglichkeiten ab, die politisch aufgegriffen werden müssen.

1. Das Verhältnis der *elterlichen Erziehungsverantwortung* zum Staat ist durch unsere Verfassung eindeutig zugunsten einer vorrangigen elterlichen Erziehungsverantwortung entschieden. Das neue Jugendhilfegesetz enthält hierzu ebenso klare wie ausreichende Regelungen, die – in Verbindung mit dem neu gefaßten elterlichen Sorgerecht – die Kompetenz der Jugendhilfe gegenüber dem jetzigen Rechtszustand sogar einschränken. Allerdings bringt das in der Vorlage vorgesehene Antragsrecht des Jugendlichen, das in den Beratungen im Bundestag bereits modifiziert wurde, eine Gewichtsverlagerung zu Lasten der Eltern. Hier ist zu fragen, warum die Koalition an dem Antragsrecht so verbissen festhält, das in der Praxis wenig Wirkung haben dürfte, im Regelfall nur zu Konflikten führen wird und von den Eltern jederzeit zurückgeholt werden kann. Die Opposition wäre zu fragen, warum sie zugelassen hat, daß dieses Antragsrecht in § 36 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuchs bereits geltendes Recht ist.

2. Das Verhältnis der *öffentlichen und freien Träger* der Jugendhilfe ist eine weitere Kernfrage von grundsätzlicher Bedeutung. Die konfessionellen Verbände und die Kirchen, die den überwiegenden Teil der Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe stellen, haben stets erklärt, daß eine angemessene und sachgerechte Regelung dieser Frage für ihre Beurteilung des Gesetzes ausschlaggebend ist. Erst in letzter Minute hat die Regierung hierzu Vorschläge eingebracht, die den Vorstellungen der freien Träger entgegenkommen. Die zunächst unvereinbar einander gegenüberstehenden Positionen haben sich so weit angenähert, daß der letzte Schritt zu einer einvernehmlichen Lösung von keiner Seite mehr als Kapitulation betrachtet werden mußte.

3. Soweit die *Länder* einen Eingriff des Bundesgesetzgebers in ihre Kompetenz befürchten – dies gilt vor allem für die Jugendarbeit und den Kindergarten – ist zu fragen, ob eine Beschränkung des Bundes auf Rahmenbestim-

mungen tatsächlich die Praxis gravierend belasten würde. Auch in diesem Konflikt scheinen die Versuche, zu Kompromissen zu gelangen, noch längst nicht ausgeschöpft zu sein und es ist schwer vorstellbar, daß ein neues Jugendhilfegesetz an Kompetenzproblemen scheitern müßte.

4. Die von der Opposition so vehement vorgetragene Bedenken gegen einen Ausbau der *Beratung* stoßen bei der Praxis auf Unverständnis. Waren es doch vorwiegend die freien Träger, und in besonderer Weise die Kirchen, die aufgrund der Bedarfslage und ihrer Erfahrungen dem Beratungswesen eine so hohe Priorität eingeräumt haben! Mit dem Hinweis auf den Ausbau von Beratungsdiensten, der von den Bundesländern in ihren Jugendprogrammen einhellig gefordert wird, lassen sich gesellschaftspolitische Befürchtungen gegenüber dem neuen Jugendhilferecht nicht überzeugend begründen.

5. Die Frage der *Finanzierung* des Gesetzes wurde sowohl bei den Debatten im Bundestag als auch im Bundesrat von der Opposition nicht als ausschlaggebendes Argument für eine Ablehnung des Jugendhilfegesetzes vorgebracht. Dies wäre im Blick auf die übrigen Leistungen der öffentlichen Hand bei z. Zt. jährlich über vier Milliarden Mark Aufwendungen für die Jugendhilfe und bei einem geschätzten Volumen von jährlich ca. 113 Millionen Mark Mehrkosten für die Jugendhilfe auch wenig überzeugend.

So stellt sich am vorläufigen Ende des „Leidenswegs eines Gesetzes“ die Frage: Ist das Scheitern der Reform unvermeidbar? Die Antwort müssen jene geben, denen aufgetragen ist, „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ zu sein (Art. 38, Grundgesetz). Hier ging es darum, Werdegang, Bedeutung und Erwartungen an die Reform der Jugendhilfe aus der Sicht der Praxis darzustellen, einer Praxis, die sich als wertorientierter Dienst versteht, die ihre Beurteilungsmaßstäbe an den Ansprüchen der Betroffenen auszurichten sucht und zu deren Verantwortung es auch gehört, ihre Überzeugungen jugendpolitisch – ob gelegen oder ungelegen – zu vertreten.

ANMERKUNGEN

¹ CDU-Dokumentation Nr. 23 v. 25. 6. 1980.

² Ausführlich bei J. Beeking, Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt und die Caritas (Freiburg²1925) 33 ff.

³ Vgl. hierzu: Zur Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des JWG und BSHG (Kleinere Schriften des Dt. Vereins f. öffentl. und private Fürsorge, H. 27; 1967).

⁴ Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht (Schriften der Arbeiterwohlfahrt, Nr. 22; Bonn 1970).

⁵ Die Forderungen des Deutschen Vereins sind in seiner umfangreichen Stellungnahme zum Referentenentwurf 1974 zusammengefaßt und am 26. 6. 1974 veröffentlicht worden.

⁶ Hrsg. v. d. Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Bonn 1974).

⁷ Gemeinsame Stellungnahme des Kommissariats der Deutschen Bischöfe, des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend und des Deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf 1974 eines Jugendhilfegesetzes, in: Unser Standpunkt, Nr. 3, hrsg. v. Deutschen Caritasverband (Freiburg 1975) 57 ff.

⁸ Hrsg. v. d. AGJ (Bonn 1977).

⁹ In: Jugendwohl 1978, H. 4, 123; H. 6, 213.

¹⁰ Drucksache 8/2571, Dt. Bundestag.

¹¹ Die vollständige Stellungnahme des Bundesrats und die Gegenäußerung der Bundesregierung ist veröffentlicht in einer Zusammenstellung des BMJFG: Zur Diskussion der Jugendhilferechtsreform – Stand Mai 1979 (Bonn 1979).

¹² Drucksache 8/3108, Dt. Bundestag.

¹³ Drucksache 287/80, Dt. Bundesrat.

¹⁴ Dt. Bundestag, Stenogr. Bericht über die 219. Sitzung am 23. 5. 1980, S. 17634.

¹⁵ Drucksache 8/4388, Dt. Bundestag.

¹⁶ Dritter Jugendbericht, S. VIII.

¹⁷ Hierzu ausführlich H. Junge, Dritter Jugendbericht – Plädoyer für eine „neue“ Jugendpolitik?, in: Jugendwohl, H. 7/8 (1972) 254.

¹⁸ Hierzu ausführlich H. Junge, F. Klein, H. Mörsberger, Zur Reform der Jugendhilfe. Linke Analysen und wenig Alternativen, in: Jugendwohl, H. 5 (1974) 171 ff.

¹⁹ Th. Württenberger, Das Recht auf Erziehung, in: Unser Standpunkt, Nr. 3 (Deutscher Caritasverband, Freiburg 1975) 16 ff.

²⁰ Drucksache 8/2571, Dt. Bundestag, S. 50 ff.