

Friedrich Barabas/Christoph Sachße

Funktion und Grenzen der Reform des Jugendhilferechts

Ich weiß wirklich nicht, was der Kapitalismus mit der Familienerziehung zu tun hat. (Lachen Links)
[Abg. Leutheußer, DVP, 1922 im Reichstag]

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 (RJWG) ist bis heute mit geringfügigen Modifikationen die wichtigste Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Jugendpflege und Jugendfürsorge. 1970 konstituierte sich nach entsprechenden Vorarbeiten der freien Wohlfahrtsverbände beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit eine Sachverständigenkommission zur Reform des Jugendhilferechts. Sie setzte sich zur Aufgabe, Zielvorstellungen für ein zeitgemäßes Jugendrecht zu entwickeln und einen Diskussionsentwurf vorzulegen. Daß das zuständige Ministerium die Erarbeitung eines neuen Jugendhilferechts überwiegend für ein juristisches Problem hielt, ergibt sich schon aus der Zusammensetzung der Kommission. Ihr gehörten 7 Juristen, 2 Volkswirte, ein Psychologe und ein Sozialarbeiter an. Ende April 1973 wurde der Öffentlichkeit ein Diskussionsentwurf (DE) vorgelegt,¹ mit dem Wunsch, die Arbeit der Sachverständigenkommission »als Aufforderung zur Stellungnahme und Anregung auf dem Wege zu einem neuen Jugendhilferecht«² zu betrachten.

Die Bedeutung, die diesem Entwurf von den betroffenen Verbänden und Institutionen beigemessen wird, zeigt sich an den Alternativentwürfen, die u. a. von der Victor Gollancz-Stiftung, der Arbeiterwohlfahrt und der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände vorgelegt wurden.

Trotz der Erklärung der Bundesregierung ist die Zeit für eine umfassende öffentliche Auseinandersetzung mit diesem zentralem Gesetz äußerst knapp, denn schon im Frühjahr 1974 soll der Regierungsentwurf fertiggestellt sein. Der Verdacht, daß die Ministerialbürokratie die Diskussion zeitlich in der Weise terminiert, »um letztlich die eigenen Vorstellungen unbeschadet von grundsätzlichen Alternativen realisieren zu können,«³ ist nicht von der Hand zu weisen.

Im folgenden soll zunächst ein Überblick über die wichtigsten Veränderungen gegeben werden, die der DE gegenüber dem geltenden Recht anstrebt. Im weiteren wollen wir die gegenwärtigen Reformtendenzen im Jugendhilferecht im Zusammenhang der historischen Entwicklung öffentlicher Jugendhilfe diskutieren.

¹ Diskussionsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn/Bad Godesberg, 1973.

² Gelerntwort des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit zum DE, a. a. O., S. 4.

³ Neue Praxis, Sonderheft 1973, Kritik am Diskussionsentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes, Vorwort.

Während § 1 I JWG bestimmt, daß »jedes deutsche Kind... ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit« hat, heißt es in § 1 I S. 1 DE: »Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Erziehung und Bildung.« Der Wortlaut der neuen Vorschrift soll im Wesentlichen zwei Veränderungen gegenüber der bisherigen Regelung bewirken. Zum ersten: Obwohl auch in § 1 JWG von einem »Recht« des Kindes die Rede ist, geht die ganz herrschende Meinung davon aus, daß § 1 JWG dem Kind kein subjektives öffentliches Recht auf Erziehung gewähre, also keinen Anspruch, der gegebenenfalls gerichtlich einklagbar wäre.⁴ § 1 I JWG sei vielmehr ein Programmsatz, der bei allen Maßnahmen aufgrund des Gesetzes, bei der Ausübung von Ermessen und der Auslegung von Einzelvorschriften zu beachten sei.

Demgegenüber hebt die Begründung zum Diskussionsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz (DE) hervor, daß die Reformkommission bestrebt war, »die Rechtsposition des jungen Menschen wesentlich zu verbessern. Als entscheidender Ansatzpunkt dafür bietet sich an, dem jungen Menschen im öffentlichrechtlichen Bereich einen förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruch auf Erziehung zu gewähren. Das stellt eine konsequente Weiterentwicklung der Rechtsprechung des BVerfG dar, das dem Kind als Grundrechtsträger selbst einen Anspruch auf den Schutz des Staates auf Entfaltung seiner Persönlichkeit zuerkennt.«⁵ Dieser einklagbare Rechtsanspruch wird in § 7 DE für den Bereich der im DE vorgesehenen Erziehungshilfen insbesondere konkretisiert. § 7 I DE bestimmt, daß immer da, wo die Gewährung einer Erziehungshilfe zwingend vorgeschrieben ist, der Verpflichtung der jeweiligen Behörde ein subjektiver Anspruch des Betroffenen entspricht.

Zur Sicherung dieser Ansprüche legt § 13 DE den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe dann konsequent eine umfassende Pflicht auf, die für die Durchführung der im DE vorgesehenen Maßnahmen erforderlichen und geeigneten Einrichtungen in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen. Diese allgemeine Gewährleistungspflicht wird in besonderen Vorschriften für die jeweiligen Einzelgebiete konkretisiert.⁶

Zum zweiten ist der dargestellte Erziehungsanspruch nach dem DE nicht mehr auf »deutsche Kinder« beschränkt. Vielmehr soll allen in der BRD lebenden »jungen Menschen« eine »gesunde körperliche, geistige, seelische und gesellschaftliche Entwicklung und ihre Erziehung zu Kritikfähigkeit, Selbstbewußtsein und zur Fähigkeit, ihre Chancen und Rechte wahrzunehmen« garantiert werden,⁷ also auch Ausländern, die in der BRD leben und arbeiten.

Das subjektive Recht auf Erziehung und Bildung, das § 1 I DE dem »jungen Menschen« in Zukunft gewähren soll, ist ausschließlich gegen den Staat gerichtet. Eine Veränderung des Verhältnisses von elterlicher Gewalt und staatlicher Erziehungsbefugnis ist nicht beabsichtigt, § 1 II DE. Auch nach dem neuen Rechtszustand soll der durch Art 6 II GG gewährleistete Vorrang des »natürli-

⁴ Vgl. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 32. Aufl. München 1973 1 zu § 1 JWG; Friedeberg/Polligkeit/Giese, Das Gesetz für Jugendwohlfahrt, 3. Aufl. Köln/Berlin/Bonn/München 1972 5b zu § 1 JWG; Potrykus, Jugendwohlfahrtsgesetz, 2. Aufl. München 1972, 1 zu § 1 JWG; Riedel, Jugendwohlfahrtsgesetz, 4. Aufl. Berlin 1965, 7 zu § 1 JWG; abweichend nur Denninger in KJ 1969, 378 ff.

⁵ Vgl. Begründung zum DE S. 62; BVerfGE 24, 119 (144).

⁶ Vgl. z. B. §§ 29, 37, 46 DE.

⁷ Begründung DE S. 62. Allerdings wurde auch bereits das JWG jedenfalls teilweise auf Ausländer angewendet, vgl. Palandt a. a. O. 3 zu § 1 JWG; Riedel a. a. O. 11 zu § 1 JWG; insoweit handelt es sich um eine Klarstellung.

chen Rechts« der Eltern, Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder selbst zu bestimmen, gegenüber jedem staatlichen Eingriff erhalten bleiben. Der DE will also weder die grundsätzliche Subsidiarität staatlicher Erziehung gegenüber der Familienerziehung aufheben noch selbständige Rechtspositionen des Kindes gegenüber seinen Eltern schaffen.⁸

Wie das Verhältnis öffentlicher und freier Träger (§ 5 IV JWG, § 14 I DE) im neuen Jugendhilferecht gestaltet werden soll, blieb in der Kommission kontrovers, was zur Formulierung mehrerer Alternativvorschläge führte.⁹

Im JWG ist das selbständige Recht der freien Träger auf Betätigung in der Jugendhilfe in § 7 festgelegt. Die öffentlichen Träger sind – sofern die Voraussetzungen des § 9 erfüllt sind – zur Unterstützung der freien Träger und zur koordinierten Zusammenarbeit mit ihnen verpflichtet. § 5 III 2 JWG bestimmt außerdem, daß die öffentlichen Träger eigene Einrichtungen nicht schaffen dürfen, sofern geeignete Einrichtungen und Möglichkeiten privater Träger vorhanden sind oder auch nur geschaffen werden können. Die Tätigkeit der öffentlichen Träger im Bereich der Jugendhilfe ist im Rahmen des JWG grundsätzlich subsidiär. Die Gewährung von Jugendhilfe wird also auch heute noch primär als Aufgabe privater Wohlfahrtsverbände und konfessioneller Einrichtungen verstanden.¹⁰

Das eigenständige Recht der freien Träger zur Betätigung in der Jugendhilfe wird auch in § 14 II DE ausdrücklich hervorgehoben. Die Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Heranziehung der privaten Träger zu gemeinsamer Planung gem. § 14 II DE ist sogar weitergehend als bisher.¹¹ § 15 DE verdeutlicht die bisher in §§ 5 I, 7, 8, 20 Ziff. 7 und 22 JWG verstreut geregelte Verpflichtung zur Unterstützung – gerade auch der finanziellen – der freien Träger und gewährt diesen einen förmlichen Anspruch auf finanzielle Förderung.¹²

Lediglich das Konkurrenzverbot zugunsten der freien Träger findet sich in § 14

⁸ Vgl. Begründung DE S. 62. Die Rechtsstellung der Kinder gegenüber ihren Eltern wird durch § 1 I DE also nicht verstärkt. Zwar ist heute anerkannt, daß auch Kinder Träger von Grundrechten sein können – etwa aus Art. 12 GG. Die vereinzelten Ansätze, den Kindern gerade in Fragen der Ausbildung die selbständige Durchsetzung dieser Rechtspositionen auch gegen den Willen der Eltern zu ermöglichen (vgl. H. Krüger in FamRZ 1956, 329; Staff, Das Grundrecht auf Bildung in: Bildung und Konfessionalität, hrsg. v. Heydorn, Simonsohn, Hahn, Hertz, Frankfurt 1967, S. 109 ff.) sind in der h. M. bislang auf keinerlei Zustimmung gestoßen. Nach h. L. und Rechtsprechung ist die selbständige Ausübung von Grundrechten der Kinder durch die elterliche Gewalt ausgeschlossen. Ihre Grenze findet die elterliche Gewalt lediglich in der Vorschrift des § 1666 BGB. Hier nach ist gegenwärtig eine Einschränkung oder ein Entzug des elterlichen Sorgerechts aber nur bei »Mißbrauch« möglich, und ein Mißbrauch wird von der Rechtsprechung nur da angenommen, wo eine das Kind betreffende Entscheidung nicht nur falsch, sondern »willkürlich, böswillig oder doch so unverständlich ist, daß sie sich in keiner Weise rechtfertigen läßt.« (OLG Schleswig JMinBLSchl Holst 1957, 281; vgl. auch OLG Köln FamRZ 1973, 265 ff.) Demgegenüber will § 9 II DE, der auf die geplante Änderung des § 1666 BGB Bezug nimmt (vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der elterlichen Sorge), die Grenzen der elterlichen Gewalt enger ziehen: Nicht mehr die subjektive Mißbrauchsabsicht, sondern lediglich die objektive Gefährdung des Wohls des Kindes soll Voraussetzung einer Einschränkung der elterlichen Gewalt sein. Entgegen den verbalen Beteuerungen in § 1 II und in der Begründung zum DE wird also auf dem Umweg über § 9 II DE das elterliche Erziehungsrecht faktisch doch beschränkt und die Möglichkeit geschaffen, der in der Familienrechtsreform geplanten Verstärkung selbständiger Rechtspositionen des Kindes gegenüber den Eltern auch im Jugendhilferecht zur Durchsetzung zu verhelfen.

⁹ Vgl. §§ 14, 14a, 14b DE.

¹⁰ Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung hat das BVerfG mit der Erwägung zurückgewiesen, die Jugendhilfe sei »zwar eine Aufgabe des Staates, doch kann der Staat diese Hilfe weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße allein leisten. Es bedarf dazu vielmehr der gemeinsamen Bemühung von Staat und Freien Jugend- und Wohlfahrtsorganisationen«, BVerfGE 22, 180 (200).

¹¹ Vgl. Begründung DE S. 86.

¹² Vgl. Begründung DE S. 88 f.

DE nicht mehr. Die Alternativformulierung des § 14b, die im wesentlichen einem Vorschlag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege entspricht, hebt allerdings die Subsidiarität öffentlicher Jugendhilfe wiederum hervor.¹³ Zudem sind die Möglichkeiten der Übertragung von Aufgaben an freie Träger nach § 14 III DE weitergehend als bisher nach § 18 JWG, so daß damit die Möglichkeit geschaffen ist, einen faktischen Zustand herzustellen, der ganz der bisherigen Subsidiarität entspricht.

Die staatliche Überwachung von Erziehungseinrichtungen privater Träger ist allerdings im DE gegenüber dem JWG verschärft worden. § 78 JWG sieht lediglich eine Heimaufsicht des Landesjugendamtes vor, die gem. § 78 VI JWG sogar auf einen zentralen Träger freier Jugendhilfe für die ihm angehörigen Träger übertragen werden kann, womit jegliche öffentliche Kontrolle der privaten Einrichtungen entfällt. § 97 DE macht dagegen den Betrieb privater Erziehungseinrichtungen von einer vorgängigen behördlichen Genehmigung abhängig, die zunächst befristet erteilt wird und mit Bedingungen und Auflagen versehen werden kann. Die Erteilung einer endgültigen Genehmigung ist vom Nachweis einer längerfristigen, »das Wohl der Kinder und Jugendlichen fördernden Erziehungsarbeit« abhängig, § 97 IV DE.

Nach geltendem Recht stehen Jugendhilferecht und Jugendstrafrecht beziehungslos nebeneinander. Immer wenn Sozialisationsstörungen zum Verstoß gegen eine Strafvorschrift führen, kommt zunächst das JGG zur Anwendung, d. h. nicht Gesichtspunkte der Erziehung, sondern solche der Strafe. Die Reformkommission konnte sich indessen der Einsicht nicht verschließen, daß es »den vertieften Einsichten der Psychologie, Pädagogik, Soziologie, insbesondere der Tiefenpsychologie und anderer Bereiche der Wissenschaft«¹⁴ widerspricht, strafrechtlich relevante und andere Entwicklungsstörungen in dieser Form getrennt zu behandeln. Ein wichtiges Ziel der Reform ist daher, die bisherige Trennung von Jugendstrafrecht und Jugendhilferecht aufzuheben und dabei »nicht etwa dem bisherigen Jugendstrafrecht eine dominierende Stellung einzuräumen, sondern im Gegenteil das heutige Jugendstrafrecht durch weitestgehende Eliminierung des Strafgedankens zugunsten des Erziehungsgedankens in ein neues und erweitertes Jugendhilfegesetz einzubeziehen.«¹⁵

Obwohl der Kommission höchst fraglich schien, ob bei Jugendlichen unter 18 Jahren die Anwendung strafrechtlicher Grundsätze überhaupt sinnvoll sein kann, konnte sie sich zu einer konsequenten Abschaffung von Strafe zugunsten von Erziehungsmaßnahmen für *alle* Jugendlichen nicht entscheiden, »da auf keinem Gebiet Vorurteile und Emotionen in der Öffentlichkeit einer rationalen Sicht der Probleme in einem solchen Maße entgegenstehen, wie bei schwersten Straftaten.«¹⁶ § 11 DE sieht daher vor, daß es für Jugendliche unter 16 Jahren keinen Unterschied zwischen Jugendverwahrlosung (Dissozialität) und Jugendkriminalität (Delinquenz) mehr geben soll. Für Jugendliche über 16 Jahren, die Straftaten begangen haben, kommt dagegen bis zur Volljährigkeit das JGG dann zur Anwendung, wenn entweder wegen bevorstehender Volljährigkeit eine Erziehungshilfe nicht mehr gewährt werden darf¹⁷ oder aussichtslos

¹³ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, *Stellungnahme zum Entwurf des Jugendhilfegesetzes*, S. 14.

¹⁴ Begründung DE S. 78.

¹⁵ Begründung DE S. 78.

¹⁶ Vgl. Begründung DE S. 79.

¹⁷ Erziehungsmaßnahmen gegenüber Erwachsenen, deren ausschließliche Aufgabe es ist, diese zu »bessern«, wurden vom BVerfGE 22, 180 (218 ff.) für verfassungswidrig erklärt, da Volljährigen Erziehungshilfe nicht aufgezwungen werden dürfe.

erscheint oder aber es sich um eine Straftat handelt, die mit mindestens 5 Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist.¹⁸

Den einzelnen Leistungen, Maßnahmen und Einrichtungen, die im Rahmen der Jugendhilfe aufgrund des DE vorgenommen oder hergestellt werden sollen, sind die Abschnitte II–V des Entwurfs gewidmet. Dabei ist zunächst auffällig, daß die Leistungen der Jugendhilfe im Rahmen der Unterstützung und Förderung von Jugend und Familie, die keine Störung oder Gefährdung der Entwicklung zur Voraussetzung haben, sehr viel ausführlicher behandelt werden als bisher im JWG. Waren diese Leistungen in § 5 I JWG bislang nur stichwortartig angesprochen, so befassen sich nun der ganze Abschnitt II und Teile des Abschnitts III mit ihnen.

Die »allgemeinen Leistungen der Jugendhilfe« gemäß Abschnitt II gehen von der Anregung von Jugendforschung und der Errichtung eines Bundesjugendkuratoriums über die Förderung von Jugendclubs, Initiativgruppen und der Erziehung zu verantwortlichem Verhalten als Verbraucher bis hin zu Angeboten der Elternbildung und Familienberatung, §§ 17 ff. DE. Auch die Erziehungshilfen des Abschnittes III sind nicht auf in der Entwicklung gestörte oder gefährdete junge Menschen beschränkt. Sie gewähren vielmehr *jedem* Kind einen Anspruch auf Aufnahme in Tages- oder Halbtageseinrichtungen im Vorschul- und Schulalter, sowie – bei Versagen der eigenen Familie – auf Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einem Heim, §§ 31 ff. Für unvollständige Familien, insbesondere alleinstehende und nichteheliche Mütter, sehen die §§ 38 ff. recht umfangreiche Hilfen vor. Die Hilfen für körperlich oder geistig behinderte junge Menschen sollen unter Betonung des Erziehungsgedankens ergänzend zum Bundessozialhilfegesetz nunmehr auch in das Jugendhilferecht miteinbezogen werden, §§ 42 ff.¹⁹

Die Erziehungsmaßnahmen bei Gefährdung und Störung der Entwicklung sind in §§ 47 DE geregelt. Während das JWG lediglich drei Formen von Erziehungsmaßnahmen bei Entwicklungsstörung bzw. Verwahrlosung vorsieht – Erziehungsbeistandschaft, Freiwillige Erziehungshilfe, Fürsorgeerziehung – ist das Instrumentarium des DE sehr viel differenzierter. In den Regelungen des JWG liegt der Schwerpunkt der Erziehungsmaßnahmen bei Entwicklungsstörung oder Verwahrlosung im Bereich der Heimerziehung, also der repressiven Maßnahmen außerhalb des Elternhauses. Die Erziehungsbeistandschaft der §§ 55 ff. JWG hat nur geringe praktische Bedeutung und dient im allgemeinen nur als Vorstufe zur Freiwilligen Erziehungshilfe oder zur Fürsorgeerziehung. In zahlreichen Fällen werden Jugendliche nur deshalb in Heimen untergebracht, weil es an geeigneten offenen oder halboffenen Hilfen fehlt.²⁰ Demgegenüber soll nach dem DE der Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich präventiver, offener und halboffener Erziehungshilfen liegen. Grundlage jeder Maßnahme der Erziehungshilfe ist gemäß § 47 II DE eine »psychosoziale Diagnose«.²¹ Auf dieser Grundlage ist ein Gesamtplan aufzustellen, der die

¹⁸ Auch die Unterbringung in einem sozialtherapeutischen Jugendzentrum wie es in § 57 DE vorgesehen ist, kann gemäß § 11 Ziff. 3 DE nur von einem Jugendrichter angeordnet werden.

¹⁹ Der Umfang der Einbeziehung blieb in der Kommission allerdings kontrovers, vgl. die Alternativformulierungen in §§ 42 und 42a DE.

²⁰ Vgl. Begründung DE S. 134 f., 139. Die Kostenregelung des § 85 JWG trägt ein übriges hierzu bei.

²¹ Bislang war in § 66 JWG die Begutachtung der Persönlichkeit des betroffenen Minderjährigen nur im Rahmen der Anordnung der Fürsorgeerziehung gemäß § 64 JWG vorgesehen und auch hier nicht zwingend.

²² Neu gegenüber dem JWG sind insbesondere die Einrichtung von Erziehungskursen, § 50 DE und von Wohngemeinschaften mit sozialpädagogischer Beratung, § 56 DE.

geeigneten Erziehungsmaßnahmen beinhaltet. Nur wenn dieser Gesamtplan ergibt, daß die allgemeinen Erziehungshilfen gemäß §§ 31 ff. DE zur Beseitigung oder Verhinderung der Störung nicht genügen, so sind die in § 48 I DE vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen, die grundsätzlich keinen Milieuwechsel des Jugendlichen, also keine Herausnahme aus der eigenen Familie erfordern. Die Unterbringung in einem Heim soll nur noch dann in Betracht kommen, wenn alle Möglichkeiten im Vorraum der Heimerziehung ausgeschöpft oder ungeeignet sind.²² ²³

II. Familienerziehung und staatliche Jugendhilfe

Daß Erziehung im Allgemeinen und besonders in der Familie zu einem schwierigen Geschäft geworden ist,²⁴ gehört heute zum Allgemeingut nicht nur fortgeschrittlicher Pädagogen. Allerdings werden hierfür häufig in einem globalen Rekurs die Unfähigkeit der Eltern, die Hetze des Alltags, die Unwirtlichkeit der Städte verantwortlich gemacht. Derartigen letztlich kulturpessimistischen Interpretationen entgeht der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Prozessen und dem was als das Private schlechthin angesehen wird: der Familie. Demgegenüber ist festzuhalten, daß »die Familie nicht nur von der geschichtlich konkreten gesellschaftlichen Realität« abhängt, sondern »bis in ihre innerste Struktur hinein gesellschaftlich vermittelt ist.«²⁵

In der Feudalgesellschaft fiel der patriarchalischen Großfamilie die Aufgabe zu, die lebensnotwendigen Güter für den familiären Unterhalt zu erzeugen. Die Produktion in der Familie sicherte gleichzeitig die Reproduktion aller Familienmitglieder, die noch nicht oder nicht mehr arbeiten konnten.

Aus der Tatsache, daß das Kind »vom ersten Lebensjahr an automatisch in diese Wirtschaftsgemeinschaft hineinwuchs, kam es mit fast allen Bildungselementen in Berührung, die auf der damaligen Entwicklungsstufe der Gesellschaft für die Erziehung... notwendig waren.«²⁶ Erziehung außerhalb der Familie war die Ausnahme und bildete allenfalls eine Ergänzung zur familiären Sozialisation. Dieser Zusammenhang ist durch die beginnende kapitalistische Produktion, die Trennung der Produzenten von ihren Produktionsmitteln und damit vom Produkt ihrer Arbeit zerstört worden. Der Prozeß der Auflösung familiärer Strukturen wurde beschleunigt durch die rapide sich ausweitende industrielle Revolution. »Die Gewalt der Tatsachen zwang jedoch endlich anzuerkennen, daß die große Industrie mit der ökonomischen Grundlage des alten Familienwesens und der ihr entsprechenden Familienarbeit auch die alten Familienverhältnisse selbst auflöst.«²⁷ Der Widerspruch zwischen der Familie als feudaler Institution »basierend auf dem Prinzip des ›Blutes‹ der natürlichen Verwandtschaft«²⁸ und der steigenden Vergesellschaftung kapitalistischer Produktion zeigte sich nicht zufälligerweise zuerst in den Arbeiterfamilien.

²³ Die Änderungen gegenüber dem JWG in den Abschnitten IV–IX des DE sind weniger grundsätzlicher Natur und brauchen daher hier nicht näher dargestellt zu werden. Anzumerken ist allenfalls, daß der Schutz der Pflegekinder in Pflegefamilien durch den obligatorischen Abschluß eines Pflegevertrages mit dem Personensorgeberechtigten, der der vormundschaftsgerichtlichen Genehmigung bedarf, verstärkt werden soll § 63 DE, und daß Zuständigkeiten und Verfahren in je gesonderten Abschnitten übersichtlicher als bisher im JWG geregelt sind, §§ 102 ff., 117 ff. DE.

²⁴ Klaus Mollenhauer, Einführung in die Sozialpädagogik, 4. Aufl., Weinheim 1968, S. 110.

²⁵ Frankfurter Beiträge zur Soziologie, Bd. 4, Soziologische Exkurse, 3. Aufl., Frankfurt 1967, S. 117.

²⁶ Edwin Hoernle, Grundfragen proletarischer Erziehung, Darmstadt 1969, S. 40 ff.

²⁷ Karl Marx, Das Kapital I, MEW 23, Berlin 1969, S. 513.

²⁸ Soziologische Exkurse, a. a. O., S. 120.

Durch den Verlust der familiären Produktion, die Aufhebung der naturwüchsigen Arbeitsteilung und die Trennung von Wohnung und Arbeitsstätte änderten sich die Familienstrukturen. Die Großfamilie, die allen ihren Mitgliedern Schutz gewähren konnte, wurde allmählich durch die Kleinfamilie abgelöst. Gleichwohl blieb dem Familienverband noch die Aufgabe, Kinder aufzuziehen, und zwar in einer für die Gesellschaft und den Produktionsprozeß spezifisch nützlichen Form. Durch die Autoritätsstruktur der Familie wurden die Kinder schon in den ersten Lebensjahren an die Normen gewöhnt, die das auf privater Aneignung basierende gesellschaftliche System verlangte: Disziplin, Gehorsam, Unterordnung.

Die am Anfang des 19. Jahrhunderts vor allem die proletarischen Familien ergreifende materielle Vereindung zwang häufig neben dem Vater auch Frau und Kinder zur Mitarbeit. Die Anzahl der arbeitenden Kinder in der industriellen Produktion übertraf in bestimmten Bezirken und Berufsbereichen oft die der Erwachsenen.²⁹ 1849 waren in Preußen von 500 000 in den Fabriken Beschäftigten immerhin noch 32 000 Kinder.³⁰

Die sich daraus ergebende Gefahr für den Fortbestand der Familie und der Ware Arbeitskraft überhaupt zwang den Staat schon frühzeitig zu intervenieren. 1839 wurde in Preußen das »Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken«³¹ verabschiedet, dem 1853 und 1891 weitere Arbeitsschutzgesetze für Kinder und Jugendliche folgten.³² 1840 wurde ebenfalls in Preußen eine Staatliche Pflegestellenerlaubnis und -beaufsichtigung eingeführt. In der Novelle des Reichsstrafgesetzbuches von 1876 wurde die Möglichkeit der zwangsweisen Unterbringung von Jugendlichen außerhalb der Familie eingeführt und damit der Vorläufer der heutigen Fürsorgeerziehung.³³

Allerdings erwiesen sich diese Maßnahmen nicht als ausreichend, denn auch die ursprünglich von der Familie wahrgenommene Ausbildung der Kinder konnte immer weniger geleistet werden. Ein Gutachten der Regierung in Berlin kam bereits 1819 zu dem Ergebnis, daß Kinderarbeit es verhindere, »das Minimum der notwendigsten Kenntnisse für die niedrigste Stufe der bürgerlichen Gesellschaft zu erlangen.«³⁴ Die allgemeine Schulpflicht war notwendige Folge dieser Tatsache.

Während staatliche Interventionen somit den einzelnen, total dem Verwertungsprozeß ausgelieferten Lohnarbeiter und dessen Familie in Grenzen schützte und sicherte, fürchtete die bürgerliche Familie dagegen, ihren Einfluß auf die Erziehung ihrer Kinder zu verlieren. Denn sie hatte als Erziehungsgemeinschaft ihre materielle Grundlage im väterlichen Erbe, das die Kinder nur übernehmen konnten, wenn sie für den Unterhalt ihrer Eltern aufkamen.³⁵ Staatliche Intervention drohte diesen Zusammenhang zu zerstören.

Auf diesem Hintergrund sind die Auseinandersetzungen um das Prinzip familiärer Erziehung bei der Diskussion des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes zu sehen. Die konservativen Parteien sangen das »Hohelied der Familie« und

²⁹ Vgl. Jahresbericht der Fabrikinspektoren für das Jahr 1876, Berlin 1877, S. 92.

³⁰ Vgl. G. K. Anton, Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung bis zu ihrer Aufnahme durch die Reichsgewerbeordnung, Berlin 1953, S. 112.

³¹ Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, Berlin 1839, Nr. 12, S. 156 ff.

³² A. a. O. 1853, Nr. 18, S. 225 ff.; Reichsgesetzblatt, Berlin Nr. 18, 9. 6. 1891, S. 281 ff.

³³ Vgl. Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend – Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, 2. Auflage, Frankfurt 1972, S. 43 ff.

³⁴ Zit. nach Klassenbuch I, Darmstadt/Neuwied 1972, S. 111 f.

³⁵ Der Zusammenhang zwischen Eigentum, Erbmasse und Erziehungsfunktion wird von Heinsohn/Knieper, Erziehungsrechtsreform in der Bundesrepublik, in diesem Heft S. 1–27 sorgfältig herausgearbeitet.

wehrten sich gegen jede staatliche Einflußnahme und Überwachung. Der deutschationale Abgeordnete Hensel lehnte jede öffentliche Erziehung rundweg ab: »Ein Kind kann am besten nur erzogen werden von den Personen, die die Liebe der Eltern, die Liebe des Vaters und der Mutter zu diesem Kinde im Herzen tragen.«³⁶

Dagegen analysierten die sozialistischen Parteien die materiellen Bedingungen, unter denen familiäre Erziehung stattfand. Die KPD stand auf dem Standpunkt, »daß die Allgemeinheit nicht nur das Recht und die Pflicht hat, die Kindererziehung zu kontrollieren, sondern daß die Erziehung des Nachwuchses, der Schutz der Jugend in ihrer Gesamtheit Pflicht allein der Gesellschaft und des Staates« sei.³⁷ Die Forderungen von USPD und KPD, die Erziehungspflicht des bürgerlichen Staates gesetzlich zu verankern, kann nur im Zusammenhang mit ihrem Kampf um die Erringung der politischen Macht verstanden werden. Bernfeld verdeutlichte die Ambivalenz der Forderung nach staatlicher Erziehung am Beispiel der »Schulgemeinde«: »Wir fordern die Schulgemeinde, trotzdem sie in gewissem Sinn eine bürgerliche Reform ist, und kämpfen gegen die bürgerliche Schulgemeinde, wo sie verwirklicht ist, um die Eingliederung der Schulgemeinde in die sozialistische Jugendbewegung, Gedankenwelt und Bewegung. Wir wissen, daß das Ziel innerhalb der kapitalistischen Gesellschaft nicht erreichbar ist.«³⁸

USPD und KPD konnten sich mit ihren Forderungen nicht durchsetzen. Das RJWG schrieb das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder fort.

Demgegenüber ergibt sich aus dem DE und der geplanten Reform des elterlichen Sorgerechts im BGB die deutliche Tendenz, die Erziehungsrechte der Eltern zugunsten erweiterter staatlicher Einflußmöglichkeiten einzuschränken. Daß gerade die Erweiterung der Rechte des Kindes gegenüber den Eltern nichts anderes bedeutet als den Ausbau staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten wird bei Heinsohn/Knieper ausführlich herausgearbeitet.³⁹

Nicht zu Unrecht argwöhnt daher der CDU-Abgeordnete Dietrich Rollmann hinter einzelnen Regelungen des DE »ein Einfallstor des Staates in die Familie.«⁴⁰ Solche Angriffe gegen staatliche Kompetenzerweiterungen übersehen allerdings den funktionalen Stellenwert, den die zunehmende Vergesellschaftung von Erziehung für den gesellschaftlichen Produktionsprozeß hat: Wenn Veränderungen in der materiellen Produktion die Herstellung veränderter Qualifikationen im Ausbildungsprozeß erfordern, dann muß dem letztlich auch im Bereich der außerschulischen Erziehung Rechnung getragen werden.⁴¹

³⁶ Reichstagsprotokolle Bd. 19, 1920/22, 225. Sitzung, S. 7790.

³⁷ A. a. O. 226. Sitzung, S. 7814.

³⁸ S. Bernfeld, Die Schulgemeinde und ihre Funktion im Klassenkampf, Berlin 1928, zit. nach, Materialien zum Kampf der Arbeiterbewegung gegen die bürgerliche Fürsorgeerziehung vor 1933, in: Erziehung und Klassenkampf, Heft 4/1971, S. 30.

³⁹ Vgl. Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 25.

⁴⁰ Zit. nach: Dieter Greese, Die gesellschaftspolitische Relevanz der Jugendhilfereform in: Neue Praxis, Sonderheft, a. a. O., S. 3.

⁴¹ Wir verzichten hier auf den Versuch, das Verhältnis von Veränderungen in der materiellen Produktion, Liquidität der Arbeitskraft und gegenwärtigen Vergesellschaftungstendenzen von Erziehung näher darzustellen. Dies wird bereits von Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 18 am Beispiel der Einführung des allgemeinen Kindergartens entwickelt. Ob allerdings die Tendenz zur generellen Vergesellschaftung von Erziehung im Vorschulalter lediglich unter dem Gesichtspunkt der intentionalen Vermeidung »sozialer Fiktionen« auf Grund ungleicher Konkurrenzbedingungen der Eltern erklärt werden kann (so Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 24 f.) oder ob nicht vielmehr die »Gleichheit der Konkurrenzbedingungen« sich gleichsam als Reflex des Arbeitskräftebedarfs kapitalistischer Produktion, die heute auch auf die Arbeitskraft verheirateter Frauen nicht verzichten kann,

III. Das Verhältnis öffentlicher und freier Träger in der Jugendhilfe

»Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist. Zu keinem anderen Endzweck beschränke er die Freiheit«, schrieb Wilhelm von Humboldt 1792.⁴²

Dem Selbstverständnis der bürgerlichen Gesellschaft zufolge, wie es seinen theoretischen Ausdruck in den liberalen Rechtsstaatstheorien des 18. und 19. Jahrhunderts fand, kann das System freier Konkurrenz sich selbst regulieren. Aus der freien wirtschaftlichen Konkurrenz privater Individuen soll sich das gemeinsame Beste, die Befriedigung aller gesellschaftlichen Bedürfnisse gleichsam von selbst ergeben. Für staatliche Fürsorge- und Erziehungsmaßnahmen findet sich daher in diesen Vorstellungen kein Raum. Die Tätigkeit des Staates sollte ausschließlich beschränkt sein auf die Gewährleistung der Rahmenbedingungen der freien Konkurrenz und des ungehinderten Flusses der Revenuequellen.⁴³

Da andererseits das durch die Entfaltung kapitalistischer Produktion hervorgerufene Elend weiter Bevölkerungsteile unübersehbar war, ergab sich hier ein weites Betätigungsfeld für die Liebestätigkeit privater, insbesondere religiöser Hilfsorganisationen.

So entstanden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland zahlreiche von privaten Vereinen getragene sog. Rettungshäuser, die sich die Erziehung von in Not geratenen Jugendlichen und Waisenkindern zur Aufgabe machten.⁴⁴ Im Zentrum dieser Bemühungen standen die religiöse Unterweisung und die Arbeit der Jugendlichen, die gleichermaßen ihrer Berufsvorbereitung wie der Finanzierung der Anstalt dienen sollte. Industriearbeit wurde als Erziehungsmittel abgelehnt, da man in der Industrialisierung die Ursache des Elends und des Sittenverfalls sah. Statt dessen wurde auf handwerkliche Produktion und Landwirtschaft zurückgegriffen, für Mädchen stand insbesondere die Hauswirtschaft im Vordergrund.

Ziel aller Erziehungsbestrebungen war neben der Einübung von Arbeitstugenden, den »sittlichen Zustand der unteren Schichten« zu heben.⁴⁵

Fürsorge und Erziehung von Kindern und Jugendlichen, deren eigene Familien für sie nicht aufkommen konnten, sind also historisch als private Wohltätigkeitsveranstaltungen entstanden. Hinter diesen privaten Fürsorgebestrebungen

zwangsläufig durchsetzt, scheint uns nach wie vor problematisch. Vgl. dazu auch Heinsohn, Vorschulerziehung Heute, Frankfurt 1971, S. 93 ff.

⁴² Wilhelm v. Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Neudruck Stuttgart 1962, S. 27 ff.

⁴³ Demgegenüber spielte der Staat im Rahmen der sog. ursprünglichen Akkumulation, bei der Herstellung des Verhältnisses von Lohnarbeit und Kapital also, eine durchaus aktive Rolle im Bereich der »Armenfürsorge«. Blutgesetzgebung gegen Bettelai und Vagabondage sowie die Errichtung von Zucht- und Arbeitshäusern in ganz Europa erzwangen im 15. und 16. Jahrhundert brutal die Disziplinierung der durch die Auflösung feudaler Produktionsverhältnisse entwurzelten Bevölkerungsteile für die Anforderungen des Arbeitsprozesses in der Manufakturproduktion. Eine ausführliche Darstellung staatlicher Maßnahmen in diesem Bereich findet sich bei Marx, Das Kapital, Band I, MEW 23, S. 741 ff. Vgl. auch Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend – Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, 2. Aufl., Frankfurt 1972, S. 18 ff.

⁴⁴ Die Entwicklung der privaten Fürsorgeerziehung kann hier nur in Umrissen wiedergegeben werden. Eine ausführlichere Behandlung findet sich bei Ahlheim u. a., a. a. O., S. 35 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁴⁵ Dabei darf nicht verschwiegen werden, daß hinter der Fassade wohltätiger Anstalten oft genug brutalste Kinderausbeutung betrieben wurde. Ausführliche Dokumentationen hierzu bei Kuczynski, Studien zur Geschichte des arbeitenden Kindes in Deutschland von 1700 bis zur Gegenwart, Berlin 1968, insbesondere S. 41 ff.

stand von Anbeginn eine Tendenz, die der Pädagoge Johann Hinrich Wichern 1848 eindeutig formuliert hat:⁴⁶ Als Bollwerk gegen die »gotteslästerliche Abirrung« des Kommunismus, der – wie er plastisch schildert – »das Blut in den Adern der bürgerlichen Gesellschaft erstarren« ließ, muß »den Armen... das Evangelium gepredigt werden.« Religionserziehung zur Verschleierung der wahren Ursachen der elenden Lage der Zöglinge war integraler Bestandteil der im übrigen teilweise recht fortschrittlichen Erziehungskonzepte.

Trotz der in der liberalen Theorie beschworenen Vorstellung vom freien, lediglich marktgesteuerten Spiel der gesellschaftlichen Kräfte gab es unbeschadet der grundsätzlich privaten Organisation von Jugendfürsorge und -erziehung schon seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts staatliche Interventionen auch in diesem Bereich.⁴⁷

Die Entwicklung der privatkapitalistischen Industrie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die immer größere Teile der Bevölkerung in den Status des Lohnarbeiters zwang, machte es unmöglich das entstehende Massenelend der Arbeiterschaft als vereinzelte Abirrung von einer durch freie Konkurrenz sich herstellenden gesamtgesellschaftlichen Harmonie zu begreifen. Umfangreichere und planmäßige Staatseingriffe wurden unumgänglich. Sie fanden ihren ersten Ausdruck in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung.⁴⁸

Soweit sie jedoch von den neuen Sozialgesetzen nicht erfaßt wurden, blieben Armenfürsorge und insbesondere Jugendfürsorge und -erziehung auch weiterhin der privat organisierten Wohlfahrt überlassen. Die Vielfalt privater Initiativen in diesem Bereich seit dem Beginn des Jahrhunderts hatte zu einer starken Zersplitterung der Aktivitäten und damit zu einer zunehmenden Hilflosigkeit gegenüber den Problemen massenhafter sozialer Notlagen geführt. Um dem entgegenzuwirken, formierte sich gleichlaufend mit der Zunahme staatlicher Regelungen die private Fürsorge in den großen Verbänden der freien Wohlfahrt: 1848 wurde die evangelische »Innere Mission«, 1863 das »Rote Kreuz«, 1880 der »Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit«, 1897 der katholische »Caritasverband« und 1906 der »Allgemeine Fürsorgeerziehungsstag« gegründet.

Nach Gründung der Weimarer Republik setzten die freien Träger allen weitergehenden Tendenzen zur Verstaatlichung der Fürsorge offenen Widerstand entgegen. Nicht gesetzlich gewährleistete Rechte, sondern einzig »das sittliche Recht und die heilige Pflicht der Menschenliebe«⁴⁹ sollten die Maßnahmen der Fürsorge bestimmen und damit die unkontrollierte Machtposition der privaten Organisationen in diesem Bereich weiter absichern.

Dennoch wurde im RJWG von 1922 die staatliche Tätigkeit auf dem Gebiet von Jugendfürsorge und -erziehung erstmals umfassend in Form eines Gesetzes geregelt. Das RJWG normierte ein Recht des Kindes auf Erziehung. Die verschiedenen Maßnahmen, die das Gesetz vorsah, wurden organisatorisch in der neuen Institution des Jugendamtes zusammengefaßt. Das Recht der privaten Wohlfahrtsorganisationen zur Betätigung in der Jugendhilfe blieb weiterhin gewährleistet. Die öffentliche Tätigkeit sollte demgegenüber lediglich

⁴⁶ J. H. Wichern, *Der Kommunismus und die Hülfe gegen ihn*, zit. nach Ahlheim u. a., *Gefesselte Jugend*, a. a. O., S. 41.

⁴⁷ Vgl. oben S. 34.

⁴⁸ Krankenversicherungsgesetz von 1883, Unfallversicherungsgesetz von 1884, Invaliden- und Altersversicherungsgesetz von 1889.

⁴⁹ Bericht über die Tagung des Fachausschusses für private Fürsorge, Oktober 1919, zit. nach Ahlheim u. a., *Gefesselte Jugend*, a. a. O. S. 48.

subsidiär sein. Bei den Gesetzesberatungen im Reichstag hatten USPD und KPD dagegen die konsequente »Kommunalisierung« der Jugendfürsorge gefordert.⁵⁰ Diese Forderung beinhaltet nichts anderes als die Konsequenz aus der Forderung nach Aufhebung des Primats der Familienerziehung: Private Familienerziehung sollte zunehmender Vergesellschaftung weichen, nicht aber anderen privaten, insbesondere klerikalen Einflüssen.⁵¹

Hier stellten sich die bei der Auseinandersetzung um das Prinzip der Familienerziehung bereits angesprochenen Probleme in anderem Zusammenhang erneut, und die sozialistischen Parteien sahen die Ambivalenz ihrer Forderungen sehr wohl: Die Wahrnehmung von öffentlichen Erziehungsaufgaben konnte ja nicht bei »der Allgemeinheit« schlechthin liegen, sondern bei der spezifisch bürgerlichen Organisationsform von Allgemeinheit in Form des bürgerlichen Staates. Dennoch: Allein die zunehmende Vergesellschaftung von Erziehung – sei sie auch in Form des bürgerlichen Staates borniert – ermöglicht eine politische Kontrolle und Einflussnahme, während die Erziehung durch private Organisationen jeder Öffentlichkeit entzogen ist. Die entsprechenden Anträge von USPD und KPD blieben erfolglos. Die grundsätzliche Subsidiarität öffentlicher Fürsorge ist bis heute im JWG gewährleistet. Das selbständige Recht der freien Träger in der Jugendhilfe ist auch im DE unbestritten. Allein das Konkurrenzverbot zugunsten der freien Träger blieb in der Kommission kontrovers.

Bereits die Gewährleistung von Freiräumen der freien Träger in § 14 I DE tritt aber in einen eigentümlichen Widerspruch zum sozialstaatlichen Anspruch des DE. Ziel der im DE vorgesehenen Förderungsmaßnahmen ist es, »jungen Menschen eine Chance zu geben, entpersönlichenden und enthumanisierenden Tendenzen in Beruf und Freizeit, Gesellschaft und Politik zu widerstehen und in der dialektischen Beziehung zwischen Individuum und Umwelt Orientierungshilfen und Fixpunkte zu finden ... Das kann nicht durch »Anpassung« der Jugend geschehen, sondern muß durch Aufzeigen gesellschaftlicher Zusammenhänge einen Lernprozeß in Gang setzen, der ... gesellschaftliche Veränderung notwendig und möglich erscheinen läßt.«⁵²

Der DE versteht sich also als Beitrag zur Herstellung der Gleichheit der Bildungschancen durch Vergesellschaftung der Erziehung und damit als Ausdruck eines Sozialstaatsverständnisses, in dem der Staat die Verantwortung zur Sozialgestaltung im Sinne sozialer Gerechtigkeit übernommen hat. Die Vergesellschaftung kann demnach »nicht durch die »Gesellschaft«, d. h. die an ihren

⁵⁰ Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Loewenstein (USPD) Reichstagsprotokolle, a. a. O., 226. Sitzung, S. 7801 ff. und des Abgeordneten Heydemann (KPD), a. a. O., S. 7812 ff. Dieselbe Forderung war schon 1910 von Karl Liebknecht in seinen Leitsätzen zur Verfassungsreform in Preußen aufgestellt worden: Karl Liebknecht, Gesammelte Reden und Schriften Bd. II, Berlin 1960, S. 350 ff.

Für die konservativen Parteien gab allein schon die Normierung staatlicher Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Fürsorge und Jugenderziehung Anlaß, die »Verstaatlichung der freien Liebestätigkeit« zu befürchten. »Kein Wissen und Können der Berufsarbeiter kann Ersatz sein für die opferwillige Gesinnung, die auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege von denen betätigt wird, welche, getrieben durch die Liebe zu dem armen notleidenden Volke, sich dieser Arbeit bisher geweiht haben.« (So der deutschationale Abgeordnete Hensel im Reichstag: Reichstagsprotokoll 1920/21, 225. Sitzung, S. 7791).

⁵¹ Daß »die Liebe zu dem armen notleidenden Volke« sich seit dem Beginn privater Wohlfahrt oft genug in gewissenloser Ausbeutung wehrloser Kinder ausdrückte, wurde schon erwähnt. Auch in der Weimarer Republik waren mittelalterliche Unterdrückungs- und Strafmaßnahmen in Erziehungsheimen keine historische Reminiszenz, wie die Heimrevolten zwischen 1929 und 1932 offenbart haben. Die Forderung nach Verstaatlichung der Fürsorgeerziehung diente daher auch dem Schutz der Heiminsassen vor unmenschlicher Behandlung in unkontrollierten Privatbereichen.

⁵² Vgl. Begründung DE, S. 100.

Interessen orientierten einzelnen Gruppen, sondern nur durch den »Staat« im Sinne der parlamentarischen Demokratie bewerkstelligt werden.«⁵³ Die liberale Vorstellung der Trennung von Staat und Gesellschaft ist dem Anspruch des DE zufolge also zugunsten einer umfassenden staatlichen Planungs- und Umverteilungstätigkeit aufgegeben.

Dagegen wird durch die Gewährleistung eines »eigenständigen Rechts« der freien Träger auf Betätigung in der Jugendhilfe die liberale Rechtsstaatsideologie gerade reproduziert: »Es kann und darf in einer freiheitlichen Ordnung nicht Aufgabe des Staates sein, seinen Staatsbürgern ... Aufgaben abzunehmen, die sie selbst zu tun gewillt und fähig sind. Bevormundung durch einen Staat, der sich unbegrenzte Macht oder gar Totalität unter Ausschaltung der Selbsthilfe der Staatsbürger anmaßt, ... verstößt gegen die Grundsätze einer freiheitlichen Ordnung.«⁵⁴ Den freien Trägern wird somit ein Freiheitsraum garantiert, in den der Staat nicht eingreifen darf, der also einer Vergesellschaftung von Erziehung entgegensteht.

Läßt der DE im Verhältnis von Familienerziehung und öffentlicher Erziehung eine deutliche Tendenz zur Vergesellschaftung erkennen, so wird diese hier quasi zurückgenommen. Wo die Einschränkung der privaten Familienerziehung zu einer Übernahme von Erziehungsaufgaben durch freie Träger führt, handelt es sich nicht um eine Vergesellschaftung, sondern um die Verlagerung von Privatheit auf eine andere Ebene. Der naturwüchsige Prozeß der Familiensozialisation weicht nicht planmäßiger öffentlicher Kontrolle, sondern der ideo-logischen Beeinflussung durch die jeweilige private Wohlfahrtsorganisation.

Nun liegen die Gründe für diese widersprüchliche Regelung auf der Hand: Noch heute werden nur knapp 30% aller Leistungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe von öffentlichen Trägern, ca. 70% dagegen von den freien Trägern erbracht.⁵⁵ Schon aus schlichten finanziellen Erwägungen kann der Staat auf die Leistungen der freien Träger nicht verzichten.⁵⁶ Eine Verstärkung staatlichen Einflusses auf die Fürsorgeerziehung muß also auf anderem Wege erfolgen als durch Verdrängung der freien Träger aus der Jugendhilfe überhaupt. Im DE sind daher die Kontrollmöglichkeiten des Staates über die Erziehungseinrichtungen freier Träger gegenüber dem JWG erheblich verstärkt worden.⁵⁷ Auch das gem. § 14 II DE obligatorische Zusammenwirken von öffentlichen und freien Trägern bei der Planung von Einrichtungen erweitert die Möglichkeit staatlicher Einflußnahmen.

Damit wird der dargestellte Widerspruch jedoch nicht aufgelöst. Auch die erweiterte staatliche Kompetenz findet stets ihre Grenze im »eigenständigen Recht« der freien Träger. Zur Wahrung ihrer Eigenständigkeit können sich

⁵³ Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 447.

⁵⁴ So der damalige Familienminister Würmeling zum Entwurf des JWG 1960, zit. nach Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend, a. a. O., S. 201.

⁵⁵ Vgl. die statistischen Nachweise im Einzelnen bei Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend, a. a. O., S. 193 f.

⁵⁶ Damit ist allerdings nicht gesagt, daß die freien Träger die von ihnen erbrachten Leistungen auch ausschließlich selbst finanzieren. Vielmehr werden die Einrichtungen der freien Träger gem. § 7 JWG staatlich subventioniert. Voraussetzung der Subventionierung ist jedoch eine »angemessene« Eigenleistung der freien Träger. Die Eigenleistungen werden in der Regel dann als angemessen angesehen, »wenn die Träger ihre Einrichtungen mindestens überwiegend aus eigener Kraft schaffen« (Bericht über die 216. Sitzung des Bundesrates vom 18. 3. 1960, S. 338). Erst die neueren Kindergartengesetze vermindern die notwendige Eigenbelastung der freien Träger, vgl. § 7 II, IV Zweites rheinld. pfälz. Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt, GVBl. 1970, 237.

⁵⁷ Vgl. oben S. 31.

gerade konfessionelle freie Träger darüberhinaus auf die Grundrechte aus Art. 4 GG berufen. Der Möglichkeit des Staates, z. B. veränderten Qualifikationsanforderungen des Produktionsprozesses durch zunehmende Vergesellschaftung der Erziehung Rechnung zu tragen, sind also auch im DE durch Aufrechterhaltung unkontrollierbarer privater Rechtspositionen der freien Träger deutliche Grenzen gesetzt.⁵⁸

IV. Repression und Resozialisierung im Jugendhilferecht

Eine eigenständige strafrechtliche Behandlung Jugendlicher ist in Deutschland erst im preußischen Strafgesetzbuch von 1851 und dann im Reichsstrafgesetzbuch von 1871 gesetzlich abgesichert worden. Kinder unter 12 Jahren waren danach nicht, 12- bis 18jährige hingegen nur bedingt strafmündig. Eine Verurteilung bedeutete für sie mit wenigen Ausnahmen die Unterwerfung unter die gleichen Vollzugsbedingungen wie für Erwachsene.⁵⁹ Damit unterfielen auch Jugendliche unmittelbar den Strafzwecken der Abschreckung und Vergeltung. Die Garantie hierfür übernahm der Staat mit seinen institutionellen Herrschaftsinstrumenten der Justiz und des Strafvollzuges. Dagegen waren die Anfänge der Fürsorgeerziehung – wie erwähnt – ganz überwiegend privat organisiert. Dieser organisatorischen Trennung entsprach die Unterscheidung von Jugendverwahrlosung und Jugendkriminalität als Kriterien für die jeweiligen behördlichen oder privaten Maßnahmen.

Die steigende Jugendkriminalität⁶⁰ und die hohen Rückfallquoten veranlaßten Franz von Liszt von einem völligen Zusammenbruch und dem Bankrott der ganzen Strafrechtspflege zu sprechen.⁶¹ Unmittelbare Folge davon war die Forderung, die gegen Jugendliche verhängten Freiheitsstrafen in besonderen Anstalten zu vollstrecken.⁶² Darüberhinaus zeigte sich unter anderem in dem Entwurf eines »Reichsgesetzes betreffend die Behandlung und Bestrafung jugendlicher Verbrecher und verwahrloster jugendlicher Personen«⁶³, daß die Aufhebung der Trennung dissozialer und delinquerter Jugendlicher und die Heraufsetzung der Strafmündigkeitsgrenze schon 1892 in der Diskussion war. Allerdings stand hinter diesen Intentionen keine genaue Analyse der Ursachen von Verwahrlosung und Kriminalität. Die Erkenntnis, daß beide Formen »abweichenden Verhaltens« letztlich dieselben klassenspezifischen gesellschaftlichen Ursachen haben, blieb den Reformern versagt. Sie sahen nur ansatzweise die Bezüge zwischen Eigentumsordnung, Arbeitsprozeß, elenden Reproduk-

⁵⁸ Dieser Zusammenhang ist bei Heinsohn/Knieper nicht berücksichtigt. Sie leiten zwar die Tendenzen der Erziehungsrechtsreform aus den Notwendigkeiten der materiellen Produktion ab, problematisieren jedoch in keiner Weise Widerstände, die der Verwirklichung von Vergesellschaftung in diesem Bereich entgegenstehen.

⁵⁹ Nachweise im Einzelnen bei Rudolf Sievers, Das Jugendgerichtsgesetz und die Deutsche Jugendgerichtsbewegung, in: Jugendkriminalität, Strafjustiz und Sozialpädagogik, hrsg. von Berthold Simonsohn, 4. Aufl. Frankfurt 1972, S. 123 ff.

⁶⁰ Von 1882 bis 1896 nahm die Zahl der verurteilten Jugendlichen um 44,1 % zu. Vgl. Sievers, a. a. O., S. 123 f.

⁶¹ Franz von Liszt, Strafrecht und Jugendkriminalität, 1892, auszugsweiser Neudruck in Berthold Simonsohn, a. a. O., S. 38 ff., 40.

⁶² Franz von Liszt, a. a. O., S. 41.

⁶³ Dieser Gesetzesentwurf wurde 1892 unter Beteiligung von Franz v. Liszt erarbeitet. Vgl. Arbeiterswohlfahrt, Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht, abgedruckt bei Simonsohn, a. a. O., S. 266 ff., 269.

tionsbedingungen der Arbeiterjugendlichen und dissozialem und delinquentem Verhalten.⁶⁴

Gleichwohl beinhalteten diese Reformtendenzen für proletarische Jugendliche fortschrittliche Momente, denn die Verwirklichung von Straftatbeständen mußte danach nicht mehr automatisch zu einer Kriminalisierung führen.

Dies sind auch die Gründe, warum sich die USPD bei der Beratung des RJWG im Reichstag für ein einheitliches Jugenderziehungsrecht aussprach. Ein entsprechender Antrag scheiterte jedoch bereits in den Ausschüssen.⁶⁵ Mit dem 1923 gesondert verabschiedeten JGG wurde zwar der Versuch unternommen, die generalpräventiven Maßnahmen durch den Erziehungsgedanken zu ersetzen. Das JGG war indessen keine »wahrhaft revolutionäre Tat«, keine »koperikanische Wende auf dem Gebiet der deutschen Rechtsentwicklung«,⁶⁶ denn in seiner praktischen Anwendung setzte sich der Strafgedanke gegenüber dem Erziehungsgedanken immer mehr durch.⁶⁷ Die Verabschiedung getrennter Gesetze verfestigte daher faktisch die Unterscheidung zwischen »verwahrlosten« und »kriminellen« Jugendlichen.

Im DE sind die jahrzehntealten Forderungen nach Vereinheitlichung von Jugendfürsorge- und Jugendstrafrecht wieder aufgenommen, jedoch nur inkonsistent verwirklicht worden.⁶⁸ Der entscheidende Schritt, alle Jugendlichen bis zur Volljährigkeitsgrenze als strafunmündig zu behandeln und damit dem Jugendhilferecht zu unterstellen, ist aus offen eingestandener Furcht vor der Reaktion der Öffentlichkeit unterblieben.

Daß für die von § 11 Ziff. 2 DE betroffene Gruppe von Jugendlichen weiterhin spezial- und generalpräventive Gesichtspunkte zur Anwendung kommen sollen, erklärte die Reformkommission folgendermaßen: »Es scheint wichtiger, für die große Mehrzahl der jungen Menschen mit der Herausnahme aus dem Strafrecht einen entscheidenden Fortschritt zu erreichen, als wegen weniger Fälle die gesamte Entwicklung zu gefährden.«⁶⁹ Der an dieser Stelle deutlich werdende Widerspruch zwischen der angestrebten Verwirklichung des Erziehungsgedankens und der gleichzeitigen Beibehaltung von Abschreckungselementen findet sich auch in der Einrichtung des geplanten sozial-therapeutischen Jugendzentrums wieder, denn auch »im Rahmen einer Erziehung in einem sozial-therapeutischen Jugendzentrum« muß »dem Sicherungsinteresse entsprochen werden..., das bei »frühkriminellen« Jugendlichen neben dem Erziehungsbedürfnis besteht.«⁷⁰ Das sozial-therapeutische Jugendzentrum wird sich daher voraussichtlich von dem Jugendgefängnis überkommener Art kaum unterscheiden.⁷¹

Schließlich kann für den Fall, daß ein Jugendlicher die ihm auferlegten beson-

⁶⁴ Die klassenspezifischen Ursachen dissozialer und delinquenter Verhaltensweisen lassen sich bis heute u. a. statistisch anhand der Herkunft der Insassen von Erziehungsheimen nachweisen: Nach den Untersuchungen von Pongratz/Hübner, Lebensbewährung nach öffentlicher Erziehung, Neuwied, Berlin 1959, kamen ca. 80 % der Heimzöglinge aus proletarischen Familien.

⁶⁵ Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend, a. a. O., S. 52.

⁶⁶ Sieverts, a. a. O., S. 130.

⁶⁷ Vgl. Heinrich Webler, Wider das Jugendgericht, in: B. Simonsohn, a. a. O., S. 75 ff.

⁶⁸ Vgl. oben S. 31.

⁶⁹ Begründung DE, S. 79.

⁷⁰ Begründung DE, S. 144.

⁷¹ Diese Gefahr sieht auch Simonsohn, Jugendstrafrecht und Jugendhilferecht – Ihr Verhältnis im neuen Entwurf eines Jugendhilfegesetzes, in: Neue Praxis, Sonderheft, a. a. O., S. 103; »Damit dieses Zentrum nicht als ein neues Etikett für Jugendstrafe von Jugendlichen angesehen wird, wird es sich als etwas Neues in der Praxis erweisen müssen; d. h. neue Trägerschaft, neue Gebäude, eine neue Konzeption, die durch Fachkräfte erprobt und ausgeführt wird, die für diese Aufgabe speziell auszubilden sind.«

deren Verpflichtungen, § 49 Abs. I DE, nicht erfüllt, Erzwingungshaft bis zu 4 Wochen angeordnet werden. Eine groteske gesetzliche Regelung angesichts der Tatsache, daß selbst im Erwachsenenstrafrecht Freiheitsstrafen unter 6 Monaten nicht mehr vollstreckt werden sollen.

Trotz aller Widersprüchlichkeiten läßt sich aus der geplanten Regelung des § 11 DE die Tendenz ablesen, alle Maßnahmen der Jugendhilfe einheitlich dem Erziehungsgedanken zu unterstellen. Jugendhilfe soll somit aus dem Zusammenhang von Armenfürsorge und Strafe gelöst und dem Erziehungs- und Bildungssektor zugeordnet werden. Diese Tendenz läßt sich auch in den geplanten Maßnahmen bei Störung oder Gefährdung der Entwicklung eines Jugendlichen nachweisen.

Zwar wurde schon darauf hingewiesen, daß das sozial-therapeutische Jugendzentrum durchaus Ähnlichkeiten mit dem bisherigen Jugendgefängnis aufweist. Insgesamt ergibt sich aus der Regelung der §§ 48 ff. aber deutlich, daß Heimerziehung nurmehr als Erziehungsmaßnahme eingreifen soll, wenn alle anderen Mittel versagt haben. Der Schwerpunkt des DE liegt also nicht mehr bei represiven Maßnahmen mit Strafcharakter, sondern bei den präventiven offenen und halboffenen Maßnahmen.⁷² Die Repressions- und Disziplinierungsfunktion der Heimerziehung soll durch erzieherische Resozialisierungsmaßnahmen abgelöst werden. Fürsorgeerziehung und öffentliche Erziehung überhaupt sollen als »Erziehungshilfe« ihren diskriminierenden Charakter verlieren.⁷³

Zur Erläuterung dieser Reformtendenzen wird häufig pauschal auf die Notwendigkeit der Beseitigung »menschenunwürdiger Auswüchse«, »historischer Überbleibsel« oder des Abbaus »hierarchischer und autoritärer Struktur der Heime« verwiesen.⁷⁴ In der Tat mußte die Misere der Heimerziehung, die durch die Aktionen von Heimzöglingen, Sozialpädagogen und Studenten am Ende der 60er Jahre zum offenen Skandal wurde, mit dem Anspruch sozialstaatlicher Reformpolitik der gegenwärtigen Regierungskoalition in Widerspruch geraten. In dem Maße, wie der Staat die Regelung konkreter Lebensbedingungen durch politisch-administratives Handeln übernimmt, entsteht das Problem der Legitimität dieses Handelns: Sozialstaatliche Planungsmaßnahmen erzeugen die Notwendigkeit ihrer eigenen Legitimation, die dann nicht mehr zu leisten ist, wenn offene Widersprüche zwischen dem faktischen Resultat des Verwaltungshandelns und seinem Anspruch bestehen.⁷⁵

Der Versuch, die Reformbestrebungen gerade im Bereich der Heimerziehung ausschließlich als »Teil eines großangelegten ideologischen Sanierungsprogramms« zu erklären,⁷⁶ vernachläßigt jedoch die gesellschaftliche Bedeutung von Resozialisierungsprozessen. Ist Ausbildung im Rahmen kapitalistischer Produktionsverhältnisse zu verstehen als Schaffung einer Qualifikation der Arbeitskraft, die der jeweiligen Struktur der sachlichen Arbeitsbedingungen entspricht und die reibungslose Kombination beider in der Produktion ermöglicht,⁷⁷ so ist es die Aufgabe der Resozialisierung »dissozialer« Jugendlicher,

⁷² Vgl. oben S. 32.

⁷³ Zum Abbau der Diskriminierungsfunktion öffentlicher Erziehung vgl. Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 18 f.

⁷⁴ Vgl. Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend, a. a. O., S. 224.

⁷⁵ Vgl. Offe, Demokratische Legitimation der Planung, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt, 1972, S. 123 ff., 125.

⁷⁶ So Ahlheim u. a., Gefesselte Jugend, a. a. O., S. 228 ff.

⁷⁷ Die gesellschaftliche Bedeutung von Ausbildungsprozessen kann hier nur stichwortartig ange deutet werden. Zur ausführlichen Darstellung vgl. Altvater/Huisken, Einleitung in: dieselben, Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, Erlangen, 1971; Huisken, Zur Kritik der bürgerlichen Didaktik und Bildungsökonomie, München, 1972.

deren Arbeitskraft soweit aufzubereiten, daß sie die Anforderung erfüllt, um im Qualifikationsprozeß für bestimmte gesellschaftliche Funktionen ausgebildet werden zu können. Resozialisierungsprozesse sind also nicht selbst schon Qualifikationsprozesse für bestimmte Funktionen, sondern müssen als Vorstufe hierzu die allgemeinen Bedingungen wiederherstellen, die der Qualifikationsprozeß voraussetzt.

In dem Maße, wie der Qualifikationsprozeß veränderten Anforderungen genügen muß, verändern sich daher auch die Bedingungen, die seine erfolgreiche Durchführung voraussetzt. Läßt sich demnach feststellen, daß Reformen im Erziehungssektor nur insoweit durchgeführt werden, wie Veränderungen der notwendigen Qualifikation dies erfordern, so wäre es doch verkürzt, aus den aktuellen Reformbestrebungen darauf zu schließen, daß die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Produktion gegenwärtig auf jene ca. 47 000 an den Rand der Gesellschaft gedrängten Heiminsassen nicht verzichten könne und daher aufwendige Resozialisierungsmaßnahmen notwendig mache.⁷⁸ Der Zusammenhang ist komplexer: Heimerziehung mit ihrem Disziplinierungs- und Diskriminierungscharakter ist sozusagen nur der negative Ausdruck des Primats der Familienerziehung. Sie ist ein Mittel, um diese zu erzwingen⁷⁹ und muß daher, wenn ein höherer Vergesellschaftungsgrad von Erziehung in Form öffentlicher Erziehung durchgesetzt werden soll, diesem hinderlich gegenüberstehen.

Wenn also das Prinzip der Familienerziehung durch ein einheitliches öffentliches Erziehungssystem abgelöst werden soll, das Erziehung im Vorschulalter und Resozialisierung gleichermaßen mitumfaßt; wenn der Unterschied zwischen allgemeiner Jugendpflege und der Jugendfürsorge für »Dissoziale« tendenziell in einer einheitlichen öffentlichen Erziehung aufgehoben wird, dann muß *notwendig* die Struktur des Bereichs öffentlicher Erziehung, der die Arbeitskraft für den Qualifikationsprozeß aufbereitet, den Anforderungen des Qualifikationsprozesses genügen. Das Zurücktreten repressiver und diskriminierender Maßnahmen im Bereich der Erziehungshilfe würde fraglos eine Verbesserung der Lebensbedingungen der von Erziehungshilfe Betroffenen bewirken.⁸⁰ Allerdings ist der finanzielle Aufwand für die geplanten Resozialisierungsmaßnahmen erheblich. Es ist daher absehbar, daß der einklagbare Anspruch jedes Jugendlichen auf angemessenen Leistungen der Jugendhilfe i. V. m. der Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Bereitstellung der erforderlichen Einrichtungen die öffentlichen Träger in beachtliche finanzielle Schwierigkeiten bringen wird. Denn wenn auch die Ausgaben für Reformen im Resozialisierungsbereich – wie gezeigt – zur Aufrechterhaltung einer der Arbeitsplatzstruktur entsprechenden Qualifikationsstruktur notwendig sind, so sind sie doch für das Einzelkapital unproduktiv: Aus Investitionen im Resozialisierungssektor läßt sich kein Mehrwert ziehen, im Gegenteil: sie bedeuten einen Abzug vom produzierten Mehrwert. Auch wenn die Kosten der Resozialisierung nicht unmittelbar vom Einzelkapital, sondern vom Staat getragen werden, so müssen die staatlichen Aufwendungen doch durch steuerliche

⁷⁸ Dies ist bei Ahlheim u. a., *Gefesselte Jugend*, a. a. O., S. 228 richtig gesehen. Allerdings ziehen sie daraus den falschen Schluß, daß die Reformen im Resozialisierungsbereich *allein* unter Legitimationsspekten zu erklären seien.

⁷⁹ Vgl. Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 24.

⁸⁰ Da die gesellschaftlichen Ursachen von Entwicklungsstörungen und -gefährdungen durch die Reformmaßnahmen nicht aufgehoben werden, können allerdings auch die reformierten Erziehungsmaßnahmen auf »Erfolgskontrollen« nicht verzichten. Es entsteht die widersprüchliche Situation, daß Disziplinierung und Repression einerseits abgebaut werden sollen, andererseits weiter notwendig bleiben.

Umverteilung aus dem gesamtgesellschaftlich produzierten Mehrwert finanziert werden und bedeuten damit einen Abzug auch vom Wertprodukt der jeweiligen Einzelkapitale. Die kurzfristigen Verwertungsinteressen des Einzelkapitals gebieten daher die Beschränkung von Erziehungsaufwendungen. Andererseits ist eine produktionsadäquate Qualifikationsstruktur für die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Akkumulationsprozesses unentbehrlich, so daß die erforderlichen Investitionen im Interesse des Gesamtkapitals liegen, stets aber gegen den Widerstand der Einzelkapitale erzwungen werden müssen. Von daher ergibt sich die strukturell bedingte Knappheit der Mittel auch im Resozialisierungsbereich und es entsteht ein Widerspruch zwischen notwendiger Vergesellschaftung von Erziehung und fehlenden Mitteln zu ihrer Verwirklichung.⁸¹ Von daher ist also der Widerstand gegen kostenintensive Resozialisierungsmaßnahmen absehbar. Wegen der doppelten Entfernung vom Produktionsprozeß – Resozialisierung dient ja nicht der Herstellung der produktionsnotwendigen Qualifikation selbst, sondern erst der Schaffung ihrer Voraussetzungen – ist die Tendenz zu Sparmaßnahmen hier stets noch größer als im Ausbildungssektor. Einer weitergehenden Vergesellschaftung der Erziehung sind also auch von daher Grenzen gesetzt.

⁸¹ Dieses Dilemma steht nicht nur – wie Heinsohn/Knieper, a. a. O., S. 27 meinen – einer über die Vorstellungen des DE hinausgehenden Vergesellschaftung von Erziehung entgegen, sondern bereits der generellen Verwirklichung dieser Vorstellungen selbst. Der DE ist daher zwar Ausdruck notwendiger Vergesellschaftungstendenzen, nicht aber schon ihre Realität.