

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 23. Februar 1972

1/4 (III/2) — 241 20 — Ju 14/72

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß § 25 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. August 1961 (BGBl. I S. 1206) den

Bericht der Bundesregierung über
Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe
— Jugendbericht —

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Dem Bericht sind außerdem ein von der Forschungsstelle für Jugendfragen in Hannover erstellter Bericht über die „Jugendhilfe in der DDR“ und die Stellungnahme der Bundesregierung zum Dritten Jugendbericht beigelegt.

Federführend ist der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit.

Brandt

Stellungnahme der Bundesregierung zum Dritten Jugendbericht

1. Die Bundesregierung legt hiermit gemäß § 25 Abs. 2 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) den Dritten Jugendbericht — künftig kurz als Bericht bezeichnet — vor, der das Thema „Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland“ behandelt. Sie verbindet damit ihren Dank gegenüber der Kommission und ihren Vorsitzenden, die nach sorgsamer Arbeit an den Details in ungezählten Arbeitsstunden den Bericht neben umfangreichen beruflichen Verpflichtungen in insgesamt 18 durchweg mehrtägigen Arbeitssitzungen vorbereitet, erarbeitet und verabschiedet haben. In diesen Dank sind eingeschlossen der Geschäftsführer der Kommission und Direktor des Deutschen Jugendinstituts e. V. in München, das Deutsche Jugendinstitut selbst, der Leiter des Kreisjugendamts Köln, verschiedene, von der Kommission gehörte Experten, die Mitarbeiter des Pädagogischen Seminars der Universität Tübingen sowie alle, die auf Veranlassung der Kommission befragt wurden oder ihre Materialsammlung anderweitig unterstützt haben.

2. Die Bundesregierung begrüßt diesen erstmals von einer unabhängigen Kommission fachkundiger Persönlichkeiten erarbeiteten Bericht¹⁾. Er umfaßt in höchstmöglichem Ausmaß objektive Information über die derzeitige Situation, sachlich orientierte Kritik an als verbesserungsbedürftig erachteten Tatbeständen und aus praktischer Erfahrung gewonnene Vorschläge. Die Bundesregierung begrüßt es sehr, daß mit diesem Verfahren ein neuer Weg beschritten worden ist.

Während den Ländern die Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt als eigene Angelegenheit obliegt (Artikel 83 GG), übt die Bundesregierung lediglich die in Artikel 84 Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehene Aufsicht aus. Die neue Regelung vermeidet mögliche Interessenkollisionen aus dieser Funktion und der Aufgabe, in den Berichten auch kritisch auf Mängel hinzuweisen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 3 JWG). Auch wegen der Mannigfaltigkeit erzieherischer Hilfen nach Art, Form und Methode, deren kritische Beschreibung einen umfangreichen Stab qualifizierter Mitarbeiter voraussetzt, erweist es sich als zweckmäßig, die Erarbeitung des Berichts einer Gruppe fachkundiger Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Praxis in eigener Verantwortung zu übertragen und der Bundesregierung vorbehalten, aus dem Bericht für notwendig erachtete Konsequenzen zu ziehen (vgl. § 25 Abs. 3 JWG).

3. Die Bundesregierung sieht in wesentlichen Teilen des Berichts eine Bestätigung der von ihr ver-

tretenen Auffassungen, die sich aus der engagierten Diskussion über die Funktion des Jugendamts und seine Aufgabenerfüllung ergeben haben und die entscheidend mit dazu beigetragen haben, in den Vordergrund der jugendpolitischen Bemühungen dieser Legislaturperiode die Vorarbeiten für eine Reform des Jugendhilferechts zu rücken. Der Bericht erscheint in dieser Zeit intensiver und systematischer Arbeiten am Jugendhilferecht und erhält dadurch zusätzliche Bedeutung.

Das gilt in vergleichbarer Weise auch für die beim Bundesminister der Justiz aufgenommenen Arbeiten an einer Neuregelung des elterlichen Sorgerechts und des Adoptionsrechts wie auch für die im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eingeleitete Reform des Gesetzes über die Vermittlung der Annahme an Kindes Statt.

Der Bericht wird der seit Juli 1970 tätigen Kommission für die Reform des Jugendhilferechts als Material zugeleitet werden und nimmt auf diese Weise Einfluß auf aktuelle Gesetzgebungsinitiativen der Bundesregierung.

Er wird auch für die im Dezember 1971 gebildete Kommission des Bundesjugendkuratoriums zur „Erarbeitung grundlegender Vorstellungen über Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe“ eine wertvolle Hilfe sein. Der Bericht bestätigt und unterstreicht die Richtigkeit und Notwendigkeit dieser Arbeiten und bestärkt die Bundesregierung in ihrer Absicht, die Sozialisationshilfen generell von den Erfordernissen der jungen Menschen aus zu überprüfen.

4. Die Bundesregierung wünscht dem Bericht weiteste Verbreitung in allen Kreisen der Bevölkerung, nicht zuletzt bei jungen Menschen. Der Bericht wendet sich mit seiner Kritik und seinen Empfehlungen an alle Träger freier und öffentlicher Jugendhilfe aller Ebenen ebenso wie an die Organe der Exekutive und Legislative der Länder und des Bundes. Die Bundesregierung würde es als hilfreich begrüßen, wenn der Bericht von allen, die in der Jugendhilfe und für die Jugendhilfe Verantwortung tragen, praktisch ausgewertet würde.

5. Der Bericht unterrichtet ergänzend die Öffentlichkeit über die Maßnahmen der Jugendhilfe (vgl. § 23 Nr. 1 JWG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 JWG). Er unterrichtet in hervorragender Weise über das Jugendamt, das vielfach leider noch sehr einseitig gesehen wird, weshalb nicht selten unbekannt geblieben ist, welche Aufgaben und Möglichkeiten es überhaupt hat und was es alles tut. Der Bericht wird hoffentlich vor allem bei der jungen Generation mit dazu beitragen, das Jugendamt als „ihre“ Behörde zu sehen, die mit ihren verschiedenartigen Diensten und Leistungen vor allem für sie da ist.

¹⁾ Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 22. Dezember 1967

I.

6. Der Dritte Jugendbericht enthält eine Fülle bedeutsamen Materials für die Jugendhilfe insgesamt. Zu verschiedenen Einzelheiten des Berichts wird sich die Bundesregierung nicht äußern, um nicht dem Votum der schon genannten Kommission für die Reform des Jugendhilferechts vorzugreifen.

Diese Kommission setzt sich aus Experten verschiedener Bereiche und Träger der Jugendhilfe zusammen und hat den Auftrag, Empfehlungen für ein neues Jugendhilferecht zu erarbeiten. Auf diesen Empfehlungen wird ein Referentenentwurf aufbauen, der noch vor Ende der 6. Legislaturperiode allen interessierten oder zu beteiligenden öffentlichen und privaten Stellen vorgelegt werden wird. Parlament und Öffentlichkeit sind dann in die Lage versetzt, die aus dem Dritten Jugendbericht gezogenen Konsequenzen hinsichtlich Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter im neuen Jugendhilferecht zu überprüfen.

7. Die bisherige Diskussion in dieser Kommission und in der Fachwelt, soweit sie der Bundesregierung bekanntgeworden ist, weist in den grundsätzlichen Fragen weitgehende Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Bundesregierung von der Reform des Jugendhilferechts auf. Im einzelnen soll das neue Jugendhilferecht insbesondere folgende Reformvorstellungen der Bundesregierung verwirklichen:

- grundlegende Neuordnung des gesamten Jugendhilferechts über das geltende Jugendwohlfahrtsgesetz hinaus
- Einführung eines konkretisierten Leistungskatalogs für alle Bereiche der Jugendhilfe
- Begründung eines förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruchs eines jeden jungen Menschen auf Erziehung im Sinne seiner Anlagen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration
- Ausgestaltung der Jugendhilfe zu einem selbständigen, die Erziehung und Bildung in Elternhaus, Schule und Beruf unterstützenden Erziehungsträger
- Ausbau der familienergänzenden und familienunterstützenden Hilfen, wie zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Erziehungsberatungsstellen und Elternschulen
- stärkere Befähigung der Jugendämter zur verantwortlichen Planung und zur Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe sowie mit anderen für die Jugendhilfe bedeutsamen öffentlichen Institutionen
- Überprüfung von Aufgabe, Zuständigkeit und Verfahren der Jugendbehörden mit dem Ziel der Ausrichtung auf die Aufgaben in der Gesellschaft von morgen
- Verankerung der Forderung, daß die Aufgaben in allen Bereichen der Jugendhilfe von fachlich qualifizierten Mitarbeitern zu leisten sind, deren systematische Fortbildung gesichert werden muß

- Festlegung konkreter Regeln für die Zusammensetzung und Verteilung der durch die Jugendhilfe erwachsenden finanziellen Lasten
- rechtliche Neuordnung des Komplexes „Heimerziehung“, u. a. durch eindeutigeren Vorschriften im Blick auf Heim- und Gruppendifferenzierungen sowie durch Abbau veralteter Terminologien, die der Verwirklichung zeitgemäßer Erziehungsformen hinderlich sind
- Ausbau von Erziehungshilfen im Vorfeld der Heimerziehung
- Klärung der Frage, inwieweit die im Jugendgerichtsgesetz geregelten erzieherischen Hilfen für straffällig gewordene Jugendliche und Heranwachsende sowie das Verfahren gegenüber minderjährigen Straftätern in einem umfassenden Jugendhilfegesetz geregelt werden können.

8. Von zentraler Bedeutung ist die Konkretisierung des Erziehungsanspruches. Das neue Jugendhilferecht soll den Erziehungsanspruch des jungen Menschen gegen den Staat — wenn die Eltern fehlen oder versagen — so konkret wie möglich beschreiben. Die Bundesregierung denkt hierbei daran, jedem jungen Menschen einen förmlichen subjektiven und einklagbaren Rechtsanspruch auf Erziehung zu gewähren, der alle Hilfen einschließt, die der Entfaltung seiner Persönlichkeit dienen. Es wird grundsätzlich auch erwogen, jungen Volljährigen etwa bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erzieherische Hilfen anzubieten, wenn ihre Bereitschaft erkennbar ist, die Durchführung dieser Hilfen zu fördern.

9. An dem primären Recht und der Pflicht der Eltern, ihre Kinder zu erziehen, wie es in Artikel 6 des Grundgesetzes verbürgt ist, wird selbstverständlich festgehalten. Dazu steht nicht im Widerspruch, daß junge Menschen gegen den Mißbrauch elterlichen Erziehungsrechts geschützt werden müssen.

10. Dieser Ausgangspunkt, verbunden mit der Absicht, das neue Gesetz praktikabel zu machen, zwingt dazu, den in generalisierender Form geregelten Aufgabenkatalog des geltenden Rechts, dessen Generalklauseln zu sehr unterschiedlichen Aktivitäten führen, durch ein konkretisiertes Angebot individueller und genereller erzieherischer Hilfen zu ersetzen. Grundsätzlich soll im Einzelfall ein Anspruch auf dem jeweiligen erzieherischen Bedarf entsprechende Hilfen dem Grunde nach, zumindest aber ein Teilhaberecht eingeräumt werden.

11. Damit die gegenüber dem geltenden Recht auf diese Weise verbesserte rechtliche Position des jungen Menschen so weit wie möglich gewährleistet wird, sollen ferner Länder und Gemeinden bei aller Anerkennung des bisher Geleisteten durch Gewährleistungs- oder Einrichtungsgarantien verpflichtet werden, zur Ergänzung oder Unterstützung der Erziehung durch die Eltern ausreichende Einrichtungen zu schaffen, zeitgemäß auszustatten und zu unter-

halten, wie z. B. Kinderspielplätze, Kindertageseinrichtungen, Erziehungsberatungsstellen etc. Die Vorstellungen der Bundesregierung gehen insbesondere dahin, daß zu gegebener Zeit jedes Kind, dessen Eltern es wünschen, eine Einrichtung im Rahmen der Kleinkindpädagogik besuchen kann.

12. Soweit die Situation im Einzelfall es erfordert, einen jungen Menschen aus seinem bisherigen Milieu herauszunehmen und die elterliche Erziehung vorübergehend oder dauernd, teilweise oder ganz zu ersetzen, fällt auch die Bereitstellung der dafür erforderlichen Einrichtungen unter diese Verpflichtung. Zum Unterschied vom geltenden Recht wird gleichzeitig dafür zu sorgen sein, daß ein ausreichend differenziertes Angebot der verschiedensten Heime, also auch Spezial- und Sonderheime, mit einem ausreichenden Platzangebot zur Verfügung steht.

13. Die Verwirklichung dieser Vorstellungen setzt schließlich voraus, daß grundsätzlich alle Leistungen der Jugendhilfe bei allen öffentlichen und freien Trägern von einer ausreichenden Anzahl fachlich qualifizierter Kräfte erbracht werden. Selbst das allein würde auf die Dauer nicht ausreichen, eine moderne Erziehung junger Menschen sicherzustellen, wenn nicht zugleich die systematische Weiterbildung dieser Kräfte zwingend vorgeschrieben würde. Nur so ist es beispielsweise in den Fällen einer Unterbringung und Betreuung außerhalb der Familie wegen erheblicher Fehlentwicklung möglich, die notwendige Hilfe in Form heilpädagogischer Betreuung zu gewähren. Gerade sie setzt vertieftes und auf speziellen Fachkenntnissen beruhendes Wissen voraus.

14. Endlich müssen Aufgabenverteilung, Zuständigkeitsregelung, innere Organisation und Verfahren aller öffentlichen Träger der Jugendhilfe darauf überprüft werden, ob sie die Gewähr für eine optimale Realisierung des Erziehungsanspruchs junger Menschen bieten. Es gilt, Formen der Hilfeleistung zu entwickeln, die der einzelnen Fachkraft zwar mehr Entscheidungsfreiheit ermöglichen und deshalb auch mehr Verantwortung aufbürden, zugleich aber auch ein ungleich größeres persönliches Engagement voraussetzen.

15. Eine Konsequenz aus dem obengenannten verfassungsrechtlich verbürgten Erziehungsrecht ist das Wahlrecht der Eltern, wenn und soweit sie im Interesse eines jungen Menschen öffentliche Erziehungshilfe in Anspruch nehmen, und das Wahlrecht der Minderjährigen selbst zur Gewährleistung ihrer Entfaltungsfreiheit. Gäbe es nur öffentliche Träger der Jugendhilfe, wäre dieses Wahlrecht in seinem Wesensgehalt beseitigt. Aus diesem Grunde und wegen der pluralen Struktur der Gesellschaft bedarf es — hier in größerem Umfang als in anderen Bereichen — der Mitarbeit der wiederholt erwähnten freien Träger. Wie bisher muß deshalb ihr Recht auf partnerschaftliche Mitarbeit in der Jugendhilfe und eine angemessene Förderung der freien Ver-

bände sowie ihrer Einrichtungen ebenso gewährleistet bleiben wie ihre systematische Einschaltung bereits im Stadium der Planung. Die Planungsverantwortung muß freilich bei dem öffentlichen Träger liegen, der die Gewährleistungspflicht hat.

16. Die Bundesregierung kann darauf verzichten, ihrer Stellungnahme eine Inhaltsübersicht voranzustellen. Sie verweist insoweit auf die am Anfang des Berichts selbst dargelegten „Ergebnisse im Überblick“ (mit den Nummern I bis 44, die dem Aufbau des Berichts entsprechend gegliedert sind) sowie auf die sich an diese anschließenden „Empfehlungen“ (unterteilt wiederum in Nummern I bis XII). Wenngleich diese Teile präzise über die wichtigsten Ergebnisse und Vorschläge des Berichts unterrichten, stellen sie doch nur eine Vorinformation für den eiligen Leser dar. Um vertiefte Kenntnisse über die gegenwärtige Situation der Jugendämter, ihre Aufgaben und Möglichkeiten sowie ihre zukünftige Gestaltung und Ausstattung zu gewinnen, bedarf es eines sorgfältigen Studiums des gesamten Berichts.

17. Die Bundesregierung wird nach der mit diesem Bericht gesammelten Erfahrung Vorsorge treffen, daß den Kommissionen für künftige Jugendberichte ausreichend Zeit für die Erarbeitung der Berichte und ihrer Grundlagen bleibt, um nicht Engagement und Verantwortungsbewußtsein der Kommissionsmitglieder für die Sache zu sehr zu strapazieren. Auch die beim Deutschen Jugendinstitut in München als Geschäftsstelle der Jugendberichtskommission gesammelten Erfahrungen werden dazu beitragen, die Zusammenarbeit mit künftigen Jugendberichtskommissionen ebenso wie die gebotene Zuarbeit zu verbessern und vor allem — in jeder Hinsicht ausreichend ausgestattet — rechtzeitig einsetzen zu lassen. Die Bundesregierung prüft zur Zeit noch, ob im Zusammenwirken mit den jeweiligen Dienststellen oder Arbeitgebern künftige Mitglieder der Jugendberichtskommission für einen Teil der Bearbeitungszeit von den Verpflichtungen ihres eigentlichen Berufs freigestellt werden können. Soweit diese Überlegungen realisiert werden können, werden sie im Vergleich zum Dritten Jugendbericht höhere Bundesmittel erfordern.

II.

18. Die Bundesregierung hält es wegen der grundsätzlichen Bedeutung für angebracht, bereits an dieser Stelle sich zu einer verfassungsrechtlichen Frage, die der Bericht aufwirft (Zusammenfassung Nr. 44; Abschnitt VI, 5 unter der Zwischenüberschrift „Mitwirkung des Bundes“), zu äußern. Das Grundgesetz gibt der Bundesregierung im Bereich der Jugendhilfe nur die Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Nr. 7 GG) mit den sich aus Artikel 72 GG ergebenden Beschränkungen. Die Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt wird den Ländern als eigene Angelegenheit zugewiesen (Artikel 30 und 83 GG). Eine Konsequenz aus dieser Aufgabenverteilung ist die Verpflichtung, die sich aus der Wahrnehmung

dieser Aufgaben ergebenden Ausgaben zu tragen (Artikel 104 a GG). Nur im engen Rahmen des § 25 Abs. 1 JWG hat die Bundesregierung Recht und Möglichkeit zu finanzieller Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe (vgl. BVerfGE 22, 180 [216 ff.]).

19. Der Empfehlung des Berichts, „zu prüfen, ob bzw. inwieweit in Zukunft die Jugendhilfe oder Teilbereiche der Jugendhilfe in den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben aufgenommen werden könnten“, steht das Bedenken entgegen, daß die Gemeinschaftsaufgaben kein Institut sind, das schlechthin auf finanzielle Engpässe bei Ländern und Kommunen anwendbar ist. Die Bundesregierung bezweifelt, ob die angeregte finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Jugendhilfe, zur Verbesserung der Lebensverhältnisse (vgl. Artikel 91 a Abs. 1 GG) in dem hier gemeinten Sinn geeignet wäre. Die Bundesregierung sieht deshalb keine Möglichkeit, eine Änderung des Grundgesetzes in der vorgeschlagenen Weise anzustreben.

20. Die Bundesregierung empfiehlt vielmehr, statt einer weiteren Beschneidung der Kompetenzen der Länder und Kommunen die vom Bericht selbst angesprochene Festlegung der Prioritäten bei den zuständigen Stellen der Länder und Gemeinden zu überprüfen. Im übrigen hat die Bundesregierung durch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz — GVFG) vom 18. März 1971, BGBl. I S. 239 und die Erhöhung der Mineralölsteuer — aus dieser Erhöhung fließen den Gemeinden im Jahre 1972 eine Milliarde DM zu — einen erheblichen Beitrag zur Entlastung der kommunalen Finanzen geleistet. Außerdem werden die Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder im Verhältnis 65 : 35 ab 1. Januar 1972 und die Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder in Höhe von jährlich 550 Millionen DM für die Jahre 1972 und 1973 günstige Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden haben.

21. Die in dieser Stellungnahme wiederholt erwähnten Vorstellungen beziehungsweise Absichten der Bundesregierung von einem neuen Jugendhilfegesetz stehen unter dem Vorbehalt finanzieller Realisierbarkeit. Im Augenblick ist zu sagen, daß diese Kosten vorerst weder errechnet noch geschätzt werden können. Diese besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß neue Hilfen zum Teil an die Stelle bisheriger Leistungen treten und deshalb insoweit neue Aufwendungen nicht entstehen werden. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die mit einem neuen Jugendhilfegesetz verbundene Rationalisierung nicht zu unterschätzende Kosteneinsparungen zur Folge haben wird.

Die eigentliche Entscheidung über die hier genannten Vorstellungen der Bundesregierung kann erst getroffen werden, wenn der nach Abstimmung mit der Sachverständigenkommission gefertigte Diskussionsentwurf vorliegt, weil erst dann eine präzise Kostenberechnung beziehungsweise -schätzung möglich ist.

Zum Abschnitt I

Einführung: Das Jugendamt. Idee — historische Entwicklung — gesetzliche Grundlagen

22. Durch diesen Abschnitt des Berichts zieht sich wie ein roter Faden durch das Unbehagen der Kommission an der gesellschaftlichen Unterbewertung der Jugendhilfe. Sie wird als eine Folge der Randstellung angesehen, die die Jugendhilfe neben anderen Erziehungs- und Sozialaufgaben und die die Jugendämter neben anderen Behörden bei uns immer noch einnehmen.

Die Bundesregierung sieht ihre Auffassung hinsichtlich der bedauerlichen Unterbewertung der Jugendhilfe in der Öffentlichkeit und in den politischen Gremien bestätigt. Sie zieht daraus folgende Schlüsse:

— Das kommende Jugendhilfegesetz muß die Grundlage dafür legen, daß sich die Jugendämter zu in jeder Hinsicht qualifizierten Fachbehörden entwickeln, die wirksamer als bisher die Interessen junger Menschen vertreten können.

— Bei den Arbeiten am Bildungsgesamtplan und dessen Fortschreibung wird die Bundesregierung für die Einbeziehung weiterer, besonders bildungsrelevanter Teile der Jugendhilfe neben der Elementarerziehung, der außerschulischen Jugendbildung und der Ausbildungsförderung eintreten. Dies gilt insbesondere für die Heimerziehung und deren immer bedeutsamer werdendes Vorfeld sozialpädagogischer Maßnahmen.

— Die Bundesregierung wendet sich gegen noch immer bestehende, vielfältige Vorurteile über die Jugendförderung. Sie bezeichnet es als unzutreffend, wenn den Spitzenorganisationen der Jugendarbeit — von den Trägern der politischen Jugendbildung bis zur Jugendsozialarbeit — unterstellt wird, sie würden nur auf ihre finanzielle Förderung bedacht sein. Den Verbänden geht es — ebenso wie den Wohlfahrtsverbänden, den Fachorganisationen und anderen Trägern der Jugendhilfe — vielmehr darum, öffentliche Zustimmung für die vielfältige und schwierige Bildungs- und Sozialarbeit zu erhalten, die sie zum großen Teil mit ehrenamtlichen Kräften und zum wesentlich geringeren Teil mit Sozialarbeitern und Sozialpädagogen Tag um Tag leisten. Sie erstreben gesellschaftliche Anerkennung für ihre Tätigkeit als vierter Erziehungsbereich neben Elternhaus, Schule und Berufsausbildung. Ihnen liegt daran, mehr und besseres leisten zu können. Dafür beanspruchen sie eine kontinuierliche über längere Zeiträume gesicherte öffentliche Förderung, auch zur Deckung der Kosten für qualifizierte Mitarbeiter. Es ist unvertretbar, die Träger der außerschulischen Jugendbildung und die gesamte Jugendhilfe gedanklich in die Kategorie der Empfänger von Erhaltungs- oder Anpassungssubventionen einzuordnen.

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bericht darin überein, daß es auch Aufgabe der Jugendämter selbst ist, Aufgaben und Zielsetzung ihres

Tätigkeitsbereichs in der Öffentlichkeit und in den politischen Gremien sichtbar und verständlich zu machen.

- Die ehrenamtlichen und hauptberuflichen Mitarbeiter der Jugendhilfe finden bisher nicht die gesellschaftliche Anerkennung, die dem Gewicht der von ihnen wahrgenommenen, gesellschaftspolitisch bedeutsamen Aufgaben entspricht. Die Bundesregierung nimmt deshalb gern die Gelegenheit wahr, die Leistungen dieser Kräfte vor aller Öffentlichkeit anzuerkennen. Zur Stärkung ihres Ansehens und zur zutreffenden Bewertung ihrer Tätigkeit wird sich die Bundesregierung für eine Qualifizierung ihrer Ausbildung und für eine Förderung ihrer Fortbildung einsetzen.

23. Im einzelnen kritisiert der Bericht berechtigterweise in diesem Abschnitt die zu unbestimmte Definition zu fordernder und zu erbringender Leistungen der Jugendhilfe. Die Folge war, daß sehr unterschiedliche Aktivitäten von Jugendamt zu Jugendamt entwickelt wurden. Da sich der Bericht nicht ausschließlich an Bundestag und Bundesrat sowie an die Bundesregierung wendet, hätte man vielleicht auch eine Äußerung zu § 5 Abs. 5 JWG erwartet, der die rechtliche Präzisierung der Aufgaben des Jugendamtes dem Landesrecht zuweist. Die bisher mit dieser Regelung gemachten Erfahrungen wird die Bundesregierung zum Anlaß nehmen zu prüfen, ob im neuen Jugendhilferecht im Interesse einer bundeseinheitlichen Praxis an ihre Stelle besser eine Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlaß einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates treten sollte.

24. Im Zusammenhang mit der teilweise bis zur Ablehnung gehenden Kritik an § 5 Abs. 3 JWG fällt auf, daß sich der Bericht zu dem hier konkretisierten Wahlrecht der Personensorgeberechtigten nicht äußert. Dieses Wahlrecht der Eltern, das sich aus Artikel 6 Abs. 2 GG ableitet, wird schon in § 3 JWG gerade für die Fälle näher beschrieben, in denen Personensorgeberechtigte allein die Erziehung ihrer Kinder nicht zu gewährleisten vermögen und neben anderen die Hilfe behördlicher Stellen in Anspruch nehmen wollen oder müssen. Der Respekt vor den im Grundgesetz besonders geschützten Persönlichkeitsrechten verlangt für diese Fälle die Möglichkeit eines Wahlrechts. Es ist daher das Bestreben der Bundesregierung, das Wahlrecht der Personensorgeberechtigten und der Minderjährigen selbst auch im künftigen Jugendhilferecht sicherzustellen.

25. Der kurzen Charakterisierung der Novelle des Jahres 1961 sollte hinzugefügt werden, daß sie die frühere Schutzaufsicht in die Erziehungsbeistandschaft umwandelte, wenngleich diese erst in letzter Zeit durch modellartige Versuche mit hauptamtlichen Erziehungsbeiständen speziell im Vorraum der Heimerziehung größere Bedeutung zu gewinnen beginnt.

26. In diesen Zusammenhang gehört auch ein Hinweis auf die Feststellung des Berichts, § 5 JWG

gebe dem Jugendamt „nur einen sehr vagen und unsystematischen Aufgabenkatalog“. Es ist nabe-liegend, daß dieser Katalog bei der Reform des Jugendhilferechts neu zur Diskussion steht.

27. Schließlich unterstreicht die Bundesregierung in Übereinstimmung mit dem Bericht die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1967. Erst vom Bekanntwerden dieser Entscheidung an begann sich die Jugendhilfe weithin frei von vorher umstrittenen gewesenen Interpretationen zu entwickeln. Das spricht jedoch nicht gegen die allgemein als notwendig erachtete Reform des geltenden Rechts.

Zum Abschnitt II

Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland — eine Bestandsaufnahme

28. Ohne Zweifel kommt der Materialsammlung dieses Abschnitts sowohl für die Gesetzgebung des Bundes als auch für die der Länder große Bedeutung zu. Das gilt insbesondere für die immer wieder gezogenen Vergleiche mit der Erhebung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus den Jahren 1957/1958 und die sich dabei ergebende Entwicklung.

29. Eine systematische Zusammenfassung der einzelnen Vergleiche würde eine eindrucksvolle Dokumentation anerkannter kommunaler Leistungen im Bereich der Jugendhilfe während der letzten zehn Jahren ergeben. Dabei darf es nicht verwundern, wenn sich auch einige negative Entwicklungen, z. B. bei dem Anstieg der Trennung von Innen- und Außendienst, um rund 2,5 % ergeben haben. Der Bericht beurteilt wie die Bundesregierung die personelle, vor allem aber die institutionelle Trennung von Innen- und Außendienst grundsätzlich negativ. Als erfreulich sind deshalb die modellhaften Versuche einer Reihe von Jugendämtern zu bezeichnen, die Innendienst- und Außendienstaufgaben generell oder für einzelne Sachgebiete in der Hand eines Sachbearbeiters oder eines Teams zusammenfassen.

30. Sieht man von den Nachteilen einer Trennung von Innen- und Außendienst ab, fällt bei dem Vergleich die außerordentlich starke Abnahme (von 51,2 % auf 23,5 %) der Zahl der Jugendämter insgesamt auf, die über keinen eigenen Außendienst verfügen. Als erfreulich kann die deutliche Zunahme der spezialfürsorgerischen Dienste in den Jugendämtern gegenüber 1957/1958 unterstrichen werden.

31. Das geltende Recht enthält in § 16 Abs. 2 JWG zwingende Voraussetzungen für die persönliche und fachliche Qualifikation der Jugendamtsleiter. Die Bundesregierung nimmt deshalb gern zur Kenntnis, daß die sozialpädagogische Fachausbildung bei den Jugendamtsleitern heute gegenüber der früher vor-

herrschenden Ausbildung für die allgemeine Verwaltung stark zunimmt.

32. Gern vermerkt die Bundesregierung ferner die im Vergleich zu 1957/1958 heute eindeutige Tendenz zur Verselbständigung der Jugendämter. Die Zahl der selbständigen Jugendämter in allen Größenklassen kommunaler Gebietskörperschaften hat sich um 14 % auf nunmehr 94 % erhöht. Dazu zählt auch die deutliche Abnahme der Belastung von Jugendamtsleitern mit Nebenaufgaben sowie die zunehmende Unabhängigkeit des Jugendamtes von den Außendiensten anderer Behörden.

33. Der Bericht macht in eindringlicher Weise das Fehlen einer alle Bereiche erfassenden *Jugendhilfestatistik* deutlich. Als entscheidender Mangel wird beklagt, daß sie weder einen Nachweis über die Ausgaben der öffentlichen Jugendbehörden für Personal-, Sach- und Investitionskosten, noch Informationen über Tätigkeit und Eigenfinanzierung der freien Jugendhilfe enthält. Es wird auf das Fehlen genauer Zahlen über die in den Jugendämtern Beschäftigten hingewiesen. Unklare Definitionen innerhalb der formlosen Betreuung werden beanstandet.

34. Die Bundesregierung kennt die Lücken der Jugendhilfestatistik. Sie setzt sich mit den Schwierigkeiten, eine aussagekräftigere Statistik zu erreichen, auseinander. Nicht alle Vorwürfe sind allerdings berechtigt. Die Bediensteten der Jugendämter können aus der alle zwei Jahre vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Personalstrukturerhebung des öffentlichen Dienstes ermittelt werden. Besondere Probleme wirft die Erfassung der Leistungen freier Träger der Jugendhilfe (z. B. im Bereich außerschulischer Jugendbildung), der von diesen Trägern aufgebracht werden und der bei den Verbänden und in deren Einrichtungen und Diensten tätigen beruflichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter auf. Eine gesetzlich auferlegte Auskunftspflicht existiert nicht und ist umstritten.

35. Im Arbeitskreis Jugendhilfe-Statistik des Statistischen Bundesamtes, dem Vertreter der Statistischen Landesämter, der Landesjugendbehörden, der kommunalen Jugendämter und der Wohlfahrtsverbände angehören, bemüht sich die Bundesregierung zusammen mit den genannten Fachleuten um eine Abklärung der fachlichen und praktischen Probleme einer stärker differenzierten, den Gesamtbereich der Jugendhilfe besser abdeckenden Statistik. In diese Erörterungen werden nun auch die entsprechenden Empfehlungen des Dritten Jugendberichts eingebracht. Die Bundesregierung wird auf einen baldigen Abschluß der Arbeiten dieses Fachgremiums drängen und bemüht sein, daraus Konsequenzen für die Gesetzgebung zu ziehen. Eine verbesserte öffentliche Jugendhilfestatistik wird als ausreichende Grundlage der Planungsarbeiten sowohl für die Infrastruktur an Sozial- und Bildungseinrichtungen und -diensten auf örtlicher Ebene als auch für die von Bund und Ländern gemeinsam betriebene Bildungsplanung dringend gebraucht.

36. Der Bericht zeigt auch für den *Bereich der wissenschaftlichen Forschung* hier und im folgenden Abschnitt III verschiedentlich weiße Flecken nicht-erforschter Gebiete auf und gibt der Bundesregierung auf diese Weise wertvolle Hinweise dafür, wo bei der zukünftigen Vergabe von Forschungsaufträgen das Schwergewicht liegen sollte. Damit erfüllt der Bericht gleichzeitig eine Erwartung des Gesetzgebers im allgemeinen, aber auch der Bundesregierung, die sie speziell an die Festlegung dieses konkreten Berichtsthemas geknüpft hatte. Im Hinblick auf die Kritik des Berichts an der bisherigen wissenschaftlichen Forschung hält es die Bundesregierung für angebracht, einige grundsätzliche Ausführungen zu diesem Aufgabenbereich zu machen.

— Es ist davon auszugehen, daß im Zuge des von der Bundesregierung befürworteten quantitativen Ausbaues im tertiären Bereich sich verstärkt Möglichkeiten ergeben werden, Forschung im Feld der Jugendhilfe zu betreiben. Dazu wird auch die von der Bundesregierung für erforderlich gehaltene Neubestimmung der Verbindung von Forschung und Lehre im Hochschulbereich und die dortige Ansiedlung von dreijährigen Studiengängen für soziale Berufe beitragen. Das Deutsche Jugendinstitut widmet sich im verstärktem Maße der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet der Jugendhilfe.

— Die Bundesregierung, die rund 85 v. H. der Kosten des Deutschen Jugendinstituts in München trägt, hat vorgesehen, die Zuwendungen an das Deutsche Jugendinstitut im Jahre 1972 beträchtlich zu erhöhen. Sie wird bemüht sein, im verstärktem Maße Mittel für die Durchführung von Forschungsvorhaben bereitzustellen und wird im Einzelfall prüfen, für welche Forschungsaufgaben — genannt werden im Bericht Sozialisationswirkungen der Institutionen der Jugendhilfe, Sozialisationsprobleme, die sich in Verbindung mit den Schulerfahrungen von Jugendlichen ergeben, Maßstäbe für die Erfolgskontrolle im Bereich außerschulischer Jugendbildung sowie der Kinder- und Jugenderholung — vorrangig Förderungsmittel bereitgestellt werden können.

— In Übereinstimmung mit der Bundesregierung widmet sich das Deutsche Jugendinstitut (z. B.) in verstärktem Maße der wissenschaftlichen Arbeit auf dem Gebiet der vorschulischen Erziehung. Eine spezielle Arbeitsgruppe wurde dafür aufgebaut. Diese hat zunächst ab 1970 die wissenschaftliche Begleitung der Modellkindergärten in Rheinland-Pfalz und Hessen übernommen, um sich nun auf die Entwicklung eines Curriculums für den Bereich des sozialen Lernens zu konzentrieren. Beim weiteren Ausbau der Förderung gerade der Curricula-Entwicklung für die Elementarerziehung liegt es nahe, auch die vom Bericht als erforderlich angesehenen Untersuchungen über die Sozialisationswirkung der heutigen Kindergärten sowie die wissenschaftliche Begründung und Legitimation der verschiedenen Reformkonzepte im Bereich der

Elementarerziehung in das Tätigkeitsfeld des Instituts einzubeziehen.

- Die Bundesregierung wird auch weiterhin von Fall zu Fall bereit sein, Forschungsvorhaben freier Träger, die von allgemeinem Interesse für die Lösung von Teilproblemen der Jugendhilfe sind, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten zu fördern.

37. Insgesamt bestätigt der Bericht insoweit die Überzeugung der Bundesregierung, daß systematische wissenschaftliche Forschung im Bereich der Jugendhilfe notwendig ist und bestärkt die Überlegung, die wissenschaftliche Forschung im neuen Jugendhilfegesetz zu institutionalisieren sowie das Deutsche Jugendinstitut schon jetzt auf dieses Ziel hin mehr und mehr entsprechend auszustatten.

38. Die Bundesregierung wird die obersten Landesjugendbehörden anregen, Empfehlungen an die Jugendämter auszuarbeiten, inwieweit bei der finanziellen Förderung von Trägern der freien Jugendhilfe deren unterschiedliche Finanzkraft zu berücksichtigen ist. Diese Empfehlung tritt an die Stelle des Berichts-Vorschlags, diesen Komplex wissenschaftlich untersuchen zu lassen. Die Forderung des Berichts, sich gesicherte Erkenntnisse über die Situation der Jugendlichen im örtlichen Bereich zu schaffen, um eine sinnvolle kommunale Infrastrukturplanung zu ermöglichen und Fehlinvestitionen zu vermeiden, macht deutlich, daß auch Länder und Gemeinden vor der Aufgabe stehen, wissenschaftliche Erhebungen durchführen zu lassen, für deren Vergleichbarkeit von vornherein Sorge getragen werden sollte.

39. Unter „2. Organisationen und Verwaltung“ des Jugendamts nennt der Bericht die allgemeinen Probleme, die sich aus der dargestellten Struktur der Verwaltung ergeben und die sich in der konkreten Tätigkeit der Jugendämter vor allem an drei Stellen in spezifischer Form stellen:

In der Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Innen- und Außendienst;

in den unterschiedlichen Organisationsformen im Bereich des fürsorgerischen Außendienstes;

in den Problemen, die sich im Zusammenhang mit der Stellung der Jugendpflege innerhalb der Verwaltung der Jugendämter ergeben.

40. Die oben bereits angesprochene Trennung von Innen- und Außendienst muß nach Ansicht der Bundesregierung beseitigt werden, wenn vermieden werden soll, daß sachlich zusammenhängende Prozesse der Hilfeleistung für einen Menschen in unsachgemäßer Weise voneinander getrennt werden.

41. Auch gilt es, die Resignation von Sozialarbeitern gegenüber ungunstigen organisatorischen Gegebenheiten ihrer sozialpädagogischen Arbeit zu verhindern. Sie dürfen nicht in die routinemäßige Anwendung der in der Ausbildung erworbenen

Fähigkeiten ableiten. Die Organisation des Jugendamts sollte vielmehr ermöglichen, daß die spezifische, in der Arbeit am konkreten Einzelfall sichtbar werdende Interessenlage des Klienten in die Entscheidung über Leistungen und Hilfen eingeht. Darüber hinaus sollte noch genügend Spielraum für das Erproben neuer, die Bedürfnisse und Interessen der Kinder und Jugendlichen besser berücksichtigender Wege vorhanden sein.

42. Die Bundesregierung hält es keinesfalls für ausreichend bzw. zweckentsprechend, daß nur 29,4 % aller Jugendämter alle fraglichen Aufgaben durch eigene fürsorgerische Außendienste bewältigen. Beispielsweise in der Ermittlungs- und Beratungstätigkeit bei Erziehungsdefiziten handelt es sich um Aufgaben, die nicht rein verwaltungsmäßig, sondern im direkten Kontakt mit Klienten innerhalb ihres sozialen Milieus bewältigt werden müssen.

43. Auch weil es sich im Bereich der Außendienstverhältnisse um Aufgaben handelt, in denen sich Ziele und Selbstverständnis des Jugendamts niederschlagen, sollte ihre Wahrnehmung durch Kräfte anderer Ämter baldigst abgestellt werden.

44. Die Bundesregierung bedauert, daß viele Jugendämter, wie sich aus dem Bericht ergibt, die Einheit der generellen Erziehungsangebote und der individuellen erzieherischen Hilfen nicht ausreichend verwirklichen, weil sie immer noch an der alten Trennung in Jugendfürsorge und Jugendpflege festhalten. Die Bundesregierung ist entschlossen, im neuen Jugendhilfegesetz an der Einheit der Jugendhilfe festzuhalten, zumal die ihr eingeräumte Gesetzgebungskompetenz eine für das gesamte Bundesgebiet einheitliche und damit auch gleichzeitige gesetzliche Regelung des Gesamtbereichs ermöglicht. Gelingt die Verwirklichung der Einheit der Jugendhilfe im Jugendamt nicht, werden die veralteten Begriffe und Aufteilungen zwangsläufig wieder aufleben und die sich in ihnen verkörpernden Aktivitäten mit der Folge auseinanderentwickeln, daß sie das nicht sinnvoll leisten können, was sie sollen.

45. Die Arbeit der Jugendämter wird wegen ihrer Einbettung in die kommunale Selbstverwaltung in besonderem Ausmaß durch die finanziellen und politischen Bedingungen der Kommunen beeinflusst. Darüber hinaus hängt die Effektivität der Jugendämter auch davon ab, wieweit es der Jugendhilfe gelingt, einen entsprechenden Leistungswillen der Kommunen zu aktivieren und sich bei der Mittelverteilung im Rahmen des kommunalen Haushalts durchzusetzen.

46. Weil die Jugendämter erst von einer bestimmten Größenordnung (Einwohnerzahl) der betreffenden Gebietskörperschaft an rationell arbeiten können, erwartet die Bundesregierung von der Gebietsreform nicht zuletzt für die Jugendhilfe insoweit spürbare Verbesserungen, als zumindest das „Leistungsgefälle“ innerhalb der Jugendämter be-

hoben und eine gleichmäßige Verwirklichung des Erziehungsanspruchs junger Menschen gewährleistet wird.

47. Zur Abgrenzung von BSHG und JWG ist die Bundesregierung folgender Meinung:

Die von der Kommission getroffene Feststellung, daß die Eltern bei Leistungen der Jugendhilfe zum Teil stärker herangezogen werden müssen als in der Sozialhilfe, ist nicht nur mißverständlich, sondern in dieser Form auch unzutreffend. Soweit vergleichbare Leistungen in Frage stehen, ist das Gegenteil der Fall. Während in der Sozialhilfe bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt das Einkommen des Minderjährigen und das der Eltern voll in Anspruch zu nehmen ist, gilt dies nicht für die vergleichbaren Leistungen der Jugendhilfe. Aufgrund der Bestimmung des § 81 Abs. 2 JWG findet die besondere Einkommensgrenze des § 79 BSHG Anwendung mit der Folge, daß der Einsatz von Einkommen nur in begrenztem Umfang verlangt werden kann.

Soweit der Bericht bemängelt, daß im Rahmen der Jugendhilfe die Anwendung der Einkommensgrenze des § 81 BSHG ausgeschlossen ist, muß darauf hingewiesen werden, daß diese Einkommensgrenze auch im Rahmen der Sozialhilfe nur bei bestimmten, enumerativ genannten Hilfen in besonderen Lebenslagen Anwendung findet. Die hier genannten Hilfen sind im JWG nicht vorgesehen, dem Minderjährigen werden sie jedoch unabhängig davon, ob und welche Leistungen der Jugendhilfe er erhält, nach den Bestimmungen des BSHG gewährt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Die Frage der Abgrenzung von JWG und BSHG ist auch Gegenstand der Erörterungen in der Kommission für die Reform des Jugendhilferechts. Die Bundesregierung hält vor dieser Reform Gesetzesänderungen zur Klärung der Abgrenzung nicht für tunlich.

Zum Abschnitt III

Der Beitrag der Sozialwissenschaften zur Neuorientierung der Jugendamtsarbeit

48. Hier werden die sozialwissenschaftlichen Grundlagen für die in späteren Abschnitten des Berichts ausgesprochenen Empfehlungen erarbeitet. Soweit sich der Bericht dabei zur wissenschaftlichen Forschung äußert, hat die Bundesregierung hierzu bereits im vorausgehenden Abschnitt Stellung genommen, um eine zweimalige Behandlung der gleichen Frage zu vermeiden.

49. Zur Feststellung des Berichts über weithin fehlende wissenschaftliche Untersuchungen zu der Frage, ob und inwieweit die Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen jugendspezifische Lernprozesse ermöglichen oder ob sie zu einer frühzeitigen Anpassung an Lebens- und Orientierungsformen der Erwachsenen führen und damit notwendige Lern-

prozesse blockieren oder zumindest behindern, weist die Bundesregierung darauf hin, daß sich der 1975 vorzulegende 4. Jugendbericht mit dem Thema (Arbeitstitel) „Sozialisationsprobleme der arbeitenden Jugend — Konsequenzen für Jugendhilfe und Jugendpolitik“ befassen wird.

50. Für den Bereich der Elementarerziehung sieht die gemeinsame Planung von Bund und Ländern (Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung an die Regierungschefs des Bundes und der Länder über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget) u. a. vor, daß bis 1980 70 % der Drei- und Vierjährigen und 85 % der Fünfjährigen ein familienergänzendes institutionelles Erziehungs- und Bildungsangebot (Kindergarten oder Eingangsstufe des Primärbereichs) gemacht werden soll. Dabei werden die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Bereitstellung von Plätzen verstärkt, mehr qualifiziertes Personal gewonnen und die Kinder — Erzieher — Relation verbessert.

51. Auch nach Ansicht der Bundesregierung sprechen viele Argumente dafür, das Gebiet der Jugendhilfe in seiner ganzen Breite — wie oben schon ausgeführt — als ein zusammengehöriges Aufgabefeld zu sehen, die verschiedenen in diesem Feld vorhandenen Ansätze konzeptionell zu integrieren und dem allerdings erheblich modernisierten und ausgebauten Jugendamt die Verantwortung für die Realisierung der hier zu lösenden Aufgaben auf der örtlichen Ebene zu übertragen.

52. Die Bundesregierung bezeichnet es nachdrücklich als Rückschritt, wollte man die bisherige Verwaltungseinheit Jugendamt in der Weise beseitigen, daß man verschiedene seiner Funktionen auf verschiedene Ämter aufteilt. Dadurch würde die jugend- und gesellschaftspolitisch dringend notwendige Wirksamkeit des Jugendamts in unverantwortlicher Weise reduziert. Gegen eine solche Zerreißung des Jugendamts sprechen insbesondere auch folgende grundsätzliche Erwägungen:

53. Es ist notwendig, daß eine von Schule und Berufsausbildungsinstitutionen unabhängige Instanz die Vertretung der spezifischen Interessen von Kindern und Jugendlichen übernimmt und sich kritisch und korrigierend gegenüber allen Zugriffen verhält, die von anderen Interessen als denen einer optimalen Verwirklichung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung geleitet werden. Im Zentrum aller auf Kinder und Jugendliche gerichteten Bemühungen muß unverrückbar der Erziehungsgedanke stehen. Das ist nur in einem — wie oben beschrieben wurde — modern ausgestatteten Jugendamt gewährleistet. Die Bundesregierung wird sich bemühen, im neuen Jugendhilfegesetz die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Sofern ihre Vorstellungen ihre Gesetzgebungskompetenz übersteigen, wird sie zu deren Realisierung mit den zuständigen obersten Landesbehörden entsprechende Kontakte herstellen.

Zum Abschnitt IV**Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt**

54. In diesem Abschnitt wertet die Kommission Ergebnisse von Erhebungen aus, deren Durchführung sie selbst veranlaßt hatte. Sie setzt sich hier ferner mit den Gegebenheiten auseinander, denen Fachkräfte der Jugendhilfe in der „Verwaltungsbehörde Jugendamt“ begegnen. Sie schafft damit die notwendigen Voraussetzungen, um im folgenden Abschnitt realistisch die Aufgaben des neuen Jugendamts formulieren zu können. Gleichzeitig gewinnt sie bedeutsame Ansätze für Reformvorschläge im Bereich der Jugendamtsarbeit. Den „Folgerungen“ aus den Darlegungen dieses Abschnitts, die die Kommission gezogen hat, stimmt die Bundesregierung zu.

55. Mit der traditionellen institutionellen Trennung der Jugendamtsarbeit in Jugendfürsorge und Jugendpflege anstelle einer sachlich gebotenen Gliederung in die einzelnen individuellen und generellen Erziehungsangebote der Jugendhilfe verbindet sich auch eine unterschiedliche Sicht der Jugendhilfe-probleme. Diese Trennung kann sogar zu verschiedenartigen Formen des beruflichen Selbstverständnisses bei sozialpädagogischen Fachkräften im Jugendamt führen und schränkt die Grenzen des Handlungsfeldes der Sozialarbeiter von vornherein in unangemessener Weise ein.

Die Überwindung dieser traditionellen Trennung hält die Bundesregierung über die in diesem Abschnitt des Berichts gezogenen „Folgerungen“ hinaus zur Vermeidung der Erschwernisse für dringlich, zu denen sie sich vor allem in ihrer Stellungnahme zu Abschnitt II näher geäußert hat. Auch in diesem IV. Abschnitt wird die dort vertretene Ansicht der Bundesregierung eindrucksvoll als zutreffend bestätigt.

56. Die Bundesregierung weist mit Besorgnis auf die eindrucksvolle Schilderung des Berichts über ein Gefälle in der Tätigkeit der Träger der Jugendhilfe und der Jugendämter selbst zwischen Stadt und Land zuungunsten der Landgebiete hin. Sie sieht es als wichtige Aufgabe der zuständigen obersten Landesbehörde an, dieses Problem einer Lösung zuzuführen und eine Benachteiligung junger Menschen in ländlichen Wohnbezirken möglichst auszuschließen. Hierzu werden besondere Anstrengungen der Flächenstaaten in ihren Förderungsprogrammen erforderlich sein.

Zum Abschnitt V**Die Aufgaben der Jugendämter**

57. Der V. Abschnitt erhält wiederum eine Fülle von Material, mit dem sich zunächst die Kommission für die Reform des Jugendhilferrechts auseinandersetzen wird. Die Bundesregierung begrüßt

diese Aufgliederung des Stoffes auch als Bestätigung ihrer Reformvorstellungen. Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf jene Punkte, die einer Ergänzung bedürfen oder von denen die Bundesregierung glaubt, sie korrigieren zu sollen.

58. Zu dem im vorletzten Absatz der „Sicherung der materiellen Voraussetzungen der Erziehung“ angesprochenen Problem der Einrichtung sogenannter Unterhaltsvorschubkassen wird von der Bundesregierung das Ergebnis des seit 1969 laufenden und von der Bundesregierung finanzierten Forschungsauftrages „Öffentliche Unterhaltsvorschubkassen“ (den das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. Köln [Direktor: Prof. Dr. O. Blume] im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts e. V. in München durchgeführt), mit dem eine entsprechende Befragungsaktion bei alleinstehenden Müttern mit Kindern verbunden war, dringend erwartet.

59. Ebenfalls im Jahre 1969 führte die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) eine aus Mitteln des Bundesjugendplans geförderte Studienfahrt nach Dänemark zur Erforschung der dortigen Praxis und Erfahrung mit öffentlichen Unterhaltsvorschubkassen durch. Auch hierüber liegt der endgültige Bericht der Bundesregierung noch nicht vor.

60. Auch wenn es ohne Zweifel richtig ist, daß die Sicherstellung des Unterhalts des Kindes einer werdenden und/oder alleinstehenden Mutter manche Sorgen abnehmen kann, muß schon jetzt davon ausgegangen werden, daß die unveränderte Übernahme eines Systems, das in einer anderen Rechts- und Sozialordnung wurzelt, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte. Die Einführung von Unterhaltsvorschubkassen für Minderjährige ist insbesondere deshalb so problematisch, weil durch die vielfach geforderte Gewährung von Unterhalt aus öffentlichen Mitteln ohne Rücksicht auf beispielweise nach Maßgabe des Bundessozialhilfegesetzes geltende Einkommensgrenzen im Ergebnis eine besondere Kategorie von Empfängern sozialer Hilfen entsteht.

61. Die innerhalb der „Erziehungshilfen bei kürzerem oder längerem Ausfall der Eltern“ genannten „Großpflegestellen“ hält die Bundesregierung so lange für problematisch, als nicht eine Begrenzung z. B. auf höchstens acht — einschließlich der eigenen Kinder der Pflegeeltern — oder auf fünf Kinder fremder Eltern erfolgt. Ohne eine solche einheitliche Begrenzung könnte sich diese Hilfe leicht in ihr Gegenteil verkehren.

62. Zur Problematik der „Aufgaben im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum und Gesellschaft“ kann darauf hingewiesen werden, daß die Kommission für die Reform des Jugendhilferrechts im September 1971 mit Vertretern der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen die Fragen eines erweiterten Jugendhilfegesetzes (d. h. Einbeziehung auch der Hilfen für

straffällig gewordene Minderjährige in das Jugendhilferecht im Sinne der Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt) eingehend erörtert hat. Dabei wurde u. a. insoweit Übereinstimmung erzielt, als bei Jugendlichen die Jugendstrafe grundsätzlich durch erzieherische Hilfen ersetzt und nur noch zur Ahndung bei Kapitalverbrechen oder sonstigen schweren Delikten beibehalten werden soll.

63. Die Bundesregierung wird prüfen, ob es möglich ist, die im Bericht genannten „Aufgaben im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Beruf, Politik und Freizeit“ durch eine entsprechende Ergänzung der geförderten Fortbildungsprogramme zu erfüllen.

64. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Kommission für die Reform des Jugendhilferechts über die Ausführungen des Berichts zur „Fortbildung“ hinaus die Frage erörtern würde, ob im neuen Jugendhilfegesetz auf den dringend notwendigen Ausbau von Praxisanleitung und vor allen Dingen der Praxisberatung innerhalb der Jugendamtsarbeit eingegangen werden kann.

65. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die „Kooperation mit anderen Ämtern“ auf die Ämter für Ausbildungsförderung ausgedehnt werden sollte, soweit diese nicht ohnehin dem Jugendamt angegliedert sind.

Zum Abschnitt VI

Zur Organisation der Jugendämter

66. Der VI. Abschnitt enthält die Überlegungen und Empfehlungen der Kommission zur gesamten Organisation, zur personellen Besetzung und sachlichen Ausstattung sowie zur finanziellen Sicherstellung des künftigen Jugendamts unter Berücksichtigung der im vorhergehenden Abschnitt erörterten Aufgaben. Auch ihm kommt deshalb besondere Bedeutung für die Neuordnung des Jugendhilferechts zu.

67. Wie sehr die hier angesprochenen Probleme noch in der Diskussion sind, zeigt die Tatsache, daß sich die Kommission in der Frage der Fachschul Ausbildung für Sozialarbeit („Sozialassistenten“) und hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung des Jugendwohlfahrtsausschusses auf keinen einheitlichen Vorschlag einigen konnte. Um die lebhaft erörterte vor allem dieser offenen Fragen, die durch das Bekanntwerden der Argumente des Dritten Jugendberichts noch vertieft werden wird, nicht vorschnell abzubrechen und aus den in den einleitenden Ausführungen der Bundesregierung zum V. Abschnitt genannten Gründen wird von einer Stellungnahme Abstand genommen. Lediglich zu einzelnen Fragen werden nachfolgende ergänzende Bemerkungen gemacht, damit diese Erwägungen noch in die laufende Erörterung einbezogen werden können:

68. Die Bundesregierung ist mit dem Bericht der Auffassung, daß im neuen Jugendhilfegesetz die „Zweigliederigkeit des Jugendamts“ und die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft und im Jugendwohlfahrtsausschuß beseitigt werden sollten. Von einer Äußerung zu der Frage, ob es neben dem Jugendwohlfahrtsausschuß ein weiteres Gremium geben sollte, sieht die Bundesregierung wegen des derzeitigen Standes der Erörterungen über die Reform des Jugendhilferechts bewußt ab.

69. Zum vorletzten Absatz der Argumente der Befürworter der Ausbildung und des Einsatzes von „Sozialassistenten“ weist die Bundesregierung darauf hin, daß die heute bei öffentlichen Verwaltungen tätigen Sozialarbeiter unter Berufung auf andere Berufsgruppen, wie z. B. Lehrer, Ingenieure oder Dentisten mit ihrer Nachgraduierung rechnen. Unabhängig davon erscheint eine baldige und einheitliche Angleichung der bisher an Höheren Fachschulen ausgebildeten Mitarbeiter an den Status der künftigen Fachhochschulabsolventen im Wege landesrechtlicher Regelungen wünschenswert.

70. Im Interesse der Einheitlichkeit und Gleichzeitigkeit gesetzlicher Regelungen wird die Bundesregierung prüfen, ob es — abweichend von den „Empfehlungen zur gesetzlichen Festlegung der personellen und institutionellen Ausstattung der Jugendämter (Grundausrüstung)“ — zweckmäßiger ist, die nähere Festlegung der Grundausrüstung Ausführungsvorschriften der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates vorzubehalten.

71. Einem kommunalen Jugendamt ist gegenüber einem staatlichen Jugendamt vor allem aus gesellschaftspolitischen Erwägungen der Vorzug zu geben. Zur Sicherung der Jugendamtsaufgaben erscheint besonders eine bürgernahe Verwaltung geeignet, die örtliche Belange optimal zu erkennen vermag und damit die beste Voraussetzung für gestalterisches Handeln unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Strukturen und der spezifischen Bedürfnisse auf örtlicher Ebene bietet.

72. Die Jugendämter sollten möglichst als organisatorische Einheiten selbständig bleiben; jedoch sollte durch die Errichtung entsprechender Koordinations- und Lenkungsstellen eine planvolle und systematische Zusammenarbeit insbesondere mit den Sozialämtern, den Gesundheitsämtern und der Schulverwaltung gesichert werden.

73. Nach Ansicht der Bundesregierung sollte es im übrigen der kommunalen Organisationshoheit überlassen werden zu entscheiden, wie diese organisatorische Einheit benannt wird, ob die Errichtung eines gemeinsamen Jugendamts verschiedener Gebietskörperschaften zur Verhinderung personell unterbesetzter und fachlich nicht qualifizierter Ämter erforderlich ist oder ob bestimmte Funktionen einem zentralen Jugendamt übertragen werden. Hiervon unberührt bleibt die Notwendigkeit einer grundsätz-

lichen Neuordnung der finanziellen Regelungen im Bereich der Jugendhilfe zur Sicherstellung der Jugendamtsarbeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

74. In „5. Zur finanziellen Sicherstellung der Jugendamtsarbeit“ wird unter „Mitwirkung des Bundes“ (Zwischenüberschrift) sicher nicht verkannt, daß die Regelung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wohl keine Aufgabe der Jugendhilfe ist und auch nicht innerhalb eines neuen Jugendhilfegesetzes erfolgen soll oder kann. Im übrigen hat sich die Bundesregierung bereits eingangs zur Frage der Aufwendungen für Leistungen der Jugendhilfe geäußert. Für gewichtiger hält die Bundesregierung nach wie vor eine eindeutige Festlegung von Prioritäten bzw. konkreten Planzielen zur Auffüllung der Infrastruktur und eine ausreichende Bemessung des Anteils der Jugendhilfe am Gesamtvolumen des Haushalts auf den jeweils in Frage kommenden Ebenen. Dazu gehört selbstverständlich auch, diese Ansätze samt angemessenen Steigerungsraten in die mittelfristige Finanzplanung des jeweiligen Bereichs aufzunehmen bzw. fortzuschreiben.

75. Erwähnt werden muß auch das Bestreben der Bundesregierung, im neuen Jugendhilfegesetz eine einheitliche Zuständigkeit des Jugendamts für die Anordnung individueller erzieherischer Hilfen zu begründen, die eine entsprechende Kostenträgerschaft zur Folge haben wird. Damit kann verhindert werden, daß junge Menschen deshalb in ein Heim eingewiesen werden, weil nach geltendem Recht die Kosten der Heimerziehung zu Lasten des Landesjugendamts gehen, während die im Vorfeld der Heimerziehung möglichen offenen Hilfen nicht aus-

geschöpft werden, weil deren Kosten das Jugendamt zu tragen hat.

76. Im Hinblick auf die mit der Herausnahme aus dem bisherigen Milieu — die später unter Umständen Resozialisierungshilfen erforderlich machen kann — und dem Wechsel der bisherigen Bezugsperson verbundenen Schwierigkeiten bzw. Belastungen des jungen Menschen mißt die Bundesregierung dem kontinuierlichen Ausbau der Hilfen im Vorfeld der Heimerziehung ganz besondere Bedeutung bei. Letztlich tragen diese offenen sozialpädagogischen Hilfen zu einer Entlastung der in vielfacher Hinsicht unzulänglichen Heime bei, so daß die frei werdende Kraft aufgewendet werden kann, die Heime mit einer ausreichenden Anzahl hochqualifizierter Erzieher auszustatten.

77. Die Bundesregierung stimmt dem 3. Jugendbericht mit den vorstehend aufgeführten Ergänzungen und Hinweisen zu.

Als Konsequenz aus dem Bericht unterstreicht die Bundesregierung zusammenfassend ihre Entschlossenheit,

1. bis zum Ende dieser Legislaturperiode einen Diskussionsentwurf eines neuen Jugendhilferechts vorzulegen,
2. innerhalb dieser Legislaturperiode noch eine Neufassung des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit vorzulegen und den Schutz der Jugend vor pornographischen Schriften und Abbildungen zu verbessern,
3. einen Perspektivplan zum Bundesjugendplan vorzulegen und
4. grundlegende Vorstellungen über Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe zu erarbeiten.

**Bericht über Bestrebungen und
Leistungen der Jugendhilfe
gemäß § 25 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes
– Dritter Jugendbericht –**

Kommission dritter Jugendbericht:

Vorsitzender: Prof. Dr. Karl Martin Bolte

Mitglieder: Dr. Walter Becker
Prof. Dr. Andreas Flitner
Dr. Bernhard Happe
Dr. Christa Hasenclever (stellvertretende Vorsitzende)
Dr. Karl-Wilhelm Jans
Rudolf Stenzel

Geschäftsführer: Prof. Dr. Walter Hornstein

Geschäftsstelle: Deutsches Jugendinstitut
8 München 13
Infanteriestraße 13

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Verzeichnis der Tabellen	8
Verzeichnis der Schaubilder	9
Verzeichnis wichtiger Gesetze und Abkürzungen	10
Vorwort	11
Zielsetzung des Berichts, Ergebnisse im Überblick, Empfehlungen	13
I. Einführung: Das Jugendamt. Idee — historische Entwicklung — gesetzliche Grundlagen	22
1. Das Jugendamt — Organ der öffentlichen Jugendhilfe	24
2. Historische Entwicklung und gesetzliche Grundlagen	27
3. Erbe und Konzeption der Weimarer Zeit	32
4. Die Abhängigkeit von lokalen Bedingungen	32
5. Auf dem Weg zur Fachbehörde	35
6. Die gesellschaftspolitische Aufgabe	35
II. Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland — eine Bestandsaufnahme	36
1. Zahl und regionale Verteilung	36
2. Organisation und Verwaltung	39
2.1 Innendienst — Außendienst	39
2.2 Organisationsformen des fürsorglichen Außendienstes	41
2.3 Die Stellung der Jugendpflege im Jugendamt	45
2.4 Zur Problematik der Organisation der Jugendamtsarbeit	46
3. Das Personal der Jugendämter	47
3.1 Berufspositionen	47
3.2 Quantitative Verhältnisse und Entwicklungen	48
3.3 Verteilung auf Aufgabenbereiche	51
3.4 Ausbildungsstand	54
3.5 Zur Problematik der personellen Ausstattung der Jugendämter	55
4. Der Jugendwohlfahrtsausschuß	55
4.1 Gesetzliche Grundlagen	55
4.2 Gegenwärtige Situation	57
4.3 Der Jugendwohlfahrtsausschuß im Urteil seiner Mitglieder	58
5. Die Tätigkeit der Jugendämter	60
5.1 Pflegestellen in fremden Familien, Adoption, Vormundschaftswesen	61
5.2 Erziehungsbeistandschaft	63

	Seite
5.3 Die Unterbringung in Heimen nach § 5 und § 6 JWG (vor allem Kinder- und Säuglingsheime)	64
5.4 Fürsorgeerziehung (FE) und Freiwillige Erziehungshilfe (FEH) in Heimen	64
5.5 Jugendgerichtshilfe	66
5.6 Formlose Betreuung	66
5.7 Erziehungsberatung	67
5.8 Elternbildung	67
5.9 Hilfen für Mutter und Kind	69
5.10 Tageseinrichtungen für Kinder	69
5.11 Kinder- und Jugenderholung	70
5.12 Offene Jugendarbeit	71
5.13 Jugendberatung (insbesondere bei Drogengefährdung)	72
5.14 Jugendberufshilfe	72
5.15 Jugendschutz	73
5.16 Wirtschaftliche Hilfen	73
5.17 Fortbildung der Mitarbeiter	73
5.18 Information der Öffentlichkeit	74
6. Modellhafte Aktivitäten	74
6.1 Anonyme Sprechstunde für Jugendliche	75
6.2 Soziale Gruppenarbeit im Jugendamt	76
6.3 Der Jugendclub als Modell politischer Bildung	77
7. Die Jugendämter als Teil der kommunalen Selbstverwaltung	78
7.1 Auswirkungen unterschiedlicher Finanzkraft	78
7.2 Auswirkungen des „kommunalen Leistungswillens“	79
7.3 Das Jugendamt im Zusammenhang der kommunalen Ämter ..	79
7.4 Die Entwicklung zur Verselbständigung der Jugendämter	80
8. Die Kooperation zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe	80
8.1 Gesetzliche Grundlagen	80
8.2 Probleme der Beziehung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe	81
9. Die Landesjugendämter	83
10. Die Finanzierung der öffentlichen Jugendhilfe	84
III. Der Beitrag der Sozialwissenschaften zur Neuorientierung der Jugendamtsarbeit	89
1. Der „Rechtsanspruch auf Erziehung“ als Bezugspunkt zur Bestimmung des gesellschaftlichen Standorts des Jugendamtes	89
2. Das Erziehungssystem der Bundesrepublik Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung	90
2.1 Sozialisation durch die Familie	90
2.2 Institutionalisierte Erziehung im Vorschulalter	92
2.3 Sozialisation durch die Schule	92

	Seite
2.4 Sozialisation durch Berufsausbildung	93
2.5 Der Beitrag der Jugendhilfe zur Sozialisation	94
2.6 Sozialisation durch Öffentlichkeit	96
3. Sozialisationsprobleme und die Aufgaben der Jugendhilfe	97
3.1 Problemlagen im Zusammenhang mit der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen	98
3.2 Problemlagen im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum und Gesellschaft	98
3.3 Problemlagen im Zusammenhang mit der Sozialisations-situation der Kinder und Jugendlichen im Kleinkind- und Schulalter	99
3.4 Problemlagen im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Beruf, Politik und Freizeit	100
4. Zur Frage der „Einheit“ der Jugendhilfe und zur Frage der Zuordnung der Jugendhilfe-Aufgaben zum Jugendamt	101
5. Notwendige Arbeitsprozesse im Jugendamt	102
IV. Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt	103
1. Bedingungen im Zusammenhang mit dem Standort der Jugendhilfe im sozio-ökonomischen System und im Sozialisationssystem der Bundesrepublik Deutschland	103
2. Bedingungen im Zusammenhang mit der organisatorischen Gliederung der Jugendämter	106
3. Bedingungen im Zusammenhang mit der Einbettung der Jugendämter in die öffentliche Verwaltung	107
4. Die Mitarbeiter des Jugendamtes im Spannungsfeld widersprüchlicher Erwartungen	109
5. Folgerungen	110
V. Die Aufgaben der Jugendämter	111
1. Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen	111
2. Aufgaben im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum und Gesellschaft	115
3. Aufgaben im Zusammenhang mit der Situation der Kinder im Kleinkindalter und im Schulalter	116
4. Aufgaben im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Beruf, Politik und Freizeit	117
5. Die Sicherung eigener Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben durch die Jugendämter	118
VI. Zur Organisation der Jugendämter	122
1. Zur inneren Organisation und personellen Ausstattung der Jugendämter	123
1.1 Zur Qualifikation der Mitarbeiter	123
1.2 Forderungen an die Ausbildung	124
1.3 Zur Organisation der Jugendamtsarbeit	126
1.4 Übergangslösungen	127

	Seite
1.5 Empfehlung zur gesetzlichen Festlegung der personellen und institutionellen Ausstattung der Jugendämter (Grundausstattung)	128
1.6. Bauliche Gestaltung und räumliche Ausstattung des Jugendamtes	129
2. Zur Problematik kommunaler oder staatlicher Jugendämter und zur Frage der organisatorischen Selbständigkeit der Jugendämter	130
2.1 Die derzeitige Rechtslage	130
2.2 Argumente für und gegen verschiedene mögliche Regelungen	131
2.3 Schlußfolgerungen	133
2.4 Zur Frage der organisatorischen Selbständigkeit der Jugendämter	133
3. Zur Problematik des Jugendwohlfahrtsausschusses	135
3.1 Die Ausgangslage	135
3.2 Argumente für und gegen den Jugendwohlfahrtsausschuß	136
3.3 Schlußfolgerungen	138
4. Zur Unterstützung der örtlichen Jugendämter durch Landesjugendämter	140
4.1 Die Aufgaben der Landesjugendämter	140
4.2 Voraussetzungen für die Arbeit der Landesjugendämter	141
4.3 Kommunales oder staatliches Landesjugendamt?	141
5. Zur finanziellen Sicherstellung der Jugendamtsarbeit	142
6. Gesetzgeberische Konsequenzen der Empfehlungen der Kommission	144
Anmerkungen	147
Organisationspläne	154
Länderausführungsgesetze zum JWG	162

Verzeichnis der Tabellen

	Seite
1 Wohnbevölkerung bis unter 25 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland am 31. 12. 1969	25
2 Schüler/Studenten und erwerbstätige Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland Anfang 1969	25
3 Häufigkeit von Verhaltensstörungen bei Kindern in einer deutschen Mittelstadt	26
4 Häufigkeit von Verhaltensstörungen bei Kindern im internationalen Vergleich	26
5 Entwicklungstendenzen im Bereich der Hilfeleistungen der Jugendämter	28
6 Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und durchschnittlicher Beschäftigtenzahl	36
7 Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland nach Bundesländern und Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	38
8 Zusammenarbeit des Jugendamtes mit dem fürsorgerischen Außendienst anderer Stellen nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	43
9 Die Familienfürsorge (FaFü) und ihre Zuordnung zum Jugendamt oder zu anderen Ämtern	44
10 Personal der Jugendwohlfahrtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland	48
11 Durchschnittliche Beschäftigtenzahl in den Jugendämtern der Bundesrepublik Deutschland nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen 1957/58 und 1968 ..	49
12 Beschäftigte der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Laufbahngruppen 1957/58 und 1968	49
13 Personal der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Aufgabenbereichen 1957/58 und 1968	51
14 Hauptamtliche Jugendpfleger in den Jugendämtern der Bundesländer und West-Berlins	53
15 Stimmberechtigte und beratende Mitglieder der Jugendwohlfahrtsausschüsse nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	57
16 Ständige Unterausschüsse der Jugendwohlfahrtsausschüsse nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	59
17 Das zahlenmäßige Verhältnis von Mitgliedern aus der Vertretungskörperschaft zu Mitgliedern aus der Bevölkerung pro Jugendwohlfahrtsausschuß ...	59
18 Kindergartenplätze und Kinder im Kindergartenalter in der Bundesrepublik Deutschland	69
19 Aufwand aus öffentlichen Mitteln für die Jugendhilfe im Rechnungsjahr 1969	85
20 Gesamtaufwand der öffentlichen Hand für die öffentliche Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland 1968	87

Verzeichnis der Schaubilder

	Seite
1 Die Aufgaben des Jugendamtes nach dem JWG	23
2 Die Organisation des Jugendamtes	30
3 Organisationspläne zweier Jugendämter unterschiedlicher Größenordnung ..	33
4 Die Organisation der obersten Landesbehörden und der Landesjugendämter	34
5 Die regionale Verteilung der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland	37
6 Organisationsplan eines Großstadt-Jugendamtes	40
7 Die Trennung von Innendienst- und Außendienst	41
8 Die Wahrnehmung des fürsorgerischen Außendienstes	42
9 Beschäftigte der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Laufbahngruppen 1957/58 und 1968	50
10 Personal der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Aufgabenbereichen 1957/58 und 1968	52
11 Die regionale Verteilung der Erziehungsberatungsstellen in der Bundes- republik Deutschland	68
12 Ausgewählte Bruttoausgaben für die öffentliche Jugendhilfe im Rechnungs- jahr 1969 nach den finanziell aufwendigsten Leistungen	86
13 Entwicklung des Aufwands aus öffentlichen Mitteln für die Jugendhilfe im Zeitraum von 1965 bis 1969	87

Verzeichnis wichtiger Gesetze und Abkürzungen

AFG	Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 582)
AFöG	Ausbildungsförderungsgesetz vom 19. 9. 1969 (BGBl. I S. 1719)
BerbG	Berufsbildungsgesetz vom 14. 8. 1969 (BGBl. I S. 1112)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (RGBl. S. 195) i. d. F. vom 27. 6. 1970 (BGBl. I S. 911)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30. 6. 1961 (BGBl. I S. 815) i. d. F. vom 18. 9. 1969 (BGBl. I S. 1688)
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. 5. 1898 (RGBl. S. 189) i. d. F. vom 20. 5. 1898 (RGBl. S. 771)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 9. 6. 1953 i. d. F. vom 29. 4. 1961 (BGBl. I S. 497)
JASchG	Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend vom 9. 7. 1960 (BGBl. I S. 665)
JGG	Jugendgerichtsgesetz vom 4. 8. 1953 (BGBl. I S. 751)
JgSchG	Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit vom 27. 7. 1957 (BGBl. I S. 1058)
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz vom 11. 8. 1961 i. d. F. vom 6. 8. 1970 (BGBl. I S. 1197)
KAnnVermG	Gesetz über die Vermittlung zur Annahme an Kindes Statt vom 29. 3. 1951 (BGBl. I S. 241)
AGJJ	Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge
DJI	Deutsches Jugendinstitut, München
FE	Fürsorgeerziehung
FEH	Freiwillige Erziehungshilfe

Vorwort

§ 25 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen „Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“ vorzulegen.

Während die ursprüngliche Formulierung des § 25 JWG ganz allgemein von einem „Bericht über die Lage der Jugend und die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe“ sprach, enthält das „Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 22. Dezember 1967“ (BGBl. I, S.1348) eine Reihe von Festlegungen, die sowohl die Zielsetzung der Berichte als auch die Form ihrer Erarbeitung betreffen.

Danach soll nur jeder dritte Bericht einen Überblick über die „gesamte Jugendhilfe“ vermitteln; die beiden andern sollen jeweils nur Teilgebiete der Jugendhilfe behandeln. Den Berichten wird die Aufgabe gestellt, besonders auch auf „Mängel“ hinzuweisen und „Verbesserungsvorschläge“ zu entwickeln. Die Ausarbeitung der Berichte soll nicht mehr durch das federführende Ministerium selbst, sondern durch eine Kommission erfolgen, der „bis zu sieben fachkundige Persönlichkeiten“ angehören sollen. Die Bundesregierung wird verpflichtet, dem Bericht „eine Stellungnahme mit den von ihr für notwendig gehaltenen Folgerungen“ beizufügen.

Mit diesen Regelungen sollen Schwierigkeiten, die sich bei der Abfassung der ersten beiden Jugendberichte (1965 und 1968) ergeben hatten, beseitigt werden. So hatte sich die Verpflichtung, einen Überblick über „die Lage der Jugend und die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe“ im ganzen zu geben, als kaum realisierbar erwiesen. Außerdem hatte es sich als mißlich herausgestellt, daß das federführende Ministerium bei der früheren Form der Berichterstattung zwar verantwortlich für den Inhalt des Berichts war, andererseits jedoch in erheblichem Umfang auf die Mitarbeit von Experten angewiesen war, ohne daß deren Mitarbeit einen adäquaten Ausdruck in den entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der inhaltlichen und konzeptionellen Gestaltung des Berichts fand. Schließlich schien es aus vielen Gründen zweckmäßiger, einen Bericht, der auch eine kritische Analyse der bestehenden Verhältnisse enthalten sollte, von einer unabhängigen Kommission erstellen zu lassen.

Der hier vorgelegte Bericht ist der neuen Regelung entsprechend von einer Kommission erarbeitet worden, die vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit berufen wurde.

Der Kommission gehörten an:

Dr. Karl-Martin Bolte, Prof. für Soziologie an der Universität München (Vorsitzender);

Dr. Walter Becker, Leiter der ehemaligen Jugendbehörde Hamburg, lt. Regierungsdirektor a. D., Hamburg;

Dr. Andreas Flitner, Prof. für Pädagogik an der Universität Tübingen;

Dr. Bernhard Happe, Hauptreferent für Jugend- und Sozialhilfe beim Deutschen Städtetag, Köln;

Dr. Christa Hasenclever, Leiterin der Abteilung für Grundsatzfragen der Sozial- und Jugendhilfe bei der Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband, Bonn (stellvertretende Vorsitzende);

Dr. Karl-Wilhelm Jans, Landesrat, Leiter der Abteilung Jugendwohlfahrt, (Landesjugendamt), Landschaftsverband Rheinland, Köln;

Rudolf Stenzel, Ministerialrat, Leiter der Gruppe Jugendhilfe und Familienförderung, Hessisches Sozialministerium, Wiesbaden.

Die Kommission trat am 28./29. 4. 1969 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen. Sie hat in einer Vielzahl von mehrtägigen Sitzungen über die Vergabe von notwendig erscheinenden Forschungsprojekten sowie über die zwischen den Sitzungen erarbeiteten Unterlagen beraten und diesen Bericht am 26. 7. 1971 verabschiedet.

In ihrer Arbeit wurde die Kommission vor allem unterstützt

- 1) durch Dr. Walter Hornstein, Prof. an der Universität München, Direktor des Deutschen Jugendinstituts, der als Geschäftsführer der Kommission fungierte. In dieser Eigenschaft nahm er nicht nur an allen Sitzungen und sonstigen Arbeiten der Kommission teil, sondern koordinierte darüber hinaus die vergebenen Forschungsaufträge sowie die Tätigkeit der aus Mitarbeitern des DJI bestehenden „Arbeitsgruppe Jugendbericht“ und nahm die notwendigen Kontakte zum Ministerium wahr;
- 2) durch wissenschaftliche Mitarbeiter des DJI, die von der Kommission angeregte Untersuchungen durchführten und darüber hinaus zum Teil als „Arbeitsgruppe Jugendbericht“ an den Diskussionen der Kommission aktiv teilnahmen sowie die Sitzungsprotokolle erstellten. In diesem Sinne wurden tätig: Dipl.-Soz. Lothar Böhnisch, Dipl.-Sozialwirt Elke Fluk, Dipl.-Psych. Dr. Hermann Gaensslen, Dipl.-Soz. Hans Lösch, Nikolaus Viernstein, Dipl.-Soz. Hermann Voit, Dipl.-Volkswirt Ortrud Zettel;
- 3) durch Leo Herbert Haller, Leiter des Kreisjugendamtes Köln, der im Auftrag der Kommission einen Bericht über die Arbeitssituation ausgewählter Jugendämter und weitere wichtige Daten lieferte;

- 4) durch folgende Persönlichkeiten, die von der Kommission als Experten gehört wurden: Dr. Horst Ebhardt, Wissenschaftlicher Oberrat am Institut für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, Hamburg; Wilhelm Gerber, Leiter des Kreisjugendamtes Lüdenscheid; Kurt Köster, Leiter des Stadtjugendamtes Dortmund; Franz Krämer, Leiter des Kreisjugendamtes Kempen; Heinz Mösoner, Leiter des Stadtjugendamtes Nürnberg; Dr. Tilman Moser, Soziologe, Frankfurt/Main; Werner Schmidt, Leiter des Kreisjugendamtes Uelzen; Hartmut Scupin, Geschäftsführer des Deutschen Caritasverbandes, Braunschweig; Dr. Dieter Sengling, Leiter des Stadtjugendamtes Münster sowie die Leiter und ausgewählte Mitarbeiter des Stadtjugendamtes Memmingen, des Kreisjugendamtes Tübingen, des Stadtjugendamtes Köln, des Kreisjugendamtes Darmstadt und des Stadtjugendamtes Osnabrück.
- 5) durch Mitarbeiter des Pädagogischen Seminars der Universität Tübingen, die an der Ausarbeitung jenes Teils des Berichts mitwirkten, in dem die derzeitige Situation dargestellt wird: Peter Bastiaan, Johannes Bleek, Werner Hagenah;
- 6) durch all jene, die im Rahmen der durch die Kommission veranlaßten Erhebungen befragt wurden, bzw. die Datensammlung anderweitig unterstützt haben; insbesondere Leitung, Verwaltung und Mitarbeiter der untersuchten Jugendämter.

Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang allen, die ihr bei der Durchführung ihrer Arbeit geholfen haben, danken.

München, im Juli 1971

Prof. Dr. Karl-Martin Bolte

Zielsetzung des Berichts, Ergebnisse im Überblick, Empfehlungen

Zielsetzung des Berichts

Die Bundesregierung hat nach vielfältigen Konsultationen mit Experten der Jugendhilfe für den hier vorliegenden Dritten Jugendbericht das Thema „Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter in der BRD“ festgelegt.

Nach der geltenden Gesetzeslage ist das Jugendamt die für die Koordinierung und praktische Gestaltung aller Jugendhilfeleistungen auf örtlicher Ebene verantwortliche Stelle. Um beurteilen zu können, inwieweit die Jugendämter in der Lage sind, die Absichten des Gesetzgebers zu verwirklichen, hielt die Kommission zunächst eine Analyse der derzeitigen Situation der Jugendamtsarbeit für erforderlich. Auf dieser Grundlage konnte dann sowohl nach den grundsätzlichen Problemen gefragt werden, denen sich Jugendhilfe und insbesondere Jugendamtsarbeit in unserer Gesellschaft ausgesetzt sieht, als auch auf Möglichkeiten hingewiesen werden, die sich für eine wirksame Behandlung dieser Probleme in Zukunft bieten.

Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß sie in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit von 26 Monaten nicht in der Lage war, die vielfältigen Fragen, die in Verbindung mit Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter entstehen, bis ins Detail zu verfolgen, und daß sie daher auch sicher nicht allen Erwartungen gerecht zu werden vermag, die sich an den vorliegenden Bericht knüpfen. Für die Erarbeitung des Berichts stellte sie sich drei Aufgaben:

Erstens sollte in Form einer Bestandsaufnahme die heutige Situation der Jugendämter analysiert, und es sollte die große Verschiedenartigkeit aufgewiesen werden, in der sich die Arbeit der Jugendämter unter den spezifischen historischen und regionalen Bedingungen in der BRD vollzieht. Dabei sollten die Ursachen dieser Differenzierung und ihre Wirkungen — insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung der vom Gesetzgeber formulierten Aufgaben — herausgearbeitet werden.

Zweitens sollte der Versuch unternommen werden, die Aufgabe der Jugendhilfe im Rahmen unserer Gesellschaft neu zu durchdenken und den spezifischen „Ort“ zu bestimmen, den Jugendamtsarbeit im Rahmen aller jener Bestrebungen und Aktivitäten, die sich auf Jugend beziehen, in unserer Gesellschaft einnimmt bzw. einnehmen könnte. Nur auf der Basis solcher (theoretischer) Überlegungen erschien es möglich, einen Beurteilungsstandpunkt dafür zu gewinnen, ob und inwieweit in der derzeitigen Situation unserer Gesellschaft Jugendämter notwendig sind und wie ihre Aufgaben aussehen müßten.

Drittens ging es um die organisatorische Umsetzung dessen, was sich aus den konzeptionellen Über-

legungen als Aufgaben ergeben hatte. Im Vordergrund stand dabei die Frage, wie entsprechende, für die Verwirklichung der Aufgaben geeignete Organisationsformen der Jugendämter aussehen und welche personellen, finanziellen, verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden müßten.

Das „Jugendamt“ stellt sich dem Betrachter als eine aus verschiedenen historischen Anlässen entstandene, rechtlich begründete Institution dar, die in unserer Gesellschaft auf junge Menschen bezogene Aufgaben von großer Spannweite wahrzunehmen hat. Seine Entwicklung ist unter anderem durch politische, soziologisch-pädagogische, verwaltungsorganisatorische, fiskalische und aus der Arbeitspraxis der Jugendhilfe hervorgehende Impulse gesteuert worden.

Um die vielfältigen Dimensionen „des Jugendamts“ zu erfassen, bedarf es verschiedener Betrachtungsweisen. Im vorliegenden Dritten Jugendbericht verschmelzen daher sozialstatistische, soziologische, sozialpsychologische, pädagogische, juristische und der Alltagserfahrung der Jugendhilfepraxis entlehnte Fragestellungen und Darstellungsweisen miteinander.

Im ersten einführenden Teil wird das Jugendamt „vorgestellt“. Seine historischen Wurzeln, seine gesetzlichen Grundlagen, sein Arbeitsbereich, sein organisatorischer Aufbau und seine gesellschaftspolitische Problematik werden skizziert.

Der zweite Teil bringt eine Bestandsaufnahme zur Situation und Tätigkeit der Jugendämter im einzelnen. Mit Hilfe von Daten aus der amtlichen Statistik, aus der Jugendhilfe-Literatur, aus Erhebungen, die auf Veranlassung der Kommission durchgeführt wurden, aus Ergebnissen von Hearings und aus der Erfahrung der Kommissionsmitglieder wird versucht, die derzeitige „Jugendamtswirklichkeit“ in ihrer erheblichen regionalen Differenzierung darzustellen. In diesem Teil werden zwar bereits an vielen Stellen Unzulänglichkeiten und Schwierigkeiten der heutigen Jugendamtsarbeit sichtbar, aber die Kommission hat sich bemüht, ausdrückliche Beurteilungen dieser Situation hier noch zu vermeiden.

Im dritten Teil werden die Bezugspunkte für alle Beurteilungen und Empfehlungen der Kommission entwickelt. Dies geschieht dadurch, daß zunächst die Frage nach der Einordnung der Jugendhilfe in die Gesamtheit der Aktivitäten aufgeworfen wird, die sich im Rahmen unserer Gesellschaft auf junge Menschen beziehen. Es werden dann die grundsätzliche Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer besonderen Einrichtung zur Sicherung der spezifischen Interessen und Bedürfnisse junger Menschen diskutiert sowie die „Problemlagen“ herausgearbeitet, mit denen sich eine derartige Einrichtung zu befassen hat.

Im vierten Teil wird versucht, darzulegen, mit welchen Gegebenheiten und Schwierigkeiten im Rahmen der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse ein institutionalisiertes Handeln zu rechnen hat, das auf die im dritten Teil aufgewiesenen Problemlagen bezogen ist. Die Kommission wertet hier Erhebungen aus, die auf ihre Veranlassung hin durchgeführt wurden und die eine genauere Kenntnis der Handlungsbedingungen in der Organisation Jugendamt anstreben.

Im fünften Teil werden dann die Aufgaben formuliert, die sich einer Institution stellen, welche sich — im Hinblick auf die im vierten Teil skizzierten Schwierigkeiten — mit den im dritten Teil dargelegten Problemlagen auseinanderzusetzen hat. Es wird geprüft, inwieweit die Tätigkeit der derzeitigen Jugendämter diesen Aufgaben entspricht und welche Empfehlungen sich aus diesen Befunden ergeben.

Im sechsten Teil werden Vorschläge für die organisatorische Einbettung, die innere Organisation, die finanzielle Sicherstellung sowie die personelle und sachliche Ausstattung zukünftiger Jugendämter skizziert. Die Kommission versucht in diesem Teil, diejenigen organisatorischen Änderungen vorzuschlagen, von denen sie glaubt, daß sie unerlässlich sind, wenn die Jugendämter in Zukunft die von der Kommission für erforderlich gehaltenen Aufgaben durchführen sollen.

Die wichtigsten Ergebnisse des Berichts sowie die wichtigsten „Empfehlungen“, die sich aus dem Bericht ergeben, werden der ausführlichen Darstellung vorangestellt und folgen in den nächsten beiden Abschnitten. Diese Abschnitte wollen nicht die Lektüre des Berichtes ersetzen; sie sollen dem Leser jedoch die Übersicht über Aufbau und wichtige Ergebnisse dieses Berichtes erleichtern.

Der Bericht erscheint in einem Moment großer bildungs- und jugendpolitischer Aktivität in der Bundesrepublik. Die zum Teil bereits in Kraft getretenen, zum Teil erst zu erwartenden gesetzlichen Neuregelungen werden von erheblichen Konsequenzen für die Situation der heranwachsenden Generation und für die Arbeit der Jugendämter sein. Hierher gehören unter anderem die Reform des Nichtehelechts, das Ausbildungsförderungsgesetz, das Berufsbildungsgesetz, die Herabsetzung des Wahlalters, die von vielen befürwortete Herabsetzung der Volljährigkeitsgrenze und — mit besonderem Gewicht — die zu erwartende Reform des Jugendhilferechts. Die Kommission hat versucht, die wichtigsten Entwicklungen im Auge zu behalten, ist sich jedoch im klaren darüber, daß dies nicht in jeder Hinsicht und an allen Stellen möglich war — nicht zuletzt auch deshalb, weil die Entwicklung auf manchen Gebieten schwer abzuschätzen ist. Dies gilt auch für die Berücksichtigung der Konsequenzen der Verwaltungs- und Gebietsreform. Wegen der Unterschiedlichkeit der Verhältnisse und Bestrebungen in den einzelnen Bundesländern und wegen der Kürze der Zeit war es der Kommission nicht möglich, eingehender auf die möglichen Konsequenzen gerade dieser Entwicklungen einzugehen. Sie hofft jedoch, daß die Ergebnisse ihrer Arbeit so formu-

liert sind, daß sie auch auf gewandelte Bedingungen übertragbar erscheinen.

Die Kommission sah ihre Aufgabe vor allem darin, Mängel der bestehenden Situation aufzudecken und auf notwendige Veränderungen hinzuweisen, um so den Gesetzgeber zur Initiative anzuregen. Da sie nicht jede Aktivität im Bereich der Jugendhilfe ausführlich und angemessen behandeln konnte, entsteht die Gefahr, daß vorhandene, aber nicht besonders erwähnte Aktivitäten im Bereich der Jugendhilfe als von ihr unterbewertet erscheinen. Die Kommission hält es deshalb für notwendig, ausdrücklich zu betonen, daß sie immer wieder von der Initiative und Arbeitsleistung der Mitarbeiter der Jugendämter beeindruckt sowie von den Spannungssituationen und unzulänglichen Arbeitsbedingungen betroffen war, unter denen diese Mitarbeiter in vielen Fällen arbeiten müssen. Es ist zweifellos nicht zuletzt der Einsatzbereitschaft der im Bereich der Jugendhilfe Tätigen zu verdanken, daß trotz strukturbedingter Schwierigkeiten und einer aus vielen Quellen resultierenden Unterbewertung der Jugendhilfe im Vergleich zu anderen Gesellschaftsaufgaben hier eine Arbeit geleistet wird, die bisher keinesfalls eine ihrer Bedeutung entsprechende öffentliche Anerkennung erfährt.

Ergebnisse im Überblick

I. Einführung:

Das Jugendamt: Idee — historische Entwicklung — gesetzliche Grundlagen

1. Das Jugendamt gehört zu jenen Einrichtungen und Ämtern, die, wie das Sozialamt, das Gesundheitsamt und das Schulamt, der Verwirklichung spezifischer öffentlicher Aufgaben dienen. Sein Auftrag besteht in der Wahrnehmung und Sicherung öffentlicher Erziehungsleistungen außerhalb von Schule und Beruf. Die Aufgaben beziehen sich sowohl auf die allgemeine erzieherische Förderung der Jugend im ganzen (nach der Intention des Gesetzgebers auch der über 21jährigen) als auch auf besondere erzieherische Hilfen für einzelne oder besondere Gruppen von Kindern und Jugendlichen.

2. Das Schicksal des Jugendamtes ist durch politische und wirtschaftliche Entwicklungen verschiedenster Art sowie insbesondere durch rechtliche, verwaltungsorganisatorische und erziehungspolitische Faktoren bestimmt worden. Sie haben dazu geführt, daß das Jugendamt sich nicht in der gleichen Weise entwickeln konnte wie vergleichbare andere öffentliche Ämter.

3. Insbesondere die Gesetzgebung, die ihrerseits mit der gesellschaftlichen Entwicklung nicht Schritt hielt, war dem Jugendamt nicht förderlich. Das RJWG von 1922 hat das Jugendamt zwar begründet; die ihm zugrunde liegenden Intentionen konnten jedoch aus vielerlei äußeren Gründen nur in sehr be-

schränktem Umfang verwirklicht werden; hinzu kam, daß die auf die Arbeit der Jugendämter bezogenen Gesetze bis zur Gegenwart erhebliche, die Wirksamkeit der Jugendämter beeinträchtigende Mängel aufweisen.

4. Das Jugendamt ist auch heute noch weitgehend geprägt durch seine Herkunft aus der Weimarer Zeit. Dies zeigt sich sowohl in seinem pädagogischen Konzept, das auf die reformpädagogische Bewegung nach dem ersten Weltkrieg zurückgeht, als auch in der für das Jugendamt charakteristischen Zweiteilung in Verwaltung und Jugendwohlfahrtsauschuß.

5. Die Zugehörigkeit der Jugendhilfe zur kommunalen Selbstverwaltung bringt es mit sich, daß die Arbeit der Jugendämter in erheblichem Ausmaß von den jeweiligen finanziellen und politischen Bedingungen der einzelnen Kommunen abhängt. Auf diese Weise kommt es zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich der inneren Organisation und der vorhandenen Aktivitäten. Dies gilt nicht nur für die örtlichen Jugendämter, sondern auch für die überörtlichen Träger der Jugendhilfe (Landesjugendämter).

6. Die Entwicklung des Jugendamtes zur Fachbehörde, die in der Diskussion seit langem gefordert wird, ist aus einer Reihe von Gründen bisher nicht in wünschenswertem Umfang erfolgt. Ein wichtiger Grund dafür liegt in dem geringen Grad der Professionalisierung der Jugendamtsarbeit. Während die Erziehungsprozesse in anderen Erziehungsfeldern in zunehmendem Maße von berufsmäßigen Erziehern mit eindeutig festgelegten Qualifikationen übernommen wurden, ist die Ausbildung und auch das Berufsverständnis der im Bereich der Jugendhilfe Tätigen noch sehr heterogen.

7. Das Jugendamt hat nach den Intentionen des Gesetzgebers eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe zu erfüllen: das Jugendamt ist der Ort, wo über die Erfüllung von Erziehungsleistungen für einzelne hinaus Erziehungsprobleme und -bedürfnisse der heranwachsenden Generation im ganzen erfaßt, analysiert und bewußt gemacht werden sollen.

II. Organisation und Tätigkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland – eine Bestandsaufnahme

8. Es gibt in der Bundesrepublik derzeit 643 örtliche Jugendämter. Dabei handelt es sich um 136 Jugendämter kreisfreier Städte, um 406 Jugendämter in Landkreisen und um 101 selbständige Jugendämter in kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern. Die Jugendämter unterscheiden sich hinsichtlich ihres organisatorischen Aufbaus und ihrer personellen Besetzung sowie nach Umfang, Schwerpunkt und Stil ihrer Tätigkeiten außerordentlich stark. Bei der personellen Besetzung reicht

die Spannbreite von Kreisjugendämtern mit 4 Mitarbeitern bis zu Großstadtjugendämtern mit mehr als 1000. Eine Bestandsaufnahme der Situation der Jugendämter in der Bundesrepublik kann sich deshalb vorwiegend nur auf die strukturellen, allgemein vergleichbaren Probleme der Jugendamtsarbeit richten; sie kann auf vorhandene Differenzierungen hinweisen, diese aber nicht immer im einzelnen darstellen.

9. Als „kommunale Behörde“ ist die Verwaltung des Jugendamts nach grundlegenden kommunalen Organisationsprinzipien aufgebaut. Aus dieser Verwaltungsstruktur ergibt sich für die Organisation Jugendamt eine Spannung zwischen ihrem pädagogischen Auftrag und dessen verwaltungsmäßiger Verwirklichung. In der inneren Organisation der Jugendämter stellen sich damit vor allem Probleme hinsichtlich der Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen einem Innendienst, der überwiegend von Verwaltungsfachkräften und einem Außendienst, der in der Regel von sozialen Fachkräften durchgeführt wird.

10. Die jugendfürsorgerischen Dienste werden in sehr unterschiedlichen Organisationsformen wahrgenommen und z. T. in anderen Ämtern (insbesondere den Gesundheits- und Sozialämtern), bzw. in Verbindung mit ihnen, oder von Trägern der freien Jugendhilfe durchgeführt. Eine eigene Außenfürsorge ist nur bei knapp 30% aller Jugendämter eingerichtet. Die vorwiegende Form ist die „Familienfürsorge“, d. h. die gemeinsame Durchführung von Aufgaben der wirtschaftlichen Fürsorge, der gesundheitlichen Betreuung und der Jugendhilfe für Familien eines bestimmten Bezirks durch eine Sozialarbeiterin, die organisatorisch dem einen oder anderen Amt zugeordnet werden kann. Daneben werden zunehmend spezielle jugendfürsorgerische Außendienste (Erziehungsbeistandschaft, Jugendgerichtshilfe u. ä.) im Jugendamt eingerichtet.

Die Jugendpflege nimmt in den Jugendämtern bisher oft nur eine „Randstellung“ ein. Kennzeichnend für diese Arbeit ist die Zufälligkeit der Initiativen sowie eine mehr reaktive als zielgerichtete Aktivität und die weitgehende Delegation dieses Arbeitsfeldes an die freien Verbände der Jugendpflege. Eine systematische Zusammenarbeit zwischen Jugendpflege und Jugendfürsorge ist relativ selten.

11. Die personelle Ausstattung der Jugendämter ist allenfalls in einigen großen Städten befriedigend. In vielen Landkreisen sind nicht einmal die minimalen personellen Voraussetzungen geschaffen, die für die Entfaltung der Jugendamtsaktivitäten nötig sind. Darüber hinaus verfügen viele Jugendämter nur über einen außerordentlich geringen finanziellen Spielraum. So können hier kaum die jugendfürsorgerischen Leistungen (§ 4 Ziff. 1–3 JWG) und nur sporadisch darüber hinausgehende Aufgaben der Diagnose, der Erziehungsberatung, differenzierter Fürsorgeleistungen, der Elternarbeit und ähnliches durchgeführt werden. Die Möglichkeiten zur berufsbegleitenden Fortbildung der verschiedenen Fach-

kräfte sind noch sehr beschränkt; die derzeit vorhandenen Einrichtungen für weiterbildende Zusatzausbildungen reichen bei weitem nicht aus.

12. Der Jugendwohlfahrtsausschuß hat sich seit der letzten großen Untersuchung von 1957/58 hinsichtlich seiner Arbeitsfähigkeit und seiner aktiven Mitwirkung an der Jugendamtsentwicklung offenbar positiv entwickelt. Er wird von den verschiedenen an der Jugendhilfe beteiligten Gruppen als eine wichtige Ergänzung der Jugendamtsverwaltung und als Verstärkung des demokratischen Elements des Jugendamtes beurteilt. Seine Entscheidungsbefugnis, die ihm durch seinen besonderen Rechtsstatus gegeben ist, erscheint jedoch gegenüber der Finanzhoheit der Vertretungskörperschaft (Kreistag, Gemeinderat) weitgehend theoretisch.

13. Die tatsächlichen Aktivitäten in den Jugendämtern sind besonders schwer generell zu erfassen. Eine Konfrontation der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben mit den wirklich festzustellenden Tätigkeiten zeigt, daß sich in Anbetracht der mangelnden personellen und finanziellen Ausstattung vieler Jugendämter die Aktivitäten oft auf die gesetzlich genauer definierten Aufgaben beschränken, die keinen Ermessensspielraum zulassen, also auf bestimmte jugendfürsorgerische Leistungen. Stützende Maßnahmen (offene Arbeit, Gruppenarbeit, Gemeinschaftsdienste), mit deren Hilfe die Einzelarbeit erst wirksam werden könnte, fehlen weitgehend. Die ungenügende Finanzausstattung der Jugendämter führt nicht selten dazu, daß sie statt pädagogisch sinnvoller die kostenbegünstigsten Maßnahmen zur Bewältigung ihrer Fälle wählen.

14. Die Einbettung der Jugendämter in die kommunale Selbstverwaltung hat sich vor allem in finanzschwachen Landkreisen und bei den finanz- und verwaltungsschwachen kleinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden als eine starke Benachteiligung der Jugendhilfearbeit ausgewirkt. Zu einer problematischen Anhäufung der Benachteiligung der ländlichen Gebiete kommt es dadurch, daß die sozioökonomischen Bedingungen, die für das Ansteigen des Jugendhilfebedarfs verantwortlich sind, gleichzeitig auch die finanziellen Möglichkeiten, diesen Bedarf zu befriedigen, erheblich einschränken.

Die Verselbständigung der Jugendämter gegenüber anderen kommunalen Ämtern hat in den letzten Jahren zugenommen. Die Zusammenarbeit mit diesen Ämtern leidet mancherorts unter unklaren Zuständigkeitsverteilungen.

15. Die Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und freien Trägern hat sich weitgehend eingespielt. In manchen Jugendämtern wird allerdings das bloße Vorhandensein freier Träger zum Anlaß genommen, sich eigener Aktivitäten, insbesondere in der Jugendpflege, zu enthalten. Die gesetzlich festgelegten Mitwirkungsmöglichkeiten der freien Träger finden ihre Grenzen in deren begrenzter Leistungsfähigkeit, die besonders wieder in den benachteilig-

ten ländlichen Regionen („Stadt-Land-Gefälle“) sichtbar wird.

16. Die Landesjugendämter sind teils als staatliche Behörden, teils als Selbstverwaltungskörperschaften ausgebildet. In den gegenwärtigen Organisationsformen sind vor allem die Planungskompetenz und das politische Gewicht der Ämter bzw. ihrer Jugendwohlfahrtsausschüsse zu gering.

17. Die Finanzierung der Jugendhilfe fließt aus sehr verschiedenen Quellen und auf recht unübersichtliche Weise. Die bisherigen Formen des Finanzausgleichs reichen nicht aus, schwachen Gemeinden oder Kreisen die Unterhaltung eines leistungsfähigen Jugendamtes zu ermöglichen.

18. Im ganzen leidet eine Bestandsaufnahme an der Unübersichtlichkeit der Institutionen, am Mangel statistischer Unterlagen und an dem unbefriedigenden Stand der Jugendhilfe-Forschung, die sich erst zu entwickeln beginnt.

III. Sozialwissenschaftliche Grundlagen zur Neuorientierung der Jugendamtsarbeit

19. Eine Beurteilung der derzeitigen Situation der Jugendamtsarbeit in der BRD ist nicht allein aus der Diskrepanz zwischen der Realität der heutigen Arbeit und dem gesetzlichen Auftrag abzuleiten; dieser selbst ist in vielerlei Hinsicht unklar und ungenügend formuliert. Ein Beurteilungsmaßstab ist nur aus einer sozialwissenschaftlichen Reflexion auf den gesellschaftlichen Standort der Jugendhilfe und auf ihren möglichen Beitrag zur Lösung der Erziehungsprobleme in der Gesellschaft zu gewinnen. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, was es konkret bedeutet, wenn dem Jugendamt die Aufgabe zugesprochen wird, den „Rechtsanspruch der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung“ zu sichern.

20. Die damit verknüpfte Aufgabe kann verstanden werden als Wahrnehmung und Durchsetzung des spezifischen Interesses von Kindern und Jugendlichen an optimalen Sozialisationsbedingungen. Für die inhaltliche Ausfüllung dieses Rechtsanspruchs sind vor allem die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Forschung über die physischen, psychischen und sozialen Voraussetzungen von Sozialisationsprozessen, über die schicht- und altersspezifischen Bedingungen der Sozialisation sowie über die besonderen Konfliktstellen zu berücksichtigen, die sich an verschiedenen Stellen im Sozialisationsprozeß ergeben können.

21. Die Frage, ob und in welchem konkreten Sinn der Rechtsanspruch auf Erziehung überhaupt durch eine Institution wie das Jugendamt gesichert werden kann, macht es notwendig, zu prüfen, welche Institutionen in unserer Gesellschaft an der Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf Erziehung beteiligt sind. Dabei gilt es insbesondere diejenigen Aspekte und Tendenzen im Rahmen dieser Institu-

tionen herauszuarbeiten, aus denen sich Konsequenzen für die Jugendhilfe ergeben.

22. Der Durchgang durch die wichtigsten Sozialisationsinstitutionen in unserer Gesellschaft, also durch Familie, Schule, berufliche Ausbildung und die Institutionen der Jugendhilfe, zeigt, daß der Jugendhilfe zunächst zwei grundlegende „Problemlagen“ zur Bewältigung zuzuordnen sind: einmal die Problematik der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen im Sinne der Garantie eines Minimums an Sozialisationschancen bei Ausfällen, speziellen Schwierigkeiten, Gefährdungen sowie zweitens die Problematik der Sicherung der spezifischen Interessen von Kindern und Jugendlichen gegenüber anderen Ansprüchen und Intentionen — auch innerhalb der Erziehungs- und Bildungseinrichtungen selbst. Darüber hinaus zeichnen sich beim Durchgang durch die Sozialisationsfelder Aufgaben für die Jugendhilfe ab, die in engem Zusammenhang mit einzelnen Sozialisationsinstitutionen oder gesellschaftlichen Bereichen gesehen und formuliert werden können. Hierher gehören Probleme im Zusammenhang mit der Sozialisationsituation der Kinder im Kleinkindalter und im Schulalter sowie im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Politik, Arbeitswelt und Freizeit.

23. Die Frage, ob die damit umrissenen Aufgaben auch künftig als Jugendhilfeaufgaben betrachtet und entsprechend organisiert werden sollten, wird von der Kommission eindeutig bejaht. Eine Aufteilung der Aufgaben der Jugendhilfe auf die Sozialämter einerseits und auf die Bildungsverwaltung andererseits hält sie für einen Rückschritt gegenüber dem heute erreichten Stand. Die Kommission ist der Auffassung, daß es einen inneren Zusammenhang der Jugendhilfeaufgaben gibt, der vor allem durch die oben genannten Problemlagen bezeichnet wird. Sie ist darüber hinaus der Meinung, daß es zur Sicherung der elementaren Erziehungsleistungen und zur Vertretung und Durchsetzung der Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen eine insbesondere von schulischen und beruflichen Institutionen unabhängige Einrichtung geben sollte. Sie hält den Ausbau der Jugendämter gerade angesichts der konkreten historischen Situation für erforderlich. Sie empfiehlt daher, das Gesamtfeld der Jugendhilfe, wie es sich heute darstellt, auch in Zukunft einheitlich zu behandeln, dem Jugendamt die Verantwortung für die damit zusammenhängenden Aufgaben auf örtlicher Ebene zu übertragen und es in seiner Funktionsfähigkeit entscheidend zu stärken.

Der internationale Vergleich zeigt zwar auch andere Lösungen für die Bewältigung sogenannter Jugendhilfeaufgaben, z. B. die Zusammenfassung mit anderen Ämtern oder staatlich zentralisierten Behörden; die Übertragung dieser Organisationsmodelle auf die BRD erscheint jedoch nicht zweckmäßig.

25. Die Verwirklichung der skizzierten generellen Aufgaben setzt entsprechende institutionelle und personelle Reformen in der Jugendamtsorgani-

sation voraus. Damit die Jugendämter auf die verschiedenen Problemlagen im Verhältnis von Jugend und Gesellschaft reagieren können, müssen sie so eingerichtet und ausgestattet sein, daß in ihnen Prozesse der Diagnose und Analyse von Jugendhilfesituationen mit den Mitteln wissenschaftlicher Verfahren, Prozesse der Beurteilung und Bewertung von Situationen, Einrichtungen und Aktivitäten der Jugendhilfe sowie Prozesse der Umsetzung von Diagnose- und Analyseergebnissen in Handlungsstrategien und schließlich deren mittel- und langfristige Planung möglich sind.

IV. Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt

26. Die derzeitige Jugendamtsarbeit vollzieht sich unter einer Reihe spezifischer Bedingungen, die die Durchführung der Aufgaben in einschneidender Weise bestimmen. Die Handlungsmöglichkeiten der Jugendämter werden zunächst durch die gesellschaftliche „Randstellung“ der Jugendhilfe bestimmt. Sie äußert sich unter anderem darin, daß die Jugendhilfe nur in beschränktem Umfang über eigene Erziehungsfelder verfügt und nur in geringem Maße die Möglichkeit hat, dort tätig zu werden, wo problematische Sozialisationskonstellationen entstehen, wenn es dafür keine klaren gesetzlichen Regelungen gibt. Darüber hinaus wird die Jugendamtsarbeit vor allem von Bedingungen bestimmt, die im weitgehenden Nebeneinander von Jugendfürsorge und Jugendpflege, im Spannungsverhältnis zwischen dem sozialpädagogisch geprägten Außendienst und dem verwaltungsorganisatorisch ausgerichteten Innendienst sowie in konkurrierenden Verhaltenszumutungen, die dem Jugendamtsmitarbeiter von verschiedenen Seiten her begegnen, begründet sind.

V. Die Aufgaben der Jugendämter

27. Die derzeitige Praxis und Ausstattung der Jugendämter entspricht in vielerlei Hinsicht noch nicht den Erfordernissen, die sich aus den skizzierten Problemlagen ergeben. Viele notwendige Aufgaben werden noch nicht in dem erforderlichen Umfang, andere nicht mit der notwendigen fachlichen Qualität durchgeführt; eine ganze Reihe von Aufgaben schließlich sind im derzeitigen Aufgabenkatalog nicht mit der notwendigen Klarheit formuliert.

28. Bezüglich der Verpflichtung der Jugendämter zur Sicherung elementarer Erziehungsleistungen müssen die bestehenden Regelungen zur Schaffung der materiellen Voraussetzungen der Erziehung (Kosten- und Finanzierungsregelungen) daraufhin überprüft werden, ob sie erzieherisch problematische Nebenwirkungen haben und ob sie nicht durch neue Formen (z. B. Muttergeld) ergänzt werden müssen. In diesem Zusammenhang gilt es, bisherige Abgrenzungen und Zuständigkeiten neu zu regeln. Die Sicherung der räumlichen und gesundheitlichen Voraussetzungen der Erziehung muß durch die Mitwir-

kung des Jugendamtes bei Planungs- und Gesundheitsbehörden erfolgen. Weitere wichtige Aufgaben liegen vor allem auf dem Gebiet der Elternbildung, der Erziehungsberatung, der Erziehungsbeistandschaft und im Vormundchaftswesen. Die Jugendämter müssen darüber hinaus für geeignete Erziehungshilfen bei kürzerem oder längerem Ausfall der Eltern und für Möglichkeiten der Unterbringung bei besonderer Erziehungsbedürftigkeit Sorge tragen und schließlich die Adoptionsvermittlung auf einer fachlich anspruchsvollen Ebene durchführen.

29. Die Aufgaben der Jugendämter im Zusammenhang mit Konflikten im Sozialisationsprozeß müssen vor dem Hintergrund sozial- und erziehungswissenschaftlicher Erkenntnisse neu formuliert werden. Insbesondere die Trennung von „Verwahrlosung“ bzw. „Gefährdung“ einerseits und „Jugendkriminalität“ andererseits erscheint korrekturbedürftig.

Das Jugendstrafrecht sollte überprüft und weitgehend aus dem Strafrecht herausgenommen, die Vormundschaftsrichter und Jugendämter sollten zu umfassenden Hilfen für Jugendliche, die in Konflikt geraten sind, verpflichtet, und es sollte ihnen die Ausführung der Bewährungshilfe übertragen werden. Die Zweckmäßigkeit der Schaffung eines erweiterten Jugendhilfegesetzes unter Verschmelzung von JWG und JGG sollte in diesem Zusammenhang unter Beachtung der Forderungen, die an ein neues Jugendhilferecht gestellt werden, sorgfältig und kritisch geprüft werden.

30. Aus der Verpflichtung der Jugendämter im Zusammenhang mit der Sicherung optimaler Sozialisationsverhältnisse im Kleinkindalter ergeben sich als neue Aufgaben die Aufstellung von Bedarfs- und Entwicklungsplänen für die Errichtung von Kindergartenplätzen, die Anstellung von Fachkräften, die die Werbung für den Kindergartenbesuch, die Organisation der Elternmitwirkung und Beratungsaufgaben übernehmen. In bezug auf die Situation der Kinder im Schulalter ergeben sich neue Aufgaben im Zusammenhang mit den Entwicklungen in diesem Feld. Sie verweisen mit besonderer Dringlichkeit auf die Mitwirkung der Jugendämter beim Abbau von Bildungsbarrieren, auf die Errichtung von Schülerberatungsstellen und nicht zuletzt auf die Notwendigkeit von Hilfen heilpädagogischer Art. Im Zusammenhang mit den bildungspolitischen Reformbestrebungen ist die Mitwirkung der Jugendämter bei der sozialpädagogischen Gestaltung der Ganztagschule zu erwägen.

31. Die Aufgaben der Jugendämter in bezug auf die Situation der Jugend in Berufsausbildung und Arbeit ergeben sich aus der Problematik der Durchsetzung jugendspezifischer Lerninteressen und aus der Notwendigkeit der Schaffung von Institutionen, die der distanzierten und kritischen Auseinandersetzung mit Problemen und Konflikten im Zusammenhang mit Arbeit und Beruf dienen können. Die sich daraus ergebenden Aktivitäten beziehen sich unter anderem auf die Kooperation mit den Arbeitsämtern, auf die Durchführung eigener Veranstaltungen zur Diskussion von Berufsproblemen und zur

Qualifikation von Ausbildern für den Umgang mit Jugendlichen sowie auf die Errichtung von Jugendwohnheimen und auf die Mitwirkung in örtlichen Jugendarbeitsschutzausschüssen.

32. Die Aufgaben der Jugendämter in bezug auf die Situation der Jugend in der Politik ergeben sich aus der Forderung nach Schaffung von Institutionen der politischen Beteiligung der Jugend im Spannungsfeld von politischem Lernen und politischer Aktion. Die konkreten Aufgaben beziehen sich sowohl auf die Förderung der politischen Bildungsarbeit der freien Träger als auf die Durchführung eigener Veranstaltungen.

33. Die Aufgaben der Jugendämter im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in der Freizeit ergeben sich aus den Orientierungsproblemen im System von Angebot und Nachfrage, aus spezifischen Beratungsbedürfnissen in verschiedensten Lebenslagen und aus der Notwendigkeit, Jugendlichen Freizeit als Chance zum Erlernen kultureller Partizipation verfügbar zu machen. Daraus leiten sich Tätigkeiten der Anregung und Förderung von freien Trägern der Jugendhilfe, der Zusammenarbeit mit Schule, Berufsschule, Erwachsenenbildung, Kulturamt, Sportamt usw. sowie die Vertretung der spezifischen Interessen junger Menschen bei der Planung von Freizeitzentren und ähnlichen Einrichtungen ab.

34. Damit die Jugendämter diese vielfältigen Aufgaben erfüllen können, müssen sie selbst bestimmte Voraussetzungen schaffen. Im einzelnen handelt es sich dabei um Aufgaben, die sich auf die Fortbildung der Jugendamtsmitarbeiter, auf die Kooperation mit anderen Stellen, auf Planungen verschiedener Art, auf die Erstellung von verlässlichen statistischen Unterlagen über ihre Arbeit und auf die Information der Öffentlichkeit erstrecken. Die bisherige weitgehende Vernachlässigung der zuletzt genannten Aufgabe dürfte entscheidend mit zu dem negativen Bild beigetragen haben, das in der Bevölkerung vom Jugendamt noch sehr stark vorhanden ist.

VI. Zur Organisation der Jugendamtsarbeit

35. Die in der Analyse der derzeitigen Organisationsformen der Jugendamtsarbeit zutage getretenen Mängel und Schwierigkeiten machen grundsätzliche Überlegungen zur Verbesserung der Organisation der Jugendämter notwendig. Diese Überlegungen müssen sich primär an der Frage orientieren, wie die an einer früheren Stelle (s. Nr. 25) skizzierten Arbeitsprozesse im Jugendamt gesichert und die im Vorigen geschilderten Aufgaben optimal erfüllt werden können.

36. Hinsichtlich der personellen Ausstattung der Jugendämter betont die Kommission die zentrale Bedeutung der sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkraft. Daneben benötigt das Jugendamt eine ausreichende Zahl von Spezialisten und Verwal-

tungsfachleuten. Strittig war in der Kommission die Frage, ob es neben den genannten Gruppen von Mitarbeitern eine mehr mit Zuarbeiten beschäftigte, unter dem Namen „Sozialassistenten“ bekanntgewordene Gruppe geben soll. Die Kommission muß sich in diesem Punkt darauf beschränken, die Argumente für und gegen den Sozialassistenten, so wie sie von den Kommissionsmitgliedern vertreten wurden, einander gegenüber zu stellen.

37. Aus den Vorstellungen der Kommission hinsichtlich der personellen Ausstattung ergeben sich Konsequenzen für die Ausbildung. Es scheint erforderlich, daß diese stärker als bisher sozialwissenschaftlich fundiert erfolgt, daß sie konsequenter als bisher Praxisprobleme einbezieht und schließlich auch die Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich bei der Umsetzung von theoretischem Wissen in praktisches Handeln im Rahmen des Jugendamtes ergeben.

38. Die derzeitigen Organisationsformen und Verwaltungsstrukturen sollten so verändert werden, daß sie sachlich zusammenhängende Arbeitsprozesse nicht zerschneiden. Es sind Strukturen zu entwickeln, die das Arbeiten im Team, die fachliche Kommunikation sowie die Entwicklung und Erprobung neuer Arbeitsformen ermöglichen. Da für die unmittelbare Zukunft allerdings mit den derzeit vorhandenen personellen Kräften gerechnet werden muß, empfehlen sich bestimmte Übergangslösungen zur stufenweisen Neuordnung der bestehenden Verhältnisse.

39. Für eine ausreichende Bewältigung der Jugendamtsaufgaben erscheint eine gesetzlich zu sichernde „Grundausrüstung“ der Jugendämter im Hinblick auf Personal, Einrichtungen und Finanzmittel notwendig. Die Errichtung von Jugendämtern, die nicht wenigstens über diese „Grundausrüstung“ verfügen, sollte in Zukunft unterbleiben. Bei der baulichen und räumlichen Gestaltung der Jugendämter sollte bedacht werden, daß sie der besonderen Aufgabenstellung des Jugendamtes entspricht.

40. Im Hinblick auf die Frage, ob es zweckmäßiger ist, ein kommunales oder ein staatliches Jugendamt zu errichten, hat sich die Kommission eindeutig für die erste Alternative entschieden. Sie ist der Auffassung, daß kommunale Jugendämter vor allem eine bessere Berücksichtigung der im Bereich der Jugendhilfe auftretenden örtlichen Besonderheiten und der örtlichen Bürgerinitiativen erlauben. Die Entscheidung für kommunale Jugendämter macht jedoch eine grundsätzliche Veränderung der derzeitigen Finanzierungsmodalitäten im Bereich der Jugendämter notwendig. Neue Regelungen bedürfen einer einheitlichen gesetzlichen Fixierung und Sicherung.

41. Zu der Frage, ob es im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen mit dem Jugendwohlfahrtsausschuß und auf die zukünftigen Aufgaben des Jugendamtes zweckmäßig ist, den Jugendwohlfahrtsausschuß des kommunalen Jugendamtes beizubehalten, ihn zu modifizieren oder ihn aufzulösen und durch andere

Einrichtungen zu ersetzen, konnte die Kommission zu keiner einmütigen Auffassung gelangen. Alle Kommissionsmitglieder waren der Meinung, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß in Zukunft auf keinen Fall mehr wie bisher Teil des Jugendamtes sein sollte, d. h. sie hielten eine Aufhebung der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes für geboten.

Darüber hinaus wurden in der Kommission unterschiedliche Auffassungen vertreten: ein Teil der Kommissionsmitglieder war der Meinung, der Jugendwohlfahrtsausschuß solle mit seinem Beschlußrecht erhalten bleiben, aber in seiner personellen Zusammensetzung so verändert werden, daß die Parlamentarier die Mehrheit darstellen. Dagegen stand die Auffassung, der Jugendwohlfahrtsausschuß solle aufgelöst werden. Seine Aufgaben sollte einerseits ein Jugendausschuß übernehmen, der wie andere parlamentarische Ausschüsse organisiert sein sollte; darüber hinaus sollte es eine bundesgesetzlich fixierte Arbeitsgemeinschaft geben, in der alle im Jugendamtsbereich tätigen öffentlichen und freien Träger zusammenarbeiten würden.

42. Zur Unterstützung der örtlichen Jugendämter und zur Wahrnehmung von Aufgaben, die über die unmittelbare Zuständigkeit der örtlichen Jugendämter hinausgehen, wie z. B. Beratung der Jugendämter, Fortbildung der Mitarbeiter, Koordination der Jugendhilfetätigkeiten usw., Schaffung überörtlicher Einrichtungen der Jugendhilfe usw., erscheinen der Kommission leistungsstarke Landesjugendämter notwendig. Im Hinblick auf die derzeitige, in dieser Hinsicht sehr uneinheitliche Situation sollten ihre Aufgaben, ihre gesellschaftlich-politische Stellung sowie ihre Finanz- und Personalausstattung bundesgesetzlich vorgeschrieben werden.

43. Die derzeitige Finanzierung der Jugendamtsarbeit ist in vielfacher Hinsicht ungenügend. Sie leidet nicht nur unter der allgemeinen Finanznot der Gemeinden, sondern darüber hinaus auch darunter, daß den Aufgaben der Jugendhilfe bei kommunalpolitischen Entscheidungen in der Regel nicht der notwendige „Rang“ eingeräumt wird. Eine Verbesserung der Situation könnte zunächst durch eine allgemeine Verbesserung des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erreicht werden. In diesem Zusammenhang sollte auch überprüft werden, ob nicht im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung zur Bildungsreform über außerschulische Jugendbildung und Elementarerziehung hinaus weitere Gebiete der Jugendhilfe in die gemeinsame Finanzierung aufgenommen werden könnten. Daneben muß die finanzielle Ausstattung durch landesgesetzliche Vorschriften sichergestellt werden, die auch die überregionalen Finanzierungshilfen durch Land und Landesjugendämter regeln. Schließlich gilt es, die Probleme zu klären, die sich aus der Aufteilung der Kosten auf verschiedene Träger ergeben.

44. Die von der Kommission empfohlenen Regelungen und Reformen erfordern zu ihrer Durchführung eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen. Sie sollten im Zusammenhang mit der bevorstehenden Reform des JWG berücksichtigt werden. Für beson-

ders wichtig hält die Kommission in diesem Zusammenhang, daß ein neues Jugendhilfegesetz von der Einheit der Jugendhilfe ausgeht, daß es möglichst konkret die verschiedenen Aufgaben beschreibt, daß es insbesondere die Planungsverantwortung des Jugendamtes herstellt, klare Abgrenzungen und Zuständigkeitsregelungen gegenüber Sozialhilfe, Gesundheitshilfe, Schule, Berufs- und Ausbildungsförderung, Vormundschaftsgericht und Jugendgerichtsbarkeit vorsieht und schließlich die Länder zu konkreten Festlegungen hinsichtlich der Personalausstattung der Jugendämter veranlaßt. Entsprechende gesetzliche Regelungen sind erforderlich für eine möglichst sachadäquate Ausstattung und Organisation der Landesjugendämter, für die Festlegung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem bisherigen Jugendwohlfahrtsausschuß sowie für die Sicherstellung der Finanzausstattung und einer verbesserten Kostenregelung.

Empfehlungen

Die Kommission spricht insbesondere folgende Empfehlungen aus:

I.

Die Jugendämter der BRD sollten über den jetzt erreichten Stand hinaus zu leistungsstarken Fachbehörden ausgebaut werden.

II.

Jugendhilfe und Jugendämter sollten weiterhin An gelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung sein. Die Jugendämter sollten selbständige Ämter bleiben; für die Kooperation mit anderen Stellen und Einrichtungen sollten gesetzliche Grundlagen und Sicherungen geschaffen werden.

III.

Durch entsprechende gesetzliche Regelungen sollte für leistungsstarke Jugendämter Sorge getragen werden, personell unterbesetzte und fachlich nicht qualifizierte Ämter sollten nicht zugelassen werden. Die Errichtung eines Jugendamtes durch mehrere Gemeinden oder Gemeindeverbände sollte gefördert werden.

IV.

Zur Sicherstellung der Jugendamtsarbeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sollte eine grundsätzliche Neuordnung der finanziellen Regelungen im Bereich der Jugendämter angestrebt werden. Vor allem sollte dabei eine bestimmte Grundausstattung der Jugendämter durch Gesetz gesichert werden. Darüber hinaus sollten Kostenregelungen geschaffen werden, die eine optimale, ausschließlich an Erziehungsbedürfnissen orientierte Durchführung der Jugendhilfe ermöglichen.

V.

Im Rahmen eines neuen Jugendhilfegesetzes sollten die Aufgaben der Jugendämter möglichst präzise

formuliert und der Aufgabenbereich gegenüber anderen Institutionen klarer abgegrenzt werden als es bisher der Fall ist. Bei der Aufgabenformulierung sollte alles getan werden, um die Einheit der Jugendhilfe zu fördern. Die traditionelle Trennung von sogenannter Jugendfürsorge und Jugendpflege ist überholt; sie sollte in einem neuen Jugendhilfegesetz nicht mehr erscheinen.

VI.

Die innere Organisation der Jugendämter sollte so geändert werden, daß sachlich zusammengehörende Prozesse nicht aus verwaltungsorganisatorischen Gründen zerschnitten werden. Daraus leitet sich die Empfehlung her, die Trennung in Innen- und Außendienst aufzuheben. Außerdem gilt es, Organisationsformen zu finden, die eine ständige Anpassung an die sich wandelnden Jugendhilfe-Situationen und das rechtzeitige Erkennen neuer Probleme ermöglichen.

VII.

Die Kommission empfiehlt einhellig eine Veränderung der derzeit bestehende Organisationsformen des Jugendwohlfahrtsausschusses. Sie hat dafür Alternativen entwickelt, die sie für die zu erwartende gesetzliche Neuregelung im Rahmen der Neufassung des JWG zur Diskussion stellt.

VIII.

Im Hinblick auf die vielfältigen und schwierigen Aufgaben der Jugendämter sollte alles getan werden, um die Qualifikation der Mitarbeiter zu heben. Vor allem gilt es, in dieser Hinsicht auf eine entsprechende Gestaltung der Ausbildungsgänge hinzuwirken, Fortbildungsveranstaltungen sicherzustellen und gesetzlich zu garantieren, daß nur qualifizierte Mitarbeiter Jugendhilfeaufgaben übernehmen können. Dabei sollte im Mittelpunkt der Jugendamtsarbeit die sozialpädagogische Fachkraft stehen, die sozialwissenschaftlich fundiert und praxisbezogen ausgebildet wurde.

IX.

Die Arbeit der örtlichen Jugendämter sollte stärker als bisher durch überregionale Stellen gestützt und gefördert werden. In diesem Zusammenhang kommt der Präzisierung der Aufgaben der Landesjugendämter und einer eindeutigen Regelung ihrer Personal- und Finanzausstattung besondere Bedeutung zu.

X.

Die Arbeit der Jugendämter und die spezifischen Probleme der Jugendhilfe bedürfen dringend einer stärkeren wissenschaftlichen Grundlegung. Es sollte alles getan werden, um diese zu fördern.

XI.

Um eine systematische Erfassung der Jugendhilfearbeit und das Erkennen des Jugendhilfebedarfs zu ermöglichen, muß schnellstens die Jugendhilfe-Statistik ausgebaut werden.

XII.

Es sollte alles getan werden, um in der Öffentlichkeit Verständnis dafür zu wecken, daß Jugendhilfe ein wichtiges Teilstück des institutionalisierten gesellschaftlichen Sozialisationsprozesses darstellt. Es gilt, die Randstellung der Jugendhilfe zu beseitigen und diesem Bereich und den dort Tätigen dasjenige Maß an Anerkennung zu verschaffen, das auf Grund der gesellschaftlichen Bedeutung angemessen erscheint.

Die Kommission richtet an den Gesetzgeber, an die Bundesregierung, an die Kommunen, an die Wissenschaft und an die Aus- und Fortbildungsinstitutionen den Appell, die oben skizzierten und im Text des Berichts im einzelnen formulierten Empfehlungen möglichst unverzüglich und konsequent zu verwirklichen. Sie begrüßt in diesem Zusammenhang, daß Vorarbeiten für ein Jugendhilfegesetz schon begonnen haben und hofft, daß ihre Empfehlungen bei dessen Gestaltung berücksichtigt werden.

I. Einführung: Das Jugendamt. Idee — historische Entwicklung — gesetzliche Grundlagen

Dieser Bericht handelt von den Jugendämtern der Bundesrepublik. Sein Gegenstand ist ein „Amt“, das sich zwar im Hinblick auf seinen öffentlichen Auftrag mit anderen Ämtern und Behörden vergleichen läßt: etwa mit dem Schulamt, dem Sozialamt oder dem Gesundheitsamt, das sich jedoch durch eine Reihe von Momenten tiefgreifend von jenen unterscheidet.

Gemeinsam mit den genannten anderen Ämtern gehört das Jugendamt zu den Einrichtungen, die im Verlauf der historischen Entwicklung als Behörden für öffentliche Dienstleistungen entstanden sind. Es sind Einrichtungen, die im Hinblick auf die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse geschaffen wurden und in denen sich die öffentliche Verantwortung für soziale Wohlfahrt, für gesundheitliche und bildungsmäßige Belange dokumentiert.

Während aber jenen anderen Einrichtungen in unterschiedlichem Maße im Laufe der Zeit eine präzise Aufgabenstellung, unumstrittene Zuständigkeiten, eindeutige gesetzliche Regelungen und auch öffentliches Ansehen verschafft werden konnten, gelang das beim Jugendamt bisher nur sehr bedingt. Seine Tätigkeiten sind ungenau beschrieben und in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Seine Aufgaben, seine Kompetenzen und seine politische Stellung sind nicht hinreichend abgeklärt. Das Jugendamt hat sich also nicht wie andere vergleichbare Einrichtungen entwickeln können.

Einige Gründe für diesen Sachverhalt sollen im folgenden herausgearbeitet werden. Sie verweisen zugleich auf einige wichtige Strukturelemente des Jugendamtes, die dann in den folgenden Abschnitten dieses Berichts im einzelnen beschrieben werden.

Das Jugendamt ist (1) eine Behörde für alle Leistungen der Jugendhilfe, für die eine öffentliche Verantwortung besteht. Es ist zuständig für das Gesamtangebot öffentlicher erzieherischer Aktivitäten außerhalb der Familie, des Schulunterrichts und der beruflichen Erziehung, das allen Kindern und Jugendlichen^{*)} zur Verfügung stehen soll und herkömmlich „Jugendpflege“ genannt wird; ferner für das besondere Angebot von Hilfen und Förderungen für solche Kinder und Jugendliche, die sich in schwierigen Lebenslagen befinden und deshalb der „Jugendfürsorge“ bedürfen.

In dieser Aufgabenstellung ist das Jugendamt (2) eine Einrichtung, die in erheblichem Maße durch

*) Als „Kinder und Jugendliche“ bezeichnet dieser Bericht die rechtlich Minderjährigen (unter 21 Jahren), bezieht aber auch „junge Erwachsene“ ein, soweit sie ihrer sozialen Situation, ihrem Ausbildungsstand oder ihren Bedürfnissen nach für Angebote, Leistungen und Hilfen der Jugendhilfe in Frage kommen; s. entsprechend: § 5 Abs. 1 JWG.

Entwicklungen der Gesetzgebung bestimmt ist, nämlich durch die Herausbildung eines eigenen Jugendwohlfahrtsrechts, das sich zwischen den Grundrechten auf der einen Seite, dem Fürsorgerecht, dem Familienrecht, den Gesundheitsgesetzen und dem Strafrecht auf der anderen Seite ausgebildet und damit schrittweise seinen eigenen Spielraum erweitert hat.

Das Jugendamt ist (3) in seinem Konzept und in seinem organisatorischen Aufbau weitgehend geprägt von den Erziehungs- und Fürsorgeauffassungen der Weimarer Zeit, das heißt von pädagogischen und sozialfürsorglichen Auffassungen, die in den geistigen Bewegungen der Zeit um den ersten Weltkrieg entstanden sind und sich mit der Sozialpolitik dieser Epoche verbunden haben.

Das Jugendamt ist (4), in seinen konkreten Erscheinungsformen als Stadt- oder Kreisjugendamt, jeweils das Ergebnis bestimmter lokaler Entwicklungen, nämlich sozialer, ökonomischer und politischer Bedingungen der Gemeinde und des Kreises (oder des Landes), sowie dort vorhandener persönlicher Initiativen der Leiter und Mitarbeiter des Jugendamtes. Wegen dieser Differenzierungen gibt es kaum gleichartige Jugendämter. Diese in der Praxis vorfindbaren großen Unterschiede lassen allgemeine Aussagen über die Jugendämter nur unter starkem Vorbehalt zu; sie werfen auch für diesen Bericht, insofern er ein Bild der derzeitigen Jugendamtsituation in der BRD geben will, grundsätzliche Schwierigkeiten auf.

Das Jugendamt ist (5) eine Fachbehörde, in der hauptamtliche und nebenamtlich beratende Fachkräfte der Sozialpädagogik, der Verwaltung, des Jugendrechts, der Jugendverbandsarbeit und anderer Gebiete bei der Lösung von Aufgaben der Kindes- und Jugendförderung zusammenwirken. In diesem Punkt ist die Arbeit des Jugendamtes unter anderem bestimmt durch die Entwicklung und das Angebot der für die Tätigkeit des Jugendamtes wichtigen wissenschaftlichen Disziplinen und den Umfang, in dem die Anwendung dieses Wissens im Rahmen des Jugendamtes möglich ist.

Der Anspruch aller Kinder und Jugendlichen auf Erziehung kann nur zu einem geringen Teil in der Arbeit am Einzelfall erfüllt werden; er bedarf zu seiner Verwirklichung darüber hinausgehend einer Fülle von Einrichtungen und Veranstaltungen für die Gesamtheit der Kinder und Jugendlichen. Insofern ist das Jugendamt (6) zugleich der 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. Es kann

Die Aufgaben des Jugendamtes nach dem JWG

Anregung, Förderung und Schaffung von Veranstaltungen und Einrichtungen für die allgemeine Wohlfahrt der Jugend gemäß § 5 JWG, vor allem:

Hilfen im Einzelfall gemäß § 4 JWG



Beratung in Fragen der Erziehung
Hilfen für Mutter und Kind
Erziehungshilfen für Kinder
Allgemeine Kinder- und Jugenderholung
Freizeithilfen
Politische Bildung und internationale Begegnung
Jugendberufshilfen
Mitwirkung im Jugendschutz

Hilfen für Pflegekinder
Vormundschaftshilfe insb. Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft
Erziehungsbeistandschaft
Mitwirkung bei Freiwilliger Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung
Jugendgerichtshilfe (§ 38 JGG)
Vorläufige Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Anregung und Förderung der Träger der freien Jugendhilfe (§§ 5, 7, 8, 9 JWG)
Amtshilfe (§ 10 JWG)
Zusammenarbeit mit anderen Stellen, vor allem bei Planungsaufgaben (§ 23.2 JWG)
Fortbildung der Mitarbeiter der Jugendhilfe (§ 23.3 JWG)
Öffentlichkeitsarbeit (§ 23.1 JWG)

nicht nur ausführende und verwaltende Behörde sein, sondern hat auch die gesellschaftspolitische Aufgabe, Entscheidungen der Sozial- und Jugendpolitik durch entsprechende Analysen und durch Bereitstellung von Daten und Informationen vorzubereiten.

Diese verschiedenen Aspekte des Jugendamtes sind nun im einzelnen zu erläutern.

1. Das Jugendamt — Organ der öffentlichen Jugendhilfe

Das Jugendamt ist — nach der Absicht des Gesetzgebers und nach der ihm in unserer Gesellschaft zufallenden Aufgabe — das Organ aller öffentlichen Leistungen der Jugendhilfe und zugleich die Stelle der Stützung, Koordination und Planung der Jugendarbeit freier Träger.

Die Aufgaben des Jugendamtes sind im wesentlichen im Jugendwohlfahrtsgesetz, zum geringeren Teil in anderen Gesetzen (JGG, BGB, KAnVermG) festgelegt. Ein Teil seiner Tätigkeiten ist für alle Kinder und Jugendlichen bestimmt. Diese Tätigkeiten sollen helfen, das „Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“ zu verwirklichen, das im § 1 Abs. 1 JWG jedem Kind zugesprochen wird. Ein anderer Teil der Aufgaben des Jugendamtes bezieht sich auf besondere Hilfen für diejenigen Kinder, die zusätzlicher behördlicher und erzieherischer Tätigkeit bedürfen, entweder weil die Familie die elementaren Erziehungsansprüche nicht erfüllen kann, oder weil einige gravierende Erziehungsschwierigkeiten eingetreten sind (siehe Schaubild 1).

Die Aufgabe der allgemeinen Förderung aller Kinder und Jugendlichen steht in engem Zusammenhang mit der erst allmählich stärker ins Bewußtsein tretenden Tatsache, daß die komplizierter werdenden Erziehungsprozesse und die gestiegenen Ansprüche an Erziehung und Bildung in einer sich rasch entwickelnden Gesellschaft zusätzlicher — zu den traditionellen Erziehungsinstitutionen wie Familie, Schule, Berufsausbildung hinzukommender — Einrichtungen und Hilfen bedürfen. Der zweite Jugendbericht der Bundesregierung spricht diesen Sachverhalt prägnant aus: „Industrialisierung und Demokratisierung verlangen ein höheres Maß an Erziehung und Bildung als frühere Epochen. Die sozialen Fähigkeiten, die der Mensch in dieser Gesellschaft besitzen muß, können von Familie und Schule allein nicht mehr vermittelt werden. Die Anforderungen an das Lernen, an die Fähigkeit, sich auf neue Situationen einzustellen, an soziale und politische Kooperation, können nur noch durch ein differenziertes System von Erziehung, Beratung und Förderung erfüllt werden.“¹⁾

Die Aufgaben der Jugendhilfe, wie sie auf der örtlichen Ebene von den Jugendämtern wahrgenommen und verantwortet werden, müssen in diesem Zusammenhang gestiegener Erziehungsbedürfnisse und -aufgaben gesehen werden. Sie stellen einen Teil dieses sich notwendigerweise immer breiter

ausdifferenzierenden Systems von Erziehungshilfen dar.

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 BRD (siehe Tabelle 1 und Tabelle 2).

Hinsichtlich der Qualität und Bedeutung der Jugendamtsarbeit ist die seit den zwanziger Jahren immer wieder aufgestellte Forderung zu berücksichtigen, daß das System der Jugendhilfe dem Schulsystem gleichrangig an die Seite gestellt werden und neben Familie und Schule eine „dritte“ Kraft ausmachen sollte, die für die Jugend-erziehung verantwortlich ist. Schon in der amtlichen Begründung zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RSWG) wurde 1922 gefordert, die Jugendämter müßten „im Laufe der Entwicklung das Ansehen und die Bedeutung, wie sie die Schulbehörden besitzen, in gleichem Maße gewinnen, wie sich der Gedanke ausbreiten muß, daß das außerschulische Erziehungswesen zum Wohl des Ganzen von derselben Wichtigkeit ist wie der Schulunterricht.“²⁾

In einem gewissen Widerspruch zu dieser „Idee“ steht nun allerdings die Tatsache, daß gerade die Aufgabe der allgemeinen Förderung aller Kinder und Jugendlichen in der Praxis aus den verschiedensten Gründen immer sehr stark hinter den anderen Aufgaben zurückstehen mußte. § 5 JWG schreibt dem Jugendamt zwar vor, darauf hinzuwirken, „daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen“, er gibt dem Jugendamt jedoch nur einen sehr vagen und unsystematischen Aufgabenkatalog, an dem sich kaum ablesen läßt, was denn für die Wohlfahrt der Jugend als unabdingbar anzusehen ist. Das Jugendamt soll demnach sorgen für:

- „1. Beratung in Fragen der Erziehung,
2. Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt,
3. Pflege und Erziehung von Säuglingen, Kleinkindern, von Kindern im schulpflichtigen Alter außerhalb der Schule,
4. erzieherische Betreuung von Säuglingen, Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Gesundheitshilfe,
5. allgemeine Kinder- und Jugenderholung sowie erzieherische Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Familienerholung,
6. Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung,
7. Erziehungshilfen während der Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Berufstätigkeit einschließlich der Unterbringung außerhalb des Elternhauses,
8. erzieherische Maßnahmen des Jugendschutzes und für gefährdete Minderjährige“ (§ 5 JWG).

Dieser Katalog ist nicht als vollständige und systematische Aufgabenbeschreibung gemeint, er hat

vielmehr den Charakter eines Beispielkatalogs. Aber gerade darin, daß keine bestimmtere Definition einforderbarer Leistungen der Jugendpflege formuliert wird, liegt eine Schwäche des Gesetzes und ein schwerer Nachteil für die Jugendämter. Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge (AGJJ) hat 1968 Erläuterungen zu dem Aufgabenkatalog gegeben³⁾, um ihm Substanz zu verleihen und „die Gesamtheit der zur Zeit mög-

lichen Erziehungs- und Bildungshilfen des Jugendamtes aufzuzeigen.“ Aber diese wichtige Veröffentlichung hat eben nur den Charakter eines klärenden und ausführenden Kommentars und nicht den einer rechtlichen Präzisierung der Aufgaben des Jugendamtes.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Bestimmung der Aufgaben der Jugendämter liegt darin, daß Aufgaben im Bereich der Jugendhilfe sehr stark von den

Tabelle 1

**Wohnbevölkerung bis unter 25 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland
am 31. 12. 1969**

Altersgruppen	in 1 000	in % der gesamten Wohnbevölkerung
unter 3 Jahren	2 829,2	4,6
3 bis unter 6 Jahren	3 081,1	5,0
6 bis unter 15 Jahren	8 289,2	13,5
15 bis unter 18 Jahren	2 391,4	3,9
18 bis unter 21 Jahren	2 475,5	4,0
21 bis unter 25 Jahren	2 952,4	4,8
Zusammen ...	22 018,8	35,8

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1971, S. 35

Tabelle 2

**Schüler/Studenten und erwerbstätige Jugendliche
in der Bundesrepublik Deutschland Anfang 1969**

Im Alter von ... bis unter ... Jahren	... % der Jugendlichen der jeweiligen Altersgruppe sind		
	Schüler und Studenten ¹⁾	Erwerbstätige ²⁾	Schüler in Schulen der beruflichen Ausbildung ³⁾
14—15	79,9	1,0	19,2
15—16	42,9	16,7	54,9
16—17	22,1	49,0	71,7
17—18	16,0	68,2	60,0
18—19	14,0	75,6	28,8
19—20	11,8	78,0	11,2
20—21	9,5	74,5	4,4

¹⁾ Vollzeitschüler in Volksschulen, Sonderschulen, Realschulen, Gymnasien; Schüler in Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs. In den Altersgruppen der 17—21jährigen sind zusätzlich enthalten: Studierende an Fachschulen, Schulen des Gesundheitswesens, Technikerschulen, Ingenieurschulen, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, Philosophisch-theologischen und kirchlichen Hochschulen, Kunst-, Musik- und Sporthochschulen.

²⁾ Ohne Soldaten.

³⁾ Berufsschüler, Berufsfachschüler, Berufsaufbauschüler. In dieser Kategorie befindet sich eine nicht genauer auszuweisende Zahl von Vollzeitschülern; außerdem sind in ihr die erwerbstätigen Jugendlichen in Berufsausbildung enthalten, so daß die horizontale Addition der Prozentwerte bei manchen Altersgruppen mehr als 100 % ergibt.

Quellen: Jahrbuch für Wissenschaft, Ausbildung und Schule, Frankfurt/Main 1971, S. 153; Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus April 1969

sich historisch wandelnden Problemen abhängig sind. So muß zum Teil überhaupt erst durch sozialwissenschaftliche Analysen festgestellt werden, was die sehr allgemeinen Formulierungen des Gesetzgebers für eine bestimmte historische und gesellschaftliche Situation bedeuten. Das gilt sowohl für die inhaltliche Gestaltung von Erziehungshilfen als auch für deren quantitatives Ausmaß. So ist die Frage, wieviele Kinder und Jugendliche besonderer Erziehungshilfen bedürfen, nur durch Untersuchungen über die Verbreitung und Schwere von Verhaltensstörungen zu beantworten. Die bisher vorliegenden Untersuchungen weichen zwar methodisch und in der erfaßten Bevölkerung weit voneinander ab, signalisieren aber doch alle eine hohe Quote

von Verhaltensstörungen und entsprechender Hilfebedürftigkeit (siehe Tabelle 3 und Tabelle 4).

Aus dieser hohen Zahl von Kindern und Jugendlichen, die mehr oder weniger erzieherischer Hilfen bedürfen, ergeben sich erhebliche Konsequenzen für die Arbeit der Jugendämter. Nur mit Hilfe eines sehr leistungsfähigen Netzes von beratenden, therapeutischen Einrichtungen könnte das Jugendamt die notwendigen Erziehungshilfen „dem jeweiligen erzieherischen Bedarf entsprechend rechtzeitig und ausreichend“ (§ 6 JWG) zur Verfügung stellen.

Als Beispiel für ein zeitgeschichtlich besonders gravierendes Problem, dessen Bewältigung bislang noch kaum in Angriff genommen wurde, muß in

Tabelle 3

Häufigkeit von Verhaltensstörungen bei Kindern in einer deutschen Mittelstadt *

Kinder	Zahl	%
Kinder ohne Verhaltensprobleme	33	22,0
Kinder mit leichten Verhaltensproblemen (sie können ihre Probleme selbst bewältigen)	43	28,7
Kinder mit mittelschweren Verhaltensstörungen (Präventivmaßnahmen sind notwendig)	44	29,3
Problemkinder (Therapie ist angezeigt)	28	18,7
Anstaltsfälle (Unterbringung in einem Heim ist notwendig)	2	1,3
Zusammen ...	150	100,0

* Stichprobe von 150 7—10jährigen Jungen

Quelle: H.-Ch. Thalmann, Verhaltensstörungen bei Kindern im Grundschulalter, Stuttgart 1971, S. 74

Tabelle 4

Häufigkeit von Verhaltensstörungen bei Kindern im internationalen Vergleich

Untersuchungen *	Schwere Störung in %	mittlere Symptombelastung in %
Von Harnack (Hamburg, 1968, 1335 10jährige)	9,9	19,6
Bremer (norwegisches Fischerdorf, 1951, 145 9—14jährige)		33,7
Stott (Großbritannien, 1964, 429 6—15jährige)	11,2	19,1
Sampson (Großbritannien, 1969, 130 9jährige)	17,6	.
Pringle, Butler, Davie (Großbritannien, 1966, 11 000 7jährige)	15,6	24,9
Jonsson/Kälvesten (Stockholm, 1964, 222 7—16jährige)	25,0	31,0
Thalmann (Reutlingen, Baden-Württemberg, 1971, 150 7—10jährige)	20,0	29,3

* Die Prozentangaben beziehen sich — der Vergleichbarkeit wegen — nur auf Jungen; die Klammer enthält Untersuchungsart, Erscheinungsjahr, Anzahl und Alter der Untersuchten.

Quelle: H.-Ch. Thalmann, Verhaltensstörungen bei Kindern im Grundschulalter, Stuttgart 1971, S. 75 ff.

diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeiten der Kinder ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik hingewiesen werden. Nach vorliegenden, allerdings nur beschränkt zuverlässigen Angaben befinden sich derzeit in der BRD 435 000 Kinder ausländischer Arbeitnehmer⁴⁾. Diese Kinder wachsen unter sehr schwierigen Bedingungen auf, finden keine adäquaten Schulverhältnisse vor und haben Schwierigkeiten der Sprache und der sozialen Anpassung zu überwinden. Dies wiegt um so schwerer, als die für diese Probleme zumindest auch zuständigen Jugendämter derzeit nicht in der Lage sind, diesen Kindern und Jugendlichen eine ausreichende Hilfe zu bieten.

Gegenüber den in § 5 JWVG formulierten Aufgaben, die mehr die allgemeine Förderung der Kinder und Jugendlichen betreffen, sind die mehr „fürsorgerischen“ Aufgaben, die in § 4 JWVG fixiert werden, eindeutiger formuliert und auch stärker als öffentliche Aufgaben anerkannt worden.

In § 4 JWVG werden als Aufgaben des Jugendamtes genannt:

- „1. Der Schutz der Pflegekinder gemäß §§ 27 bis 35,
- „2. die Mitwirkung im Vormundschaftswesen gemäß den §§ 37 bis 54 a,
3. die Mitwirkung bei der Erziehungsbeistandschaft, der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung gemäß den §§ 55 bis 77,
4. die Jugendgerichtshilfe nach den Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes,
5. die Mitwirkung bei der Beaufsichtigung der Arbeit von Kindern und jugendlichen Arbeitern nach näherer landesrechtlicher Vorschrift,
6. die Mitwirkung bei der Fürsorge für Kriegerwaisen und Kinder von Kriegsbeschädigten,
7. die Mitwirkung in der Jugendhilfe bei den Polizeibehörden, insbesondere bei der Unterbringung zur vorbeugenden Verwahrung, gemäß näherer landesrechtlicher Vorschrift.“

Daß sich das Gesetz so detailliert und schwerpunktartig mit den drei ersten Aufgaben beschäftigt und ihnen 61 (von insgesamt 89) Paragraphen des Gesetzestextes widmet, ist bedingt durch die Rechtsnatur dieser Hilfen, die gegen andere Rechtsansprüche genau abgegrenzt sein müssen. In diesem Ungleichgewicht zwischen den genau geregelten und den nur vage angedeuteten Leistungen liegt aber eine wesentliche Quelle für die bisherigen Probleme der Jugendhilfe. Der Schwerpunkt der Jugendamtstätigkeit wird dadurch eindeutig auf bestimmte Fürsorgeleistungen und auf die Beschäftigung mit Gruppen von Kindern gelegt, die von vorneherein definiert sind.

Deshalb haben diese Tätigkeiten des Jugendamtes immer auch einen statistischen Niederschlag gefunden, während viele andere Aufgabengebiete statistisch überhaupt nicht erfaßt wurden.

Dadurch, daß sich die Jugendämter routinemäßig mit allen Pflegekindern und allen nichtehelichen

Kindern beschäftigen mußten, wurden ihre Kräfte so stark in Anspruch genommen, daß die Tätigkeit im Vorfeld der Fürsorge, die Arbeit also, die unter anderem zur Vermeidung von Notfällen beitragen könnte, weithin ungetan bleiben mußte (siehe Tabelle 5).

Nach dem Willen des Gesetzgebers hängen die Tätigkeiten nach § 4 und nach § 5 JWVG eng zusammen. Schon der Kommentar von Friedeberg-Polligkeit zum RJWG von 1922 betont, daß die Hilfen für die gesetzlich dem Jugendamt besonders zugewiesenen Kinder und Jugendlichen (Pflegekinder, Mündel, gefährdete und verwahrloste Jugendliche, jugendliche Straffällige) sinnvoll gar nicht geleistet werden können, ohne daß genügend Einrichtungen der allgemeinen Jugendförderung zur Verfügung stehen. Darüber hinaus liegt auf der Hand, daß ein Teil der Notfälle gar nicht einzutreten brauchte, wenn hinreichende Einrichtungen und Maßnahmen der allgemeinen Jugendhilfe zur Verfügung ständen. Die Ausweitung seiner Tätigkeit von den Not- und Ergänzungshilfen zur umfassenden Aktivität in der Jugenderziehung, die dem Willen des Gesetzgebers entspricht, steht allerdings dem Jugendamt noch weithin bevor.

2. Historische Entwicklung und gesetzliche Grundlagen

Die heutigen gesetzlichen Grundlagen des Jugendamtes gehen historisch vor allem auf die im Zusammenhang mit der Ausdifferenzierung des Grundrechtskataloges entstandene Festlegung eines Rechtsanspruches auf Erziehung zurück. Zum anderen haben sie ihre Wurzel im stufenweisen Bewußtwerden der Notwendigkeit, für Kinder und Jugendliche eigene Rechtssicherungen zu schaffen. Die Entwicklung der industriellen Welt mit dem Wandel der Familie, der Arbeit, der Bildungsbedürfnisse hat schon im Laufe des 19. Jahrhunderts Ansätze zu einem Sonder- und Schutzrecht für die Jugend hervorgebracht. In den großen Städten entstanden dann allmählich Stellen und Behörden zur Koordinierung von Maßnahmen der Jugendhilfe. Aber erst die Zuspitzung einer Reihe von Jugendproblemen während des ersten Weltkrieges löste den Entwurf eines Jugendfürsorgegesetzes aus, das im Juli 1918 dem preußischen Landtag vorgelegt wurde und die Einrichtung von Jugendämtern für Stadt- und Landkreise vorsah. Dieses Gesetz kam im Untergang des Kaiserreiches nicht mehr zustande, aber der Entwurf wirkte weiter. Er führte in Sachsen (1918) und in Württemberg (1919) zu Landesgesetzen und mündete schließlich in das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG), das am 9. Juli 1922 vom Reichstag verabschiedet wurde. Mit diesem Gesetz und mit dem dazugehörigen, im folgenden Jahre verabschiedeten Jugendgerichtsgesetz (JGG 1923) wurde ein erstes umfassendes Jugenderziehungsrecht geschaffen, das die Grundlage der heutigen Gesetzesregelungen bildet.

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz hat auch die Institution Jugendamt begründet. Zwei Kennzeichen dieser Einrichtung sind hervorzuheben. Zunächst

Tabelle 5

**Entwicklungstendenzen im Bereich der Hilfeleistungen der Jugendämter
(Vergleichszeitraum: 1962 und 1969 *)**

Art der Hilfen	1962	1969	Veränderung gegenüber 1962 in %
Unter Aufsicht der Jugendämter stehende Kinder und von der Aufsicht befreite Kinder ¹⁾	657 606	535 596	- 18,6
Minderjährige unter Vormundschaft ¹⁾	1 004 306 ⁴⁾	771 592	- 23,2
Minderjährige unter Amtspflegschaft und Amtsbeistandschaft ¹⁾	68 620	89 937	+ 48,4
Adoptionen unter Mitwirkung der Jugendämter ²⁾	7 472	7 366	- 1,4
Mitwirkung der Jugendämter bei Vaterschaftsfeststellungen ³⁾ ..	62 100	49 051	- 21,0
Jugendgerichtshilfe der Jugendämter für Jugendliche und Heranwachsende ⁴⁾	177 457	179 923	+ 1,4
Minderjährige unter formloser erzieherischer Betreuung	366 823	394 139	+ 7,4
Minderjährige unter Erziehungsbeistandschaft	18 790	8 575	- 54,4
Minderjährige in Freiwilliger Erziehungshilfe	27 677	26 149	- 5,5
Minderjährige in Fürsorgeerziehung	25 939	21 528	- 17,0

* Am Ende des Rechnungsjahres.

¹⁾ Seit 1970 andere Rechtslage.

²⁾ Im Rechnungsjahr adoptierte Minderjährige.

³⁾ Erledigte Fälle im Rechnungsjahr.

⁴⁾ Erledigte Fälle im Rechnungsjahr, bis 1965 einschließlich Entlassenenfürsorge nach Strafvollstreckung.

a) Ohne Angaben von Niedersachsen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie K, Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2, Öffentliche Jugendhilfe 1969, im folgenden zitiert als: Öffentliche Jugendhilfe 1969.

sollte das Jugendamt eine Erziehungsbehörde sein. Es sollte die verschiedenen Aktivitäten der Jugendhilfe, die vorher von anderen Behörden nebenbei wahrgenommen wurden, unter dem Leitgedanken der Erziehung zusammenfassen. Das Schwergewicht lag bei den Hilfen für Kinder in besonderen Nöten: elternlosen, unehelichen, vernachlässigten, mißhandelten, verhaltensgestörten, armenrechtlich bedürftigen Kindern, für die diese Behörde der Anwalt verbesserter Erziehungsbedingungen werden sollte. Ein weites Feld von Hilfen und Angeboten für die gesamte Jugend sollte diesen Schwerpunkt öffentlicher Hilfen umgeben.

Ein weiteres Kennzeichen war die demokratische Konstruktion, die dieses Amt mit lokalen Initiativen und bestehenden Einrichtungen, verknüpfen sollte und ihm die Form einer „kollegialen Behörde“ gab. Diese „kollegiale Behörde“ entstand durch die ungewöhnliche Form der Jugendamtsleitung, in der die hauptberuflichen „leitenden Beamten“ und gewählte Vertreter der Öffentlichkeit ein gemeinsames Entscheidungsgremium bildeten.

§ 9 RJWG legt fest:

„Als stimmberechtigte Vertreter des Jugendamts sind neben den leitenden Beamten in der Jugendwohlfahrt erfahrene und bewährte Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, insbesondere aus

den im Bezirk des Jugendamts wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung auf deren Vorschlag zu berufen. Diese Vereinigungen haben Anspruch auf zwei Fünftel der Zahl der nichtbeamteten Mitglieder.“

Eine Abgrenzung der Aufgaben und der Entscheidungsbefugnisse zwischen den leitenden Beamten und dem Verwaltungsausschuß aus „Männern und Frauen aller Bevölkerungskreise“ nahm das Gesetz nicht vor. Auf der Ebene der Länder waren Landesjugendbehörden und an der Spitze eine Reichsjugendbehörde vorgesehen, die in den Rechtskompetenzen gegeneinander abgegrenzt waren. Auch für die Landesbehörden sollte die kollegiale Verfassung gelten. Des weiteren war geplant, der Reichsjugendbehörde einen Beirat für Jugendwohlfahrt zuzuordnen.

Noch bevor dieses Gesetz in Kraft trat und ein System von Jugendämtern ins Leben rufen konnte, wurde es wesentlich, ursprünglich darin enthaltener Teile wieder beraubt. Ein Einführungsgesetz und die Verordnung vom 14. Februar 1924, die mit Rücksicht auf die Finanznot des Reichs erlassen wurde, hoben nicht nur die gesetzlich vorgesehenen Zuschüsse des Reichs für die Jugendhilfe (§ 8 RJWG) auf, sondern zugleich auch die Verpflichtung des Reichs und der Länder, diejenigen Bestimmungen des RJWG wirklich durchzuführen, die neue Auf-

gaben der Jugendwohlfahrt vorschrieben. Die Gemeinden und Gemeindeverbände konnten aufgrund der oben genannten Verordnungen die Einrichtung von Jugendämtern nunmehr auch unterlassen und ihre Aufgaben anderen Amtsstellen übertragen. Die Verpflichtung der Ämter zu jugendpflegerischen Aktivitäten wurde dadurch ganz aufgegeben, der verpflichtende Teil der fürsorgerischen Maßnahmen stark eingeschränkt. Die wirtschaftliche Unterstützung hilfebedürftiger Kinder übertrug man auf die Bezirksfürsorgeverbände. Die §§ 16 und 17 RJWG über ein Reichsjugendamt (RJA) schließlich wurden überhaupt gestrichen.

Damit war an die Stelle des ursprünglich beabsichtigten festen Verbundes von Behörden der Jugendhilfe eine lückenhafte Konstruktion getreten. Auch der Charakter des Jugendamts selbst hatte sich gegenüber den Absichten des Gesetzgebers von 1922 ganz verändert. Infolge der erzwungenen Einschränkungen konnte sich keine breite Aktivität der Jugendhilfe entwickeln. Es kam vielmehr dazu, daß sich die Jugendamtsarbeit in der Folge sehr stark als eine Behördentätigkeit verstand, die sich weithin auf die verwaltungsmäßigen Pflichtaufgaben der Jugendfürsorge beschränken mußte.

Die nationalsozialistische Ära brachte weitere Rückschläge. Durch ein Reichsgesetz vom 1. Februar 1939 wurde auch im Jugendamt das „Führerprinzip“ eingeführt und die kollegiale Verfassung beseitigt. Gemäß Artikel 1 Abs. 1 dieses Gesetzes führte nun der Bürgermeister einer Gemeinde die Geschäfte nach den Vorschriften der Gemeindeordnung. Er konnte sich durch sogenannte Beiräte, in denen die NS-Organisationen stark vertreten waren, beraten lassen. Die Jugendpflege war von 1934 an praktisch an die Organisationen der Hitler-Jugend übergegangen, und die Jugendfürsorge-Aufgaben wurden ab 1937 weitgehend nach § 11 RJWG der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) übertragen. Damit verstärkte sich, auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit, die Einschränkung des Jugendamtes auf die Aufgaben einer reinen Eingriffsbehörde.

Nach Kriegsende und Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurden die nationalsozialistischen Veränderungen außer Kraft gesetzt. Das alte RJWG bestand zunächst fort. Unklarheiten über die gültige Fassung brachten jedoch sehr verschiedenartige Formen der Neuorganisation hervor. Das Bundesgesetz zur Änderung von Vorschriften des RJWG vom 28. 8. 1953 — „Novelle 1953“ genannt — beseitigte die Rechtsunsicherheit in der Verwaltungsorganisation und brachte eine Neuregelung des Kollegialprinzips, nämlich die Zerteilung der Behörde in einen „Jugendwohlfahrtsausschuß“ und die „Verwaltung des Jugendamtes“. Durch diese sonst nirgends anzutreffende Behördenorganisation sollten auf der einen Seite das Kollegialprinzip und die Beteiligung der Öffentlichkeit gesichert, zugleich aber die Anforderungen an eine moderne und leistungsfähige Verwaltungseinheit erfüllt werden (siehe Schaubild 2).

Weiterhin hat diese „Novelle 1953“ den Sinn des Gesetzes von 1922 gegenüber den späteren Spar-

und Einschränkungsverordnungen wiederhergestellt. Sie hat insbesondere die dort vorgesehenen Aufgaben der Jugendpflege wieder zur Pflicht gemacht und ihre Übertragung auf andere Behörden untersagt. In § 8 wurden alle kreisfreien Städte und alle Landkreise zur Errichtung von Jugendämtern verpflichtet und kreisangehörigen Gemeindeverbänden oder Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, Jugendämter zu errichten. Infolgedessen ist nunmehr ein vollständiges System von Jugendämtern entstanden.

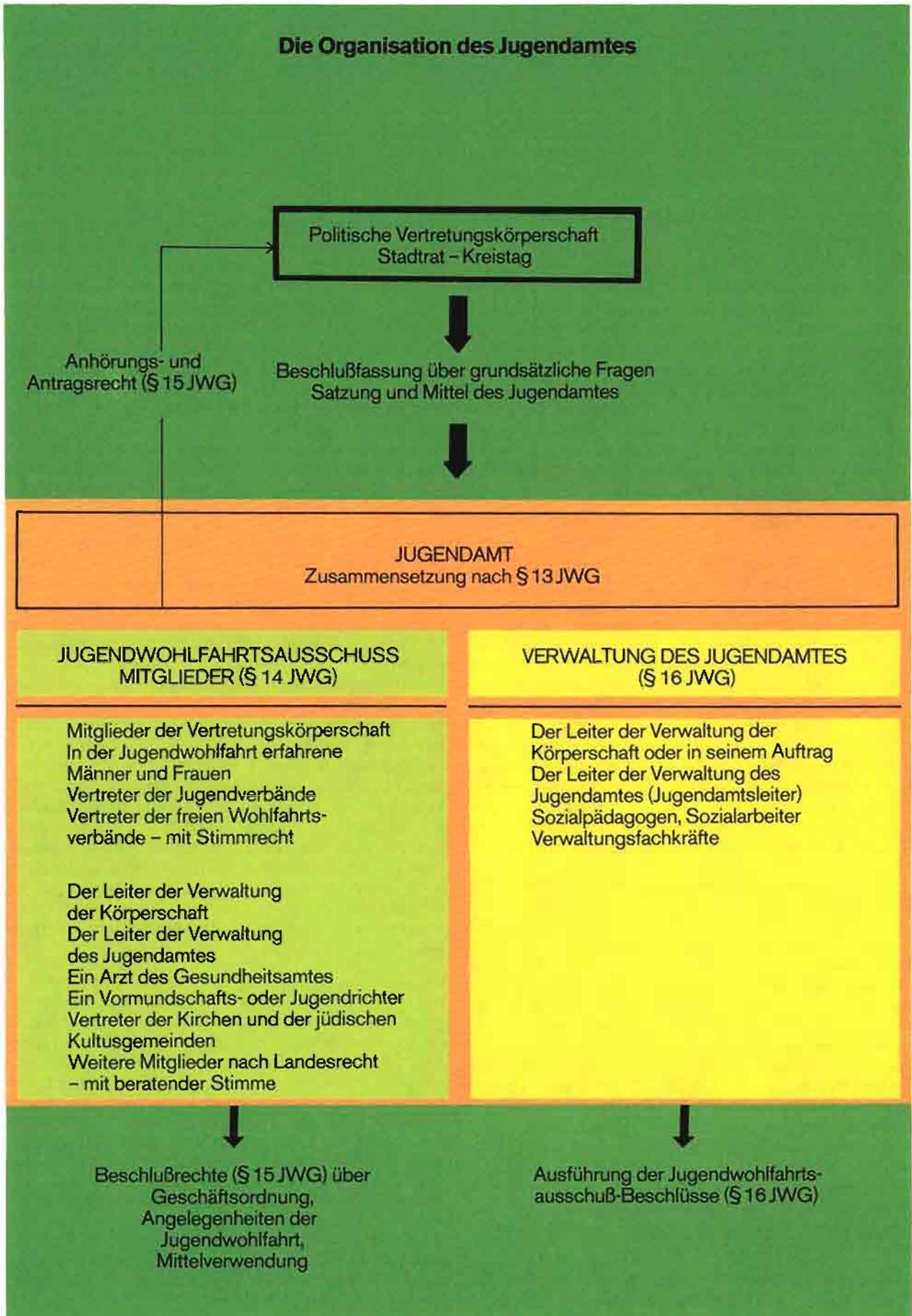
Die Rechtslage, die damit für Trägerschaft, Organisation und Zuständigkeit des Jugendamtes geschaffen worden ist, hat sich durch die folgenden Neufassungen und Ergänzungen des Gesetzes nicht wesentlich geändert. Das Jugendwohlfahrtsgesetz vom 11. 8. 1961 (JWG) brachte keine Neukonzeption des Jugendhilferechts; es hat lediglich den Charakter einer Novelle. Es hat den Aufbau und alle wesentlichen Inhalte des RJWG von 1922 übernommen und enthält — neben der Einführung der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Heimaufsicht — nur an einigen Stellen bedeutende Neuformulierungen des Textes. Zu diesen Stellen gehört allerdings der § 5 JWG, der den Katalog der Pflichtaufgaben des Jugendamtes erweitert und präzisiert.

Über diesen neu gefaßten § 5 gab es im Bundestag grundlegende Differenzen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes zu Verfassungsverfahrensverfahren einiger Länder und Städte führten. Es ging in erster Linie um die Frage, ob die neue Fassung des § 5 einen verfassungswidrigen Vorrang der freien Jugendhilfe schaffe, der die öffentliche Jugendhilfe (also auch die Jugendämter) bei der Entfaltung eigener Aktivitäten behindere. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. 7. 1967 („Karlsruher Urteil“) hat den § 5 in seinem gesamten Wortlaut für verfassungswidrig erklärt und dabei ausgeführt, daß die Jugendhilfe zwar eine Aufgabe des Staates sei, von ihm aber weder organisatorisch noch finanziell allein geleistet werden könne. Die gemeinsamen Bemühungen von Staat und freien Jugendorganisationen seien durch Jahrzehnte bewährt und sollten unter anderem durch die neue Fassung des § 5 gefördert und gefestigt werden. Die Gesamtverantwortung zur Erreichung des Gesetzeszieles trage jedoch das Jugendamt.

Die Rechtslage für die Arbeit des Jugendamtes ist trotz dieser Entscheidung, die eine fühlbare Beruhigung des Meinungsstreites und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe gebracht hat, vielfach unklar und entspricht nicht mehr den Anforderungen, die an eine moderne Jugendhilfe gestellt werden. Zu einem großen Teil rührt diese unbefriedigende Situation daher, daß die heutigen rechtlichen Grundlagen der Jugendamtsarbeit noch weithin durch Mängel charakterisiert sind, die schon im RJWG angelegt waren und bisher nur zum Teil beseitigt wurden.

Zunächst einmal war das RJWG nicht so durchgeformt und aufgebaut, daß es den Jugendämtern bei der Entwicklung zu Erziehungsbehörden eine wirksame Hilfe geben und auch eine gleichmäßige Ent-

Schaubild 2



wicklung der Jugendämter in Stadt und Land garantieren konnte. Das gilt auch für das durch die Novellierung von 1961 entstandene JWG. Das Gesetz ist zwar in seinen vollen Möglichkeiten bei weitem noch nicht und noch nie ausgeschöpft worden. Es verbietet zwar eine positive Entwicklung der Jugendämter nicht, aber ebensowenig legte es diese klar fest. Darüber hinaus gab es dem in die Arbeit des Jugendamtes neu Eintretenden keine rechte Vorstellung von Wesen und Aufgabe der Jugendhilfe.

Im einzelnen waren dafür folgende Mängel maßgebend: RJWG und JWG stellen zwar im § 1 ein Recht des jungen Menschen auf Erziehung heraus; es war jedoch von vornherein umstritten, ob § 1 einen rechtsbegründenden Charakter habe. Das Gesetz sagt auch nicht, wie der junge Mensch (oder seine Vertreter) diesen Anspruch geltend machen können, und schließlich bestimmt es keine generellen Grundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Jugendhilfe (im Gegensatz zu den „Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge“ von 1924).

Zwar waren mit der Festlegung des Rechts jeden Kindes „auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“ (in § 1) und der Schaffung der Jugendbehörden „als Organe für die Verwirklichung des öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf Erziehung“ die Voraussetzungen für eine umfassende Jugendhilfe gegeben; aber bei der konkreten Ausgestaltung blieb das Gesetz im einzelnen weit hinter seinem fortschrittlichen Ausgangspunkt zurück. Es regelt lediglich Hilfen für bestimmte Kategorien von jungen Menschen, insbesondere für die Gruppen, die um 1920 besonderer Hilfen bedurften (die Nichteelichen und die Pflegekinder) und für genau umschriebene Kategorien von „Gefährdeten“ oder „Verwahrlosten“ (Abschnitt VI RJWG/JWG). Für diese Kategorien sieht das Gesetz in seinen einzelnen Abschnitten sehr detaillierte Aufsichts- und Schutzmaßnahmen vor. Es reiht diese Abschnitte aber fast ohne Bezug aneinander. Das Gesetz ging damit von der schon 1920 nicht mehr zutreffenden und dem Grundgedanken des § 1 widersprechenden Vorstellung aus, als ob elterliche Erziehung für den „Normalfall“ genüge und nur bei besonders gefährdeten Gruppen junger Menschen und bei besonders krasser Gefährdung im Einzelfall öffentliche Jugendhilfe auf den Plan zu treten habe. Dabei wurde damals der familienergänzende und -unterstützende Auftrag der Jugendhilfe von den Fachleuten durchaus gesehen⁶⁾.

Erst das JWG von 1961 brachte Ansätze für eine umfassendere Interpretation der Erziehungsaufgabe des Jugendamtes (in § 3 Abs. 1 Satz 1). Es enthält auch zum ersten Mal, wenigstens an einigen Stellen, Festlegungen über Art und Maß individueller erzieherischer Hilfen.

Als problematisch hat sich auch erwiesen, daß das Gesetz in erster Linie als ein Organisations- oder Jugendamtsgesetz konzipiert wurde und daß ihm

ein ordnendes Prinzip und eine innere Einheit fehlen. Es geht nicht wie das Bundessozialhilfegesetz von den Leistungen aus, die das Amt erbringen sollte, sondern stellt die Verfahrensvorschriften und die organisatorischen Fragen in den Vordergrund und versteckt die vom Jugendamt zu erbringenden Leistungen unter der Überschrift „Zuständigkeit“ (Abschnitt II 1 a). Noch in seiner jetzigen Fassung ist das JWG völlig durch seine Herkunft aus dem Polizeirecht (Pflegekinderschutz) und Strafrecht (FE) und durch obrigkeitliche Vorstellungen einer eingreifenden Verwaltung geprägt. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in Ausdrücken wie „Schutz“, „Aufsicht“, „Überwachung“, „Maßnahme“, die im JWG noch eine erhebliche Rolle spielen. Die Vorstellung einer modernen Leistungsverwaltung konnte zwar dem RJWG von 1922 noch nicht zugrunde liegen, sie fand aber auch bei der Novellierung von 1961, wie zuerst Heinz Schneider überzeugend dargelegt hat⁶⁾, noch keinen Eingang, obwohl dieser Gedanke sich zu diesem Zeitpunkt in vielen anderen öffentlichen Bereichen schon durchgesetzt hatte.

Weiterhin ist kritisch anzumerken, daß das Gesetz die Jugendämter nicht zu aktivem Verhalten gegenüber den in ihrem Bereich auftretenden erzieherischen Problemen verpflichtet, sondern sie lediglich zu Reaktionen bei bestimmten vom Gesetz umrissenen Tatbeständen veranlaßt, wie Geburt eines nicht-ehelichen Kindes, Aufnahme in fremder Familie, erhebliche erzieherische Gefährdung oder „Verwahrlosung“ und Anfragen des Vormundschafts- oder Jugendgerichtes wegen Erstattung von Gutachten. Abgesehen von dem erst 1961 eingeführten vage umrissenen Auftrag, Hilfen zur Erziehung „dem jeweiligen erzieherischen Bedarf entsprechend rechtzeitig und ausreichend zu gewähren“ (§ 6 JWG), gibt es keine ausgesprochene Verpflichtung des Jugendamtes zur Bereithaltung eines differenzierten Systems ambulanter Erziehungshilfen, die der Beratung und Unterstützung der Eltern dienen und den verschiedenen Problemen junger Menschen anders als durch Aufsicht und Heimunterbringung gerecht werden. Es gibt auch keine Vorschrift, die eine gewisse „Mindestausstattung“ des Jugendamtsbereiches mit den „für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen“ garantiert.

Ein weiterer starker Mangel der gesetzlichen Grundlagen der Jugendamtsarbeit liegt schließlich darin, daß sich in vielen Gesetzen außerhalb des JWG, im Arbeitsrecht, im Schulrecht, im Jugendstrafrecht und im Sozialhilferecht, Bestimmungen und Regelungen finden, die für die Praxis der Jugendhilfe in den Jugendämtern wichtig sind, die aber mit denen des JWG nicht ausreichend abgestimmt sind und so die Tätigkeit des Jugendamtes erschweren.

Diese Hinweise machen deutlich, daß schon von der rechtlichen Situation des Jugendamtes her eine neue und umfassende Ordnung des Jugendhilferechts, wie sie inzwischen eingeleitet wurde, unerlässlich ist.

3. Erbe und Konzeption der Weimarer Zeit

Wie stark das Jugendamt vom Geist der Weimarer Epoche geprägt ist, lassen nicht nur seine in diesen Jahren entstandenen gesetzlichen Grundlagen erkennen. Das Jugendamt trägt vielmehr auch in seinem pädagogischen Konzept, in seiner Organisation und in seinen gesellschaftspolitischen Vorstellungen deutlich die Züge der frühen Zwanziger Jahre. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Einflüsse der Reformpädagogik und das Demokratieverständnis der Weimarer Zeit zu nennen.

Der reformpädagogische Impuls, der sich nach dem 1. Weltkrieg im Jugendrecht und in der Jugendwohlfahrt durchsetzte, bedeutete gegenüber den früheren teils karitativen, teils obrigkeitlichen Vorstellungen einen bedeutenden Fortschritt. Impulse der Sozialpädagogik drangen in die Rechtsprechung, in die Verwaltung und in die Verbandsarbeit ein. Sie haben auch die Arbeit der Jugendämter beeinflusst. Es ist ihnen jedoch nicht gelungen, Organisation und Tätigkeit der Jugendämter im ganzen zu bestimmen.

So zeigt die heute Realität der Jugendamtsarbeit ein außerordentlich heterogenes Bild. Die verschiedensten, einander zum Teil widerstreitenden Elemente sind nebeneinander wirksam. Neben erzieherischen Tätigkeiten stehen solche der Verwaltung, neben Leistungen und Angeboten gibt es Eingriffe; Schutztätigkeiten und Pflege spielen ebenso eine Rolle wie Kostenregelungen und die Abwicklung von Rechtsgeschäften.

Das Gedankengut der Weimarer Zeit spiegelt sich auch in der Zweiteilung des Jugendamtes in Verwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuß wider. Einerseits entspricht sie der Vorstellung von einer direkten Demokratie, in der sich „gemeinsinnig tätige Bürger“ der Jugendwohlfahrt annehmen, andererseits dem Pluralismus der Verbände, deren Leistungen und Initiativen auf dem Gebiet der Jugendhilfe in diese neue Behörde mit eingebracht werden sollten. Die starke Stellung der Träger der freien Jugendhilfe wurde damit in der Jugendamtsleitung selber verankert. Dieser Konstruktion liegt allerdings ein harmonistisches Modell der Zusammenarbeit von Bürgern, Verbänden und Verwaltung zugrunde. In wesentlichen Punkten entspricht es nicht einem modernen Demokratieverständnis, das unter anderem doch wesentlich durch das Prinzip der Balancen und gegenseitigen Kontrollen charakterisiert ist. Zum anderen beruht dieses Modell auf der Fiktion, als könne beim heutigen Stand der Professionalisierung und Verwaltungskomplizierung die Behörde durch eine Gruppe von Außenstehenden direkt mitgeleitet — statt etwa politisch kontrolliert oder fachlich angeregt — werden.

In den Anforderungen an die Verwaltung, im Selbstverständnis und in der Praxis der kommunalen Politik und in der Struktur der Verbände, aber auch in der Sozialpolitik haben sich in der Nachkriegszeit so starke Veränderungen ergeben, daß die einstmals fortschrittliche Konzeption des Jugendamts auch an diesem Punkt nicht mehr stimmig und

in vielerlei Hinsicht den heutigen Anforderungen nicht mehr gewachsen ist.

4. Die Abhängigkeit von lokalen Bedingungen

Jugendämter sind Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung. Sie sind also ganz geprägt von den finanziellen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten der jeweiligen Stadt oder des Landkreises, denen sie zugehören. Die Verschiedenheit der Ausformung und Organisation der einzelnen Jugendämter kann man sich infolgedessen kaum groß genug vorstellen. Es gibt städtische Ämter mit vielen hundert Mitarbeitern, mit einem differenzierten System von Leistungen und Aktivitäten auf der einen Seite, und es gibt auf der anderen die Amtsstube in einer kleinen Kreisstadt für einen gelegentlich sogar nur nebenamtlich tätigen Verwaltungsinspektor und einen oder zwei Sachbearbeiter (siehe Schaubild 3).

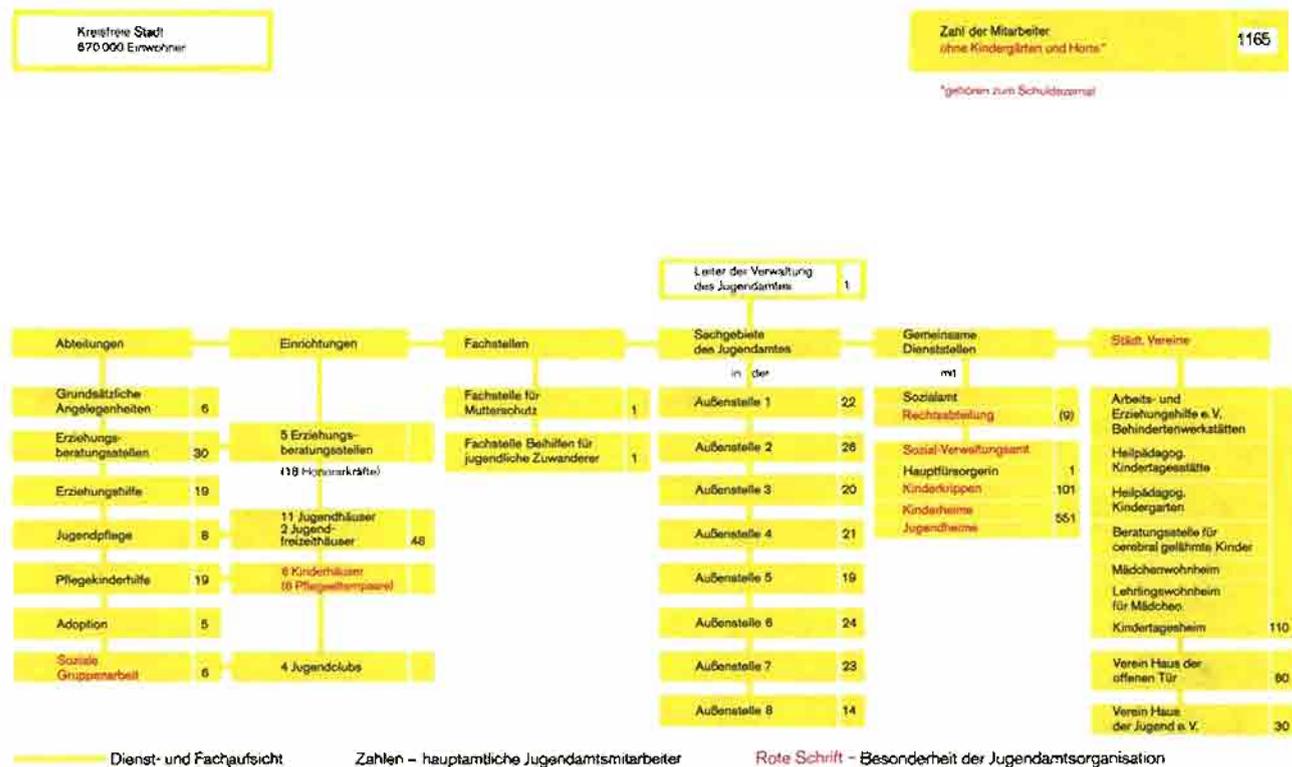
Diese Unterschiede lassen sich mit dem Hinweis auf die Verdichtung der Jugendprobleme in der Großstadt und dem Verweis auf ein intaktes Sozialleben auf dem Lande weder erklären noch rechtfertigen. Viele Probleme der Industriegesellschaft, insbesondere Umstellungszwänge der verschiedensten Art erreichen die Landbewohner in gleichem Maße wie andere Bevölkerungsgruppen. Die durch den Mangel an Bildungseinrichtungen in den ländlichen Gebieten entstehenden Probleme werden durch das Fehlen von Einrichtungen der Erziehungshilfe und von Erziehungsberatungsstellen, durch den ausfallenden Arbeitsschutz, durch die Unmöglichkeit der Intervention in Notfällen, durch den Mangel an Kindergärten und an Einrichtungen der Jugendpflege erheblich verstärkt.

Die großen Verschiedenheiten der Organisation und des Leistungsniveaus der Jugendämter sind schon in der Gesetzgebung begründet. Das Jugendamt ist keine staatliche, sondern eine kommunale Einrichtung. Es ist damit auf die Finanzkraft und die Initiativen der Gemeinden bzw. Landkreise angewiesen. Eine große Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, daß das JWG den landesrechtlichen Bestimmungen in vielen Punkten die „Vorhand“ läßt. Es ermöglicht also sehr unterschiedliche Regelungen von Land zu Land. Schließlich hat die Unschärfe des Aufgabenkatalogs in § 5 JWG und die Einschränkung der eigenen Tätigkeit des Jugendamts überall dort, wo Träger der freien Jugendhilfe entsprechende Aufgaben wahrnehmen, die große Vielfalt und den Niveauunterschied der Jugendamtsformen begünstigt.

Auch die überörtlichen Jugendwohlfahrtsbehörden insbesondere die Landesjugendämter, sind in den einzelnen Bundesländern ganz verschieden organisiert. Sie sind bisweilen Teil des Ministeriums, das gleichzeitig die Funktion der obersten Landesbehörde erfüllt. In anderen Fällen sind sie als staatliche Mittelbehörden organisiert, die der obersten Landesbehörde unterstehen. Schließlich können sie auch die regional zuständige Behörde der Selbstverwaltung sein (siehe Schaubild 4).

Organisationspläne zweier Jugendämter unterschiedlicher Größenordnung

Jugendamt A



Jugendamt B

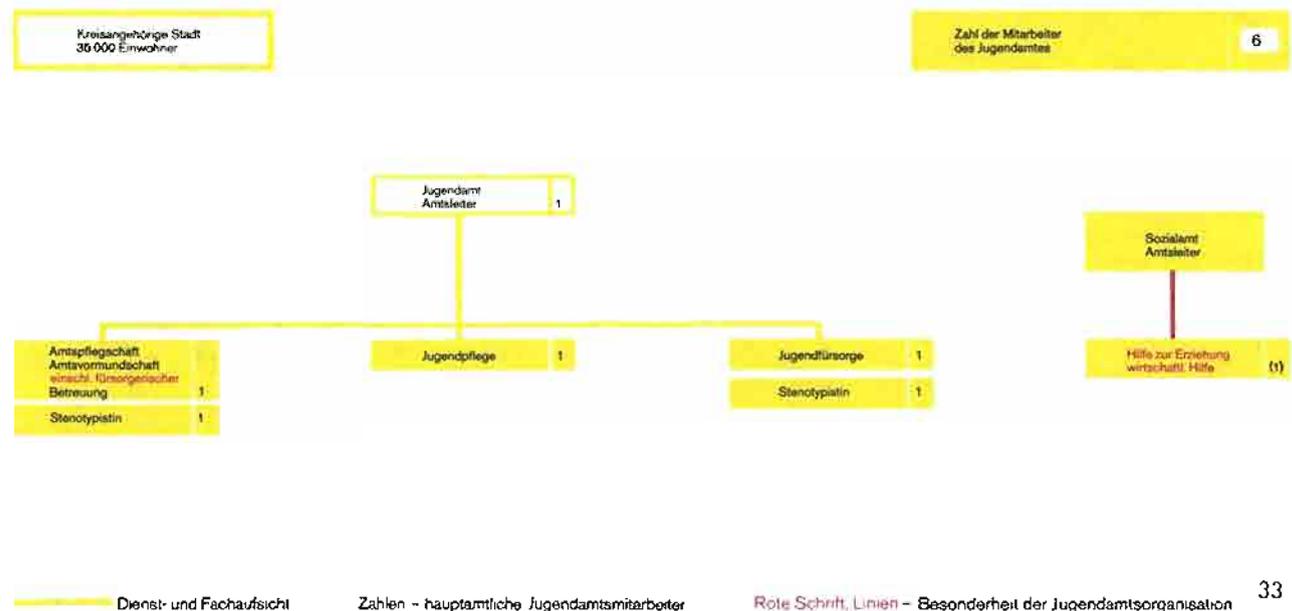
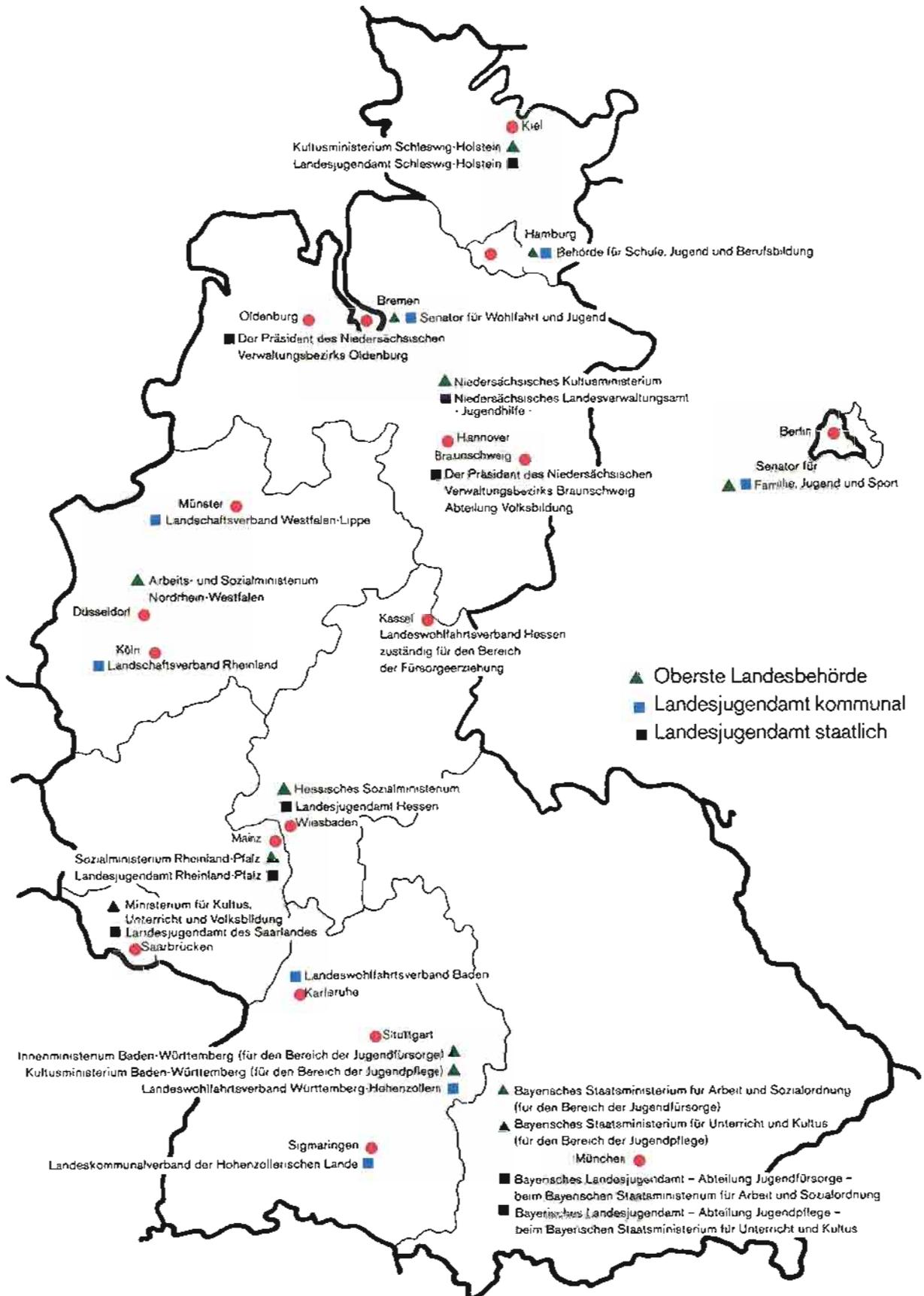


Schaubild 4

Die Organisation der obersten Landesbehörden und der Landesjugendämter



Auch die Arbeitsweise, die Kompetenzen und das politische Gewicht der Landesjugendämter sind derartig verschieden, daß man sie kaum vergleichen und von ihrer Tätigkeit nur sehr schwer ein Bild gewinnen kann. Untersuchungen über den Vorzug der einen oder anderen Organisationsform fehlen bisher noch ganz.

5. Auf dem Weg zur Fachbehörde

Das Jugendamt ist, zwar noch nicht in der Realität, wohl aber seiner Konzeption und Aufgabenstellung nach, wie das Gesundheits-, das Bau- und das Schulamt eine Fachbehörde. Im Jugendamt sollen innerhalb einer Organisationsform, die die Anwendung des jeweils letzten Standes fachlichen Wissens erlaubt, die Aufgaben der Erziehung, soweit sie in das Aufgabengebiet des Jugendamtes fallen, gelöst werden.

So wie die Erziehung im Ganzen bei fortschreitender Komplizierung der gesellschaftlichen Verhältnisse nicht mehr durchweg von Laien durchgeführt werden kann und deswegen auch überall, in den Schulen, in den vielen Erziehungseinrichtungen außerhalb der Schule der pädagogischen Laie durch den Fachmann abgelöst wurde, so kann auch die Verantwortung für die Erziehung in dem dem Jugendamt obliegenden Bereich nicht mehr der zufälligen pädagogischen Begabung, dem „pädagogischen Naturtalent“ überlassen bleiben. Vor allem die Erziehung von Kindern in schwierigen Lebenslagen kann nicht mehr nur Angelegenheit gutwilliger Zuwendung sein, sondern erfordert den sozialpädagogischen Experten, den pädagogisch ausgebildeten Erziehungsberater, die Hilfe des Psychologen, des Sozialpsychiaters, des Kinderarztes und des Jugendrechtlers. Außenarbeit und Fallberatung stellen hohe Anforderungen, die durch die Entwicklung der einschlägigen Wissenschaften und der sozialpädagogischen Methoden gekennzeichnet sind. Der zweite Jugendbericht der Bundesregierung⁷⁾ hat sich mit dem Ausbildungsstand und der Berufssituation der Mitarbeiter in der Jugendhilfe befaßt und gezeigt, daß die Jugendämter und ihr Personal erst auf dem Wege zu einer solchen Qualifikation und Fortbildung sind, wie sie eine Fachbehörde erfordert. Mit der Steigerung des Ausbildungsniveaus, mit dem Aufbau von Fachhochschul- und Universitätsstudiengängen werden die Möglichkeiten zunehmen, das

Jugendamt entsprechend seiner Zielsetzung als Fachbehörde auszubauen.

In gleichem Maße müssen jedoch auch die innerorganisatorischen und verwaltungsmäßigen Strukturen der gesamten kommunalen Sozialverwaltung und hier insbesondere des Jugendamtes überprüft und weiterentwickelt werden, damit sie die Anwendung und Verwirklichung der in einer qualifizierten Ausbildung vermittelten Maßstäbe überhaupt gestatten. Dies wiederum setzt im Prinzip die Entwicklung einer wissenschaftlich fundierten Theorie und Lehre der Jugendamtsarbeit voraus, die es bisher noch kaum gibt.

6. Die gesellschaftspolitische Aufgabe

Im Hinblick auf die Entwicklung des Jugendamtes zu einer kompetenten und leistungsstarken Fachbehörde gilt es zu betonen, daß sich das Jugendamt seiner Idee nach nicht darauf beschränken kann, für möglichst gut funktionierende und fachlich gut arbeitende Einrichtungen zu sorgen; es hat darüber hinaus eine gesellschaftspolitische Aufgabe. Diese Aufgabe erhält ihr besonderes Gewicht und ihre besonderen Schwierigkeiten dadurch, daß sie die Ansprüche einer Gruppe der Gesellschaft vertreten muß, die ihre politischen Interessen nicht oder nur in beschränktem Maße selbst vertreten kann: nämlich der Kinder und Jugendlichen.

Das Jugendamt muß sich deshalb über seine fachliche Arbeit hinaus, neben der Feststellung von Problemen und Bedürfnissen, neben der Durchführung der anfallenden Aufgaben im einzelnen, als eine Instanz verstehen, die gegenüber den politischen Vertretungskörperschaften und der Öffentlichkeit die Jugendprobleme bewußt macht, diese in einer wirkungsvollen Weise darstellt und die Interessen und Bedürfnisse der Kinder im Rahmen der Sozial- und Bildungsplanung, der Bauplanung und überall da, wo sie berührt werden, durchsetzt.

Stärker als andere Behörden haben die Jugendämter die Verpflichtung, die Aufgaben und Zielsetzungen des eigenen Arbeitsbereiches in der Öffentlichkeit und in den politischen Gremien sichtbar zu machen und durchzusetzen. Daß daraus Spannungen mit anderen Behörden oder mit der Vertretungskörperschaft entstehen können, liegt im Wesen der Sache, kann aber die Notwendigkeit dieser Aufgabe nicht in Frage stellen.

II. Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland — eine Bestandsaufnahme

1. Zahl und regionale Verteilung

Am 1. 4. 1971 gab es nach Angaben der Landesjugendämter in der Bundesrepublik Deutschland 643 örtliche Jugendämter. Diese setzten sich zusammen aus:

136 Jugendämtern kreisfreier Städte (= 21,2 %),

406 Kreisjugendämtern (= 63,1 %) und

101 Jugendämtern kreisangehöriger Städte, Gemeinden und Ämter (= 15,7 %).

Kaum eines dieser Jugendämter gleicht in seiner Größe, in seinem organisatorischen Aufbau und in seiner Aufgabenwahrnehmung dem anderen.¹⁾ Die Unterschiede werden am stärksten an der Zahl der Beschäftigten sichtbar, in der sich gleichzeitig erhebliche Differenzierungen der Organisation und der Aufgabenerfüllung widerspiegeln. So gibt es einerseits Jugendämter mit mehr als 1 000 Beschäftigten

und andererseits solche, die nur über 4 Mitarbeiter verfügen. Die personalstärksten Jugendämter befinden sich in den Großstädten, wo 9 % sämtlicher Jugendämter liegen. Sie verfügen im Durchschnitt über rund 90 Beschäftigte. Die personalschwächsten Jugendämter weisen die Landkreise bis zu 50 000 Einwohnern auf; in ihnen liegen 17,6 % der Jugendämter. Hier sind pro Jugendamt im Durchschnitt 5 Mitarbeiter tätig.

Aus Tabelle 6 ist zu ersehen, wie sich die Jugendämter auf die einzelnen Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen verteilen und über wieviele Beschäftigte sie im Durchschnitt verfügen.

Eine Aufgliederung der Jugendämter nach Bundesländern (Schaubild 5) zeigt charakteristische Schwergewichte. Über die Hälfte aller Jugendämter liegt in Bayern und Nordrhein-Westfalen. Setzt man die Zahl der Bevölkerung zur Zahl der Jugendämter in den Ländern in Beziehung (Tabelle 7), so werden

Tabelle 6

Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und durchschnittlicher Beschäftigtenzahl

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	Jugendämter		
	Zahl ¹⁾	%	durchschnittliche Zahl der Beschäftigten ²⁾
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	78	12,1	11,7
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr *	58	9,0	88,8
Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	101	15,7	7,4
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	112	17,6	5,1
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	172	26,6	8,5
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	122	19,0	19,1
Insgesamt ...	643	100	

* Berlin und Hamburg ohne Bezirksjugendämter.

Quellen:

¹⁾ Angaben der Landesjugendämter zum Stand vom 1. 4. 1971; die Verteilung der Jugendämter auf die Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen entspricht dem Stand der Gemeinde- bzw. Gebietsgrößen vom 31. 12. 1969; .

²⁾ Teilwiederholung der Erhebung von R. Gunzert über „Organisation und Tätigkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik und West-Berlin 1957/58“ (Frankfurt/M.) 1959) durch das Deutsche Jugendinstitut für das Rechnungsjahr 1968; im folgenden zitiert als „Teilwiederholung“ (siehe Anmerkung 1 zu Teil II).

Die regionale Verteilung der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland

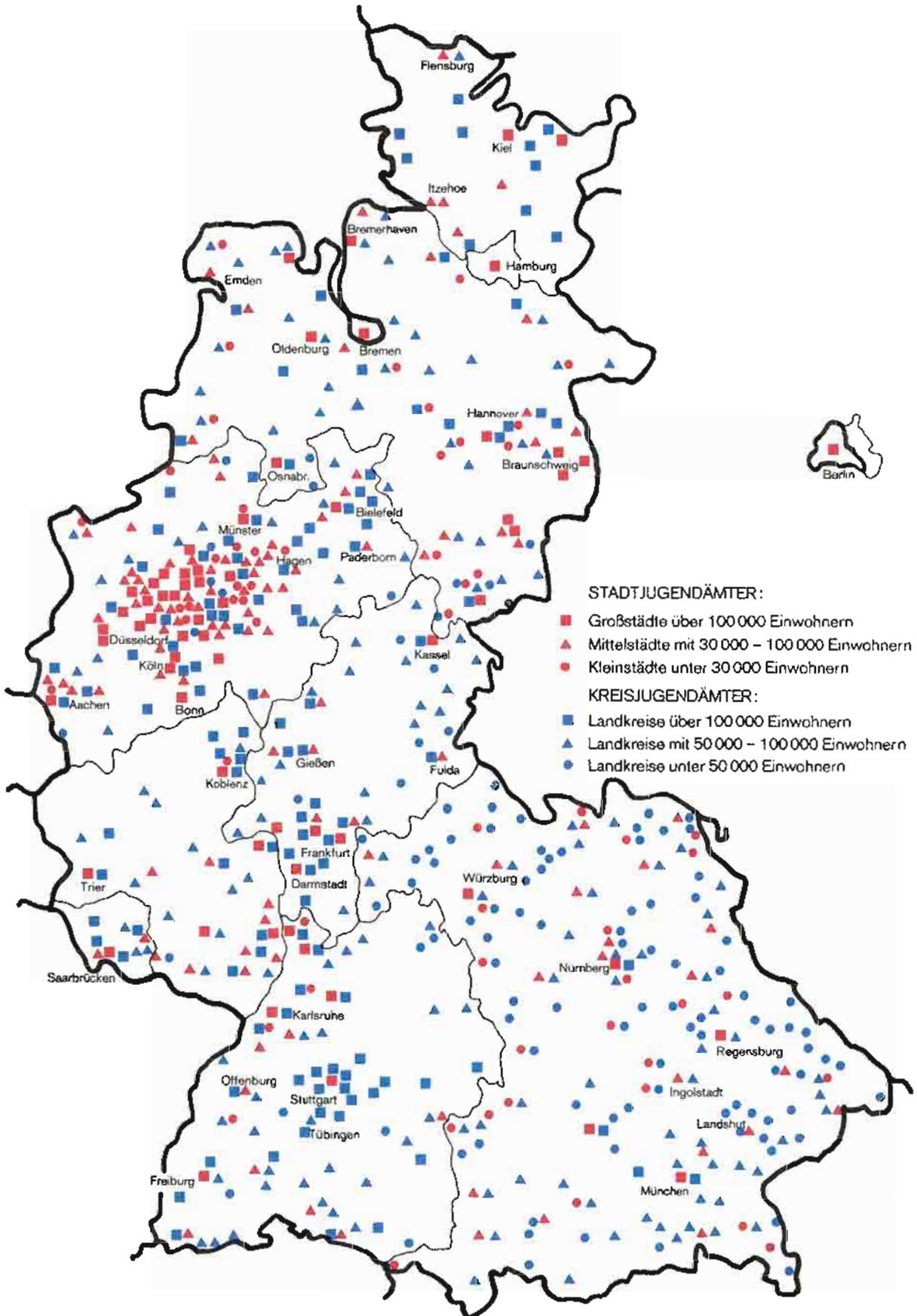


Tabelle 7

**Die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland
nach Bundesländern und Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen**

Bundesland	Jugendämter							Zusammen		Einwohner pro Jugendamt in 1 000
	Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	Kreisfreie Städte über 100 000 Einwohnern	Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	Landkreise unter 50 000 Einwohnern	Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	Landkreise über 100 000 Einwohner	Zahl			
Baden-Württemberg ..	3	6	9	7	28	28	81	12,5	109,9	
Bayern	43	5	—	86	54	3	191	29,6	55,3	
Berlin *	—	1	—	—	—	—	1	0,1	2 134,3	
Bremen	—	2	—	—	—	—	2	0,3	378,0	
Hamburg *	—	1	—	—	—	—	1	0,1	1 817,1	
Hessen	4	5	2	6	18	15	50	7,9	108,4	
Niedersachsen	9	6	19	9	39	12	94	14,8	75,5	
Nordrhein-Westfalen ..	9	25	63	3	14	39	153	23,8	111,9	
Rheinland-Pfalz	8	4	4	1	13	12	42	6,5	87,4	
Saarland	—	1	2	—	4	3	10	1,6	112,7	
Schleswig-Holstein	2	2	2	—	2	10	18	2,8	142,1	
Insgesamt ...	78	58	101	112	172	122	643	100	95,2	

* ohne Bezirksjugendämter

Quellen: Angaben der Landesjugendämter zum Stand vom 1. 4. 1971; die Verteilung der Jugendämter auf die Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen entspricht dem Stand der Gemeinde bzw. Gebietsgrößen vom 31. 12. 1969.

erhebliche Differenzierungen erkennbar. Während in Berlin 2,1 Millionen Einwohner auf ein Jugendamt (bzw. 178 000 Einwohner auf jedes der 12 Bezirksjugendämter) entfallen, sind es in Bayern nur ca. 55 000 Einwohner.

Allerdings verbirgt sich hinter dem einen Jugendamt in Berlin — wie schon angedeutet — ein Großstadt-Jugendamt mit 12 Bezirksjugendämtern, dessen „Klienten“ sich über einen regionalen Raum begrenzter Ausdehnung verteilen. In Bayern sind dagegen von 191 Jugendämtern insgesamt 143 Kreisjugendämter mit einer zum Teil außerordentlich geringen Mitarbeiterzahl, die in ihrer Arbeit stark dadurch belastet werden, daß ihre „Klienten“ räumlich weit gestreut wohnen. In Nordrhein-Westfalen wiederum sind von 153 Jugendämtern insgesamt mehr als die Hälfte Stadtjugendämter, die, wie oben dargestellt, zum Teil recht große Mitarbeiterzahlen aufweisen und daher auch entsprechend leistungsfähig sind.

Zwischen 1967 und 1971 hat sich die Zahl der Jugendämter um insgesamt 36 (von 679 auf 643) vermindert. Diese Entwicklung ist im Zusammenhang mit den in einigen Ländern durchgeführten Gebiets- und Verwaltungsreformen zu sehen. Daneben sind in den vergangenen Jahren, vor allem in Nordrhein-Westfalen, in zunehmendem Maße Jugendämter kreisangehöriger Städte und Gemeinden aufgelöst worden, weil ihre Unterhaltung unter finanziellen und jugendhilfepolitischen Gesichtspunkten nicht mehr zu vertreten war. Die auffallendsten Veränderungen sind im Bereich der Kreisjugendämter festzustellen. Im einzelnen nahm die Zahl der Jugendämter in Landkreisen bis zu 50 000 Einwohnern um 25 ab; in der Kategorie der Jugendämter in Landkreisen mit 50 000 bis zu 100 000 Einwohnern verringerte sich die Zahl der Jugendämter um 33. In den Landkreisen mit über 100 000 Einwohnern hat sich dagegen die Zahl der Jugendämter um 27 erhöht.

Im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede bezüglich der Personalausstattung und der Relation Einwohner pro Jugendamt, die aus den obigen Zahlen sichtbar werden, sowie auf sonstige Verschiedenheiten, die sich aus der Arbeitssituation in städtischen und ländlichen Bereichen ergeben, erscheint es für eine Bestandsaufnahme der Jugendamtsarbeit wenig zweckmäßig, allen Differenzierungen im einzelnen nachzugehen. Sinnvoller ist es dagegen, erstens die Merkmale herauszuarbeiten, die allen Jugendämtern gemeinsam sind, zweitens die Spannweite sichtbar zu machen, die sich hinsichtlich bestimmter Aspekte der Arbeit bzw. der Arbeitsbedingungen zwischen den Jugendämtern erkennen läßt, und drittens schließlich auf besondere Initiativen hinzuweisen, die den Rahmen des Üblichen sprengen und zukunftsweisende Perspektiven enthalten.

2. Organisation und Verwaltung

Zu den grundlegenden, alle Jugendämter in der BRD betreffenden Strukturmerkmalen gehört die Tatsache, daß die Jugendämter, zumindest in einem Teil ihres Aufbaus (vgl. die Darlegungen über die „zweigliedrige Behörde“), eine Verwaltung darstellen und insofern den generellen Bedingungen unterliegen, die für jede Verwaltung gelten.

Die herkömmliche kommunale Verwaltungsstruktur basiert auf dem Prinzip der Zuständigkeit und ist durch eine vertikale („hierarchische“) sowie eine horizontale Gliederung („Ressort“) gekennzeichnet.

Durch das vertikale Gliederungsprinzip wird die Verwaltung des Jugendamtes nach Kompetenzrängen abgestuft (Jugendamtsleiter, Abteilungsleiter, Sachbearbeiter). Dieser Art der vertikalen Verwaltungsgliederung entspricht das Prinzip der Dienst- und Fachaufsicht durch die jeweils vorgesetzten Stellen.

Durch das Prinzip der horizontalen Gliederung in „Ressorts“ wird das Jugendamt in einzelne Abteilungen aufgeteilt. Auch dieses dient dem Ziel der Eindeutigkeit des Verwaltungshandelns innerhalb klar abgegrenzter und verantworteter Sachbereiche.

In den einzelnen Jugendämtern werden in der Regel folgende „Sachbereiche“ unterschieden: allgemeine Verwaltungsabteilung, Amtsvormundschaft und -pflegschaft, Kindertageseinrichtungen und -spielplätze, allgemeine Kinder- und Jugendhilfe, Erziehungshilfe und -beratung, Heimaufsicht und -planung, Jugendgerichtshilfe, Jugendpflege und Jugendschutz.

Schaubild 6 veranschaulicht die beschriebene Verwaltungsstruktur an der Organisation eines Großstadtjugendamtes mit 38 Mitarbeitern.

In der konkreten Tätigkeit der Jugendämter stellen sich die allgemeinen Probleme, die mit der dargestellten Struktur der Verwaltung gegeben sind, vor allem an drei Stellen in einer spezifischen Form:

— in der Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Innendienst und Außendienst;

— in den unterschiedlichen Organisationsformen im Bereich des fürsorglichen Außendienstes;

— in den Problemen, die sich im Zusammenhang mit der Stellung der Jugendpflege innerhalb der Verwaltung der Jugendämter ergeben.

2.1 Innendienst – Außendienst

Die Organisation der Jugendämter und die Durchführung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben werden entscheidend geprägt von der weithin üblichen Aufteilung der Funktionen auf einen Innen- und Außendienst.

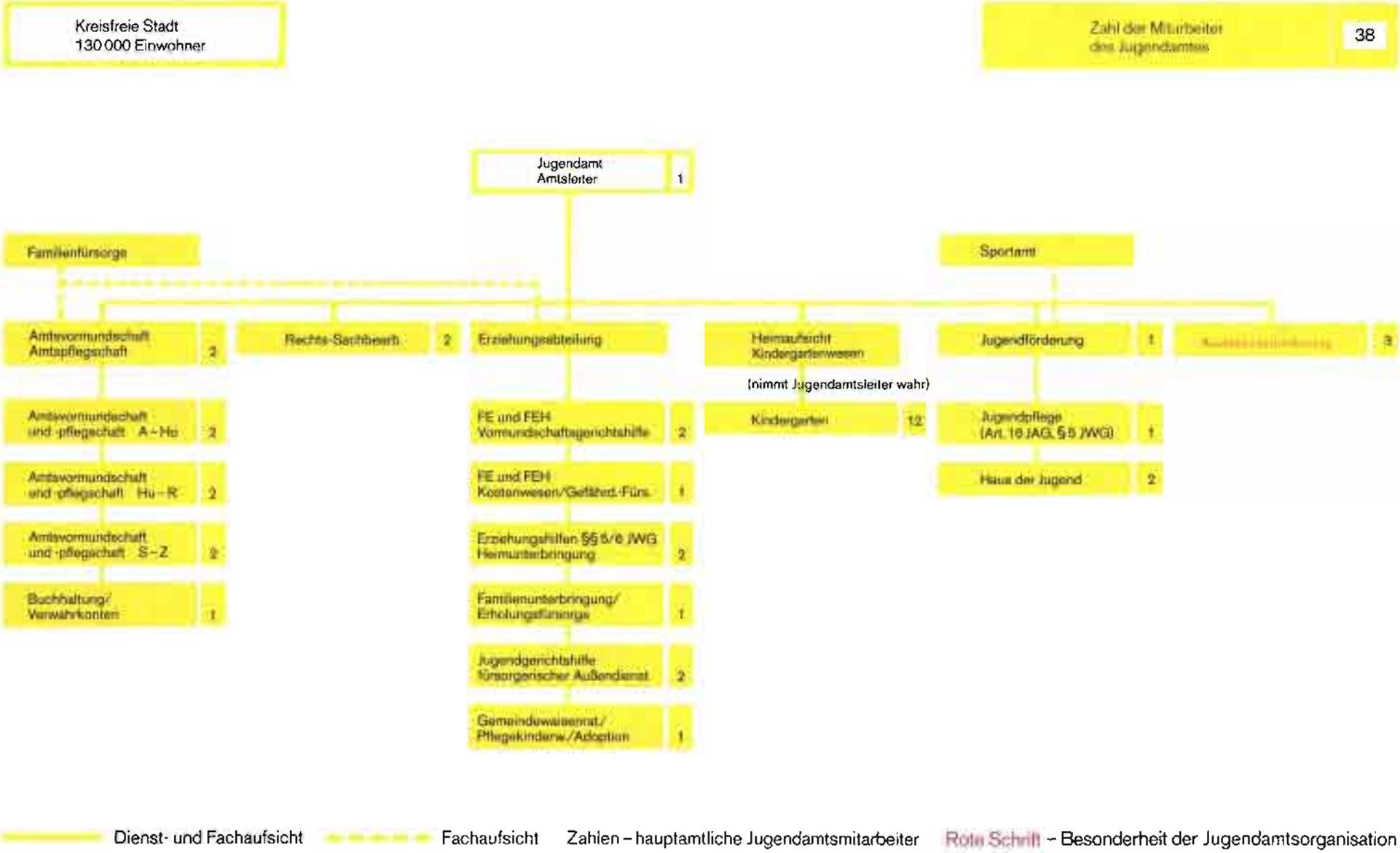
Der Innendienst besteht aus den Amtsleitern, Abteilungsleitern (nur in größeren Jugendämtern) und den Sachbearbeitern sowie Hilfskräften für Schreibarbeiten, Registratur u. ä. Abgesehen von den Hilfskräften handelt es sich hierbei z. Z. noch überwiegend um Verwaltungsdienstkräfte mit einer allgemeinen Verwaltungsausbildung und einheitlicher Laufbahnregelung. Erst in den letzten Jahren werden in größerer Zahl auch Sozialarbeiter im Innendienst beschäftigt. Die Aufgaben des Innendienstpersonals bestehen im wesentlichen in der Bearbeitung sogenannte „Fälle“, aufgeteilt nach Sachgebieten, Buchstaben- oder Bezirkssystem. Eine Aufteilung nach Sachgebieten wird gegenwärtig am stärksten bevorzugt, gefolgt vom Buchstaben- und Bezirkssystem. Die sogenannten „Fälle“ entstehen entweder durch Ermittlungen des Außendienstes, durch Ersuchen und Anträge von Einzelpersonen (Eltern, Vormünder, Jugendliche) oder durch Amtshilfeersuchen anderer Behörden (z. B. Vormundschaftsgericht, Jugendgericht, auswärtige Jugendämter). Der Innendienst prüft die vorliegenden Anträge auf die Rechtmäßigkeit ihrer Voraussetzungen, beauftragt gegebenenfalls den Außendienst mit zusätzlichen Ermittlungen, entscheidet über gesetzlich bestimmte Leistungen oder Weiterleitung an andere zuständige Leistungsträger, regelt gegebenenfalls eine Prozeßvertretung und übernimmt die aktenmäßige Fixierung all dieser Vorgänge.

Der Außendienst setzt sich fast ausschließlich aus Sozialarbeitern zusammen, deren Tätigkeit sich zum großen Teil außerhalb des Amtes im direkten Kontakt mit den „Klienten“ vollzieht. Seine Aufgabe besteht dabei in der Ermittlung von Hilfebedürftigkeit und von Voraussetzungen für das Einsetzen öffentlicher Hilfe, in der Veranlassung oder Abfassung von Anträgen bzw. Berichten an den Innendienst bzw. an die Gerichte und schließlich und vor allem in der Gewährung von Hilfen pflegerischer, fürsorglicher, beratender oder erzieherischer Art.

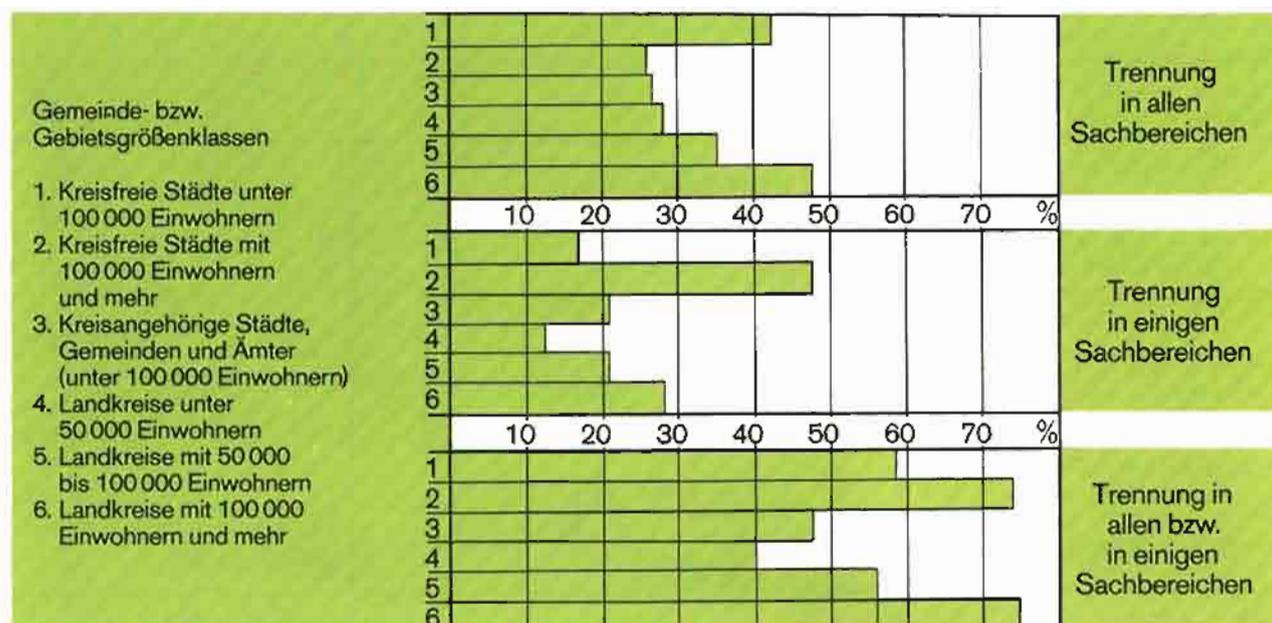
Die Zusammenarbeit zwischen Innen- und Außendienst beschränkt sich demnach im wesentlichen auf den Austausch schriftlicher Berichte und Anträge. Seltener finden persönliche Besprechungen oder regelmäßige Diskussionen statt.

Die offensichtlichen Nachteile einer personellen und institutionellen Trennung von Innendienst und Außendienst haben dazu geführt, daß in einer Reihe von Jugendämtern die Innendienst- und Außendienstaufgaben generell oder für einzelne Sachge-

Organisationsplan des Jugendamtes einer kreisfreien Stadt



Die Trennung von Innendienst und Außendienst



Quelle: Teilwiederholung

biete in der Hand eines Sachbearbeiters, meist eines Sozialarbeiters mit Verwaltungskenntnissen, zusammengefaßt wurden. Auch die derzeitigen modellhaften Versuche einer Neuorganisation in den Jugendämtern einiger Städte gehen in diese Richtung.

Ein Überblick über die Häufigkeit der Trennung von Innendienst und Außendienst zeigt indessen, wie sehr auch heute noch diese Trennung als Organisationsprinzip der Jugendämter vorherrscht (siehe Schaubild 7).

Die im Auftrag der Kommission durchgeführte repräsentative Befragung der Jugendämter²⁾ ergab, daß über die Hälfte aller Jugendämter (56,3 %) Innendienst und Außendienst organisatorisch getrennt hat. Rund ein Drittel (33,6 %) trennt dabei generell zwischen Innendienst und Außendienst, ungefähr ein Viertel (22,7 %) nur bei bestimmten Sachgebieten.

Berücksichtigt man die Verteilung der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen, so zeigt sich, daß die Trennung von Innendienst und Außendienst um so häufiger vorkommt, je größer die Gebietskörperschaft ist: der Prozentsatz der Jugendämter, die vollständig oder teilweise zwischen Innendienst und Außendienst unterscheiden, ist in den großen Landkreisen und kreisfreien Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern weitaus am höchsten (75,0 % bzw. 73,9 %) und nimmt bei den kleineren kreisfreien Städten (58,4 %), mittleren Landkreisen (55,6 %) und kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern (47,4 %) erheblich ab. Bei

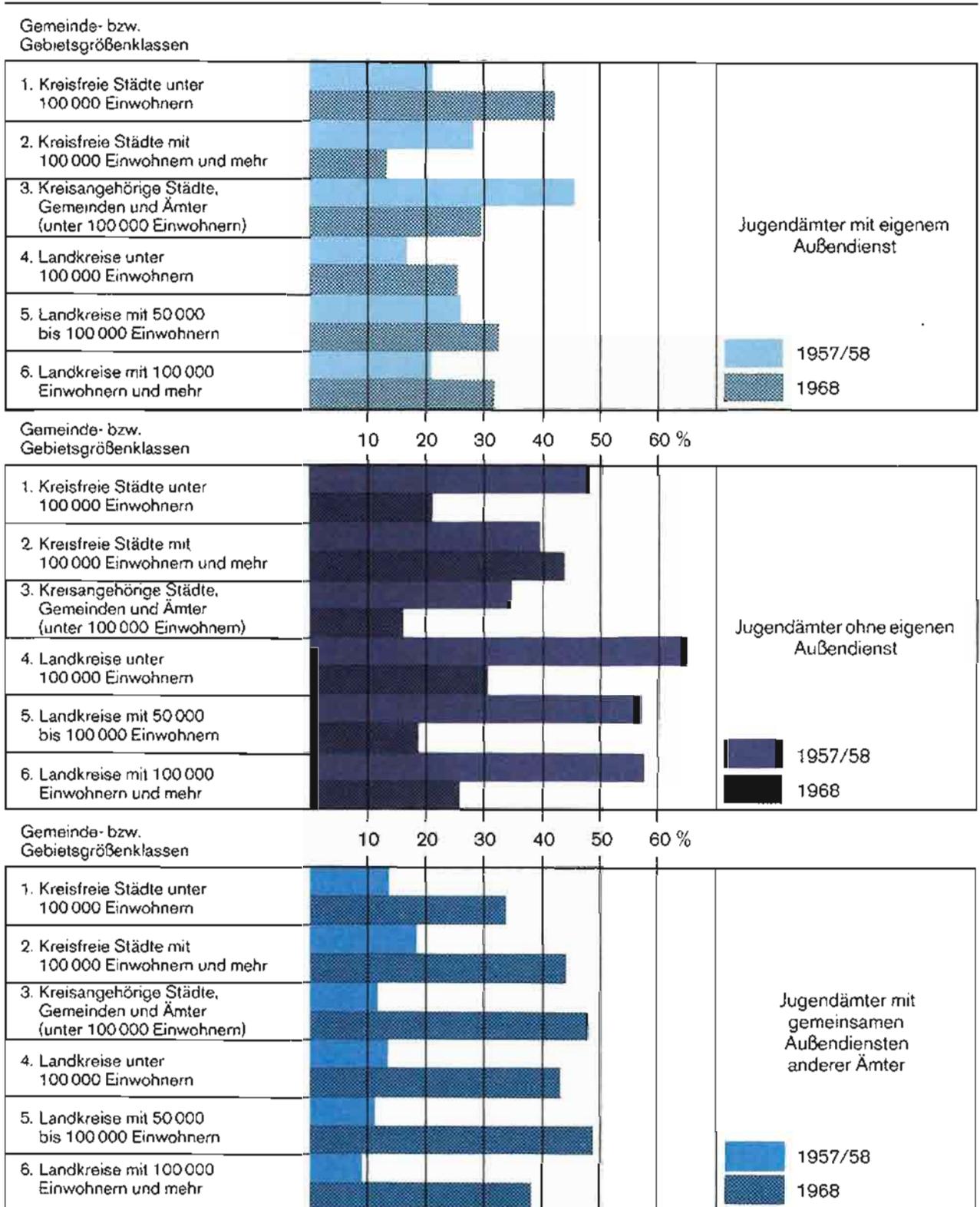
den kleineren Landkreisen mit weniger als 50 000 Einwohnern ist er mit 40 % am niedrigsten.

Ein Vergleich mit der Erhebung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge von 1957/58 bestätigt diesen direkten Zusammenhang zwischen der Größe der Gebietskörperschaft und der organisatorischen Trennung von Innendienst und Außendienst im Jugendamt. Er zeigt darüber hinaus einen leichten Anstieg bei der Zahl der Jugendämter, die ganz oder teilweise zwischen Innendienst und Außendienst trennen (von 53,9 % im Jahr 1957/58 auf 56,3 % im Jahr 1968).

2.2 Organisationsformen des fürsorgerischen Außendienstes

Im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung und Leistungsfähigkeit der Jugendämter ist die Organisation der Außendienst-Funktionen von nicht geringerer Bedeutung als das Problem der Einheit bzw. Trennung von Innendienst und Außendienst. Bei einer Trennung von Innendienst und Außendienst fällt nämlich in den Bereich des Außendienstes, soweit dafür keine entsprechenden spezialfürsorglichen Dienste vorhanden sind, eine Vielzahl von Aufgaben, die das Jugendamt als eine sozialpädagogisch arbeitende Fachbehörde charakterisieren und es von anderen Einrichtungen kommunaler Hilfe unterscheiden. Es handelt sich dabei um Aufgaben, die, wie z. B. Ermittlungs- und Beratungsarbeit bei Erziehungsdefiziten, Jugendgerichtshilfe, Erziehungsbeistandschaft und formloser erzieherischer Betreuung etc., nicht rein verwaltungsmäßig, sondern im direkten Kontakt mit sogenannten Klienten

Die Wahrnehmung des fürsorgerischen Außendienstes



Quelle: Teilwiederholung

innerhalb ihres sozialen Milieus bewältigt werden müssen. Diese Aufgaben gehören zum Kern der sozialpädagogischen Tätigkeiten der Jugendämter. Es ist deshalb besonders problematisch, daß die organisatorische Gestaltung des Außendienstes in starkem Maße von den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten abhängt. So werden einerseits in vielen Jugendämtern die Funktionen des Außendienstes ganz oder teilweise von Außendienstkräften wahrgenommen, die in anderen Ämtern — gelegentlich sind auch Träger der freien Jugendhilfe eingeschaltet — organisiert sind. Andererseits sind die Außendienst-Mitarbeiter der Jugendämter nicht selten mit Außendienst-Aufgaben anderer Ämter belastet.

Die Abhängigkeit von der kommunalen Verwaltungsstruktur und der lokalen Aktivität freier Trägerverbände bedingt eine Vielfalt der Außendienstorganisationsformen im Jugendamt. Schaubild 8 gibt ein Bild dieser Vielfalt und vermittelt zugleich einen Eindruck von den Entwicklungstendenzen in den letzten zehn Jahren.

Fürsorgerische Außendienste der Jugendämter

Der Anteil der Jugendämter, die 1968 über keinen eigenen Außendienst verfügten, macht knapp ein Viertel (23,5%) der Gesamtheit aus. Er hat gegen-

über 1957/58 (51,2%) außerordentlich stark abgenommen. Eine Ausnahme bilden lediglich die kreisfreien Städte mit über 100 000 Einwohnern, wo der Anteil der Jugendämter, die keinen eigenen Außendienst unterhalten, von 39,2% (1957/58) auf 43,5% (1968) anstieg. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Großstädte ihre Außendienste in der Regel nach dem unten näher erläuterten Familienfürsorgeprinzip aufgebaut haben und die Familienfürsorge zum Teil anderen Ämtern zugeordnet oder in einem eigenständigen Amt organisiert worden ist. In 43,7% aller Gemeinden und Kreise (gegenüber 11,9% 1957/58) erledigen das Jugendamt und andere Stellen je einen Teil der fürsorgerischen Außendienst-Aufgaben.

Nur bei 29,4% aller Jugendämter werden alle fraglichen Aufgaben durch eigene fürsorgerische Außendienste bewältigt. Bei den Landkreisen aller Größenordnungen läßt sich eine deutliche Zunahme dieser Regelung gegenüber 1957/58 feststellen.

Da rund zwei Drittel (67,2%) aller Jugendämter ihre Außendienst-Aufgaben ganz oder teilweise durch fremde Außendienste (Familienfürsorge) wahrnehmen lassen, die in anderen kommunalen Ämtern organisiert sind, ist es interessant festzustellen, welchen Ämtern überwiegend dieser gemeinsame Außendienst zugeordnet ist (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8

Zusammenarbeit des Jugendamtes mit dem fürsorgerischen Außendienst anderer Stellen nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	... % der Jugendämter, deren Außendienst-Aufgaben ganz oder teilweise wahrgenommen werden vom Außendienst, der organisiert ist in einem				
	Gesundheitsamt allein	Sozialamt, Gesundheitsamt u. a. Stellen	Sozialamt allein	Sozialamt und sonstigen Ämtern	sonstigen Amt allein
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	20,8	12,5	16,7	0,0*	4,2
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	8,3	16,7	25,0	4,2	29,2
Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	18,9	13,5	10,8	2,7	16,2
Landkreise unter 50 000 Einwohnern ..	52,5	15,0	7,5	0,0*	2,5
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	45,7	13,5	0,0*	1,2	6,2
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	37,5	6,2	9,4	0,0*	6,3
Im Durchschnitt ...	35,3	12,9	8,4	1,3	9,2

* 0,0% — die Stichprobe erbrachte keine positive Nennung, so daß der „Nullwert“ nur auf die Stichprobe zu beziehen ist. D. h. es kann in Wirklichkeit (mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit) durchaus Jugendämter geben, deren Außendienst-Aufgaben von einem Sozialamt oder von einem Sozialamt und anderen Ämtern wahrgenommen werden.
Quelle: Teilwiederholung

Insgesamt liegt das Schwergewicht hier eindeutig bei den Gesundheitsämtern (35,3 %). Gesundheits- und Sozialamt treten bei 12,9 %, das Sozialamt allein in 8,4 % aller Fälle auf. Hinsichtlich der Frage, wo die gemeinsamen Außendienste zugeordnet sind, bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen: in Landkreisen gehört der gemeinsame fürsorgereiche Außendienst zur Zeit noch überwiegend zum Gesundheitsamt; bei den kreisfreien Städten mit über 100 000 Einwohnern überwiegt die Zuordnung zum Sozialamt bzw. zu sonstigen Ämtern, und bei den kreisfreien Städten unter 100 000 Einwohnern liegt er etwa in gleichem Umfang beim Gesundheits- oder Sozialamt.

Familienfürsorge

Soweit die Jugendämter mit Außendiensten arbeiten, die anderen Ämtern zugeordnet sind, sind diese in der Regel nach dem Prinzip der sogenannten Familienfürsorge aufgebaut. Danach nimmt ein Sozialarbeiter innerhalb eines räumlichen Bezirkes in übergreifender Zuständigkeit Aufgaben der Sozialhilfe, der gesundheitlichen Betreuung und der Jugendhilfe für die Familien dieses Bezirkes wahr. Die Zuordnung der Familienfürsorge zu den ein-

zelnen kommunalen Ämtern ist in der Praxis sehr unterschiedlich geregelt. Die Repräsentativerhebung ergab in dieser Frage folgendes Bild: Die Familienfürsorge ressortiert überwiegend (43,9 % aller Fälle) beim Gesundheitsamt, weniger häufig beim Jugendamt (10,4 %) oder beim Sozialamt (9,6 %). Nur selten (4,8 %) ist die Familienfürsorge als selbständiges Amt organisiert.

Auch hier bestehen zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen erhebliche Unterschiede. Das auffällige Fehlen der Familienfürsorge bei den kreisangehörigen Gemeinden mit selbständigen Jugendämtern ist dadurch zu erklären, daß diese Gemeinden keine selbständigen Sozial- und Gesundheitsämter haben. In den kleinen und mittleren Landkreisen ist die Zuordnung der Familienfürsorge zum Gesundheitsamt überdurchschnittlich hoch, wird allerdings zur Zeit erheblich zugunsten des Jugendamtes abgebaut. Bei den kreisfreien Städten mit über 100 000 Einwohnern wird in dieser Hinsicht das Sozialamt stark bevorzugt. Eine Zuordnung der Familienfürsorge zum Jugendamt findet sich am häufigsten bei den kreisfreien Städten mit weniger als 100 000 und bei den großen Landkreisen mit mehr als 100 000 Einwohnern. Bei kreisfreien Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern ist die Familienfürsorge relativ oft als selbständiges Amt organisiert (21,7 %).

Tabelle 9

Die Familienfürsorge (FaFü) und ihre Zuordnung zum Jugendamt oder zu anderen Ämtern

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	Bei . . . % der Jugendämter ist die FaFü organisiert:				
	keine FaFü	FaFü als selbständiges Amt	FaFü beim Jugendamt	FaFü beim Gesundheitsamt	FaFü beim Sozialamt
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	19,0	0,0 *	23,8	42,9	14,3
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	21,7	21,7	0,0 *	21,7	34,8
Kreisangehörige Städte, Gemeinden, Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	47,4	7,9	5,3	26,3 **	13,2
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	17,9	0,0 *	12,8	66,7	2,6
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	33,3	1,3	7,7	53,8	3,8
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	38,7	6,5	19,4	29,0	6,5
Im Durchschnitt	31,3	4,8	10,4	43,9	9,6

* 0,0% — die Stichprobe erbrachte keine positive Nennung; der „Nullwert“ ist also nur auf die Stichprobe zu beziehen. D. h. es können in Wirklichkeit Fälle vorkommen, bei denen die FaFü als selbständiges Amt bzw. beim Jugendamt organisiert ist.

** Hier handelt es sich in aller Regel um Gesundheitsämter anderer Gebietskörperschaften oder staatliche Gesundheitsämter. Quelle: Teilwiederholung

Spezielle fürsorgerische Dienste des Jugendamtes

Aufschlußreich ist schließlich die Feststellung, inwieweit im Jugendamt neben einer Familienfürsorge noch spezielle Dienste für bestimmte Aufgabengebiete bestehen. Sie ist deshalb wichtig, weil so zu erkennen ist, ob und in welchem Umfang das Prinzip der Familienfürsorge rein verwirklicht ist und inwieweit es von den Jugendämtern selbst als nicht ausreichend angesehen wird.

Unter den speziellen jugendfürsorgerischen Außendiensten überwiegt eindeutig die Jugendgerichtshilfe, die es bei 32,2% der Jugendämter gibt. Es folgen spezielle Außendienste wie die männliche Jugendfürsorge und die Erziehungsbeistandschaft bei 18,0 bzw. 14,2% der Jugendämter sowie die weibliche Jugendfürsorge bei 11,7%. Eine spezielle Schulfürsorge findet sich nur bei 1,7% aller befragten Jugendämter.

In der Einrichtung spezieller Dienste liegen die kreisfreien Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern an der Spitze aller Gemeindegrößenklassen, während die Landkreise mit weniger als 50 000 Einwohnern dagegen die wenigsten spezialisierten Außendienste eingerichtet haben.

Im Vergleich mit der Erhebung von 1957/58 ergibt sich insgesamt eine deutliche Zunahme der spezialfürsorgerischen Dienste im Jugendamt.

2.3 Die Stellung der Jugendpflege im Jugendamt

Während sich im Bereich der „fürsorgerischen“ Tätigkeit der Jugendämter relativ vergleichbare und einheitliche Organisationsformen entwickelt haben, sind im Bereich der Jugendpflege höchst unterschiedliche Organisationsformen entstanden, die eine zusammenfassende Darstellung außerordentlich erschweren.

So gibt es:

- Jugendämter, die keine eigene Jugendpflegearbeit betreiben und diesen Tätigkeitsbereich ganz den Jugendorganisationen überlassen. Dies trifft vor allem für die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg in relativ starkem Maße zu (vgl. Tab. 14 in Teil II 3.3). Zwar wird als Grund für diese Situation häufig das starke Engagement der Jugendverbände angegeben, doch dürfte die eigentliche Ursache für die Zurückhaltung der Jugendämter vor allem auch darin liegen, daß es in beiden Ländern relativ viele kleine Kreis- und Stadtjugendämter gibt, die sich personell und finanziell nicht in der Lage sehen, eigene hauptamtliche Kräfte für die kommunale Jugendpflege zu beschäftigen;
- Jugendämter mit eigenen, in die Verwaltungsstruktur integrierten Jugendpflegeabteilungen. Diese Organisationsform findet sich beim überwiegenden Teil der Jugendämter in der BRD und zeigt eine zunehmende Tendenz;
- Jugendämter, bei denen der Bereich Jugendpflege direkt der Verwaltungszentrale (z. B. Oberbürgermeister oder Landrat) unterstellt ist. Diese Organisationsform findet sich lediglich in

Hessen (in 3 Fällen) und in Bayern (in ungefähr 30% der Fälle, in denen Jugendpflegeaktivitäten durchgeführt werden). Damit ist für den Jugendpfleger eine gewisse Sonderstellung und Eigenständigkeit gegenüber dem Jugendamt geschaffen. Gleichzeitig ist er aber auch von den Aktivitätsfeldern dieser Jugendämter nahezu vollständig getrennt:

- Jugendämter, die sich lediglich in Form von Teilträgerschaften an kommunalen Jugendpflegeeinrichtungen beteiligen.³⁾ Diese Organisationsform ist als Sonderkonstruktion kommunaler Jugendpflege in drei Stadtkreisen Baden-Württembergs geschaffen worden. In zwei weiteren Stadtkreisen gibt es Regelungen in dem Sinne, daß in einem Fall das Tätigkeitsfeld der kommunalen Jugendpflege auf Häuser der Jugend abgestellt ist, die zwar nicht rechtlich, aber faktisch dem Jugendamt gegenüber selbständig sind. Im anderen Fall besteht eine über das Jugendamt hinausreichende Trägerkombination in der kommunalen Jugendpflege, vor allem auf Teilgebieten (z. B. Jugenderholung, Bildung);
- Gemeinden, in denen die Jugendpflege anderen Referaten/Dezernaten der kommunalen Verwaltung zugeordnet ist (in der Regel dem Schul- oder Sportreferat). Diese Organisationsform findet sich in einigen Fällen in Bayern (Hauptbeispiel: Stadt München) und Hessen;
- Jugendämter, die dem Jugendpfleger eine Sonderstellung durch Verknüpfung der kommunalen Jugendpflege mit dem örtlichen Jugendring im Sinne einer Personalunion einräumen. Der Jugendpfleger ist in diesen Fällen gleichzeitig Geschäftsführer des Jugendrings. Diese Koperationsform ist in Bayern relativ häufig, in den anderen Bundesländern noch vereinzelt und mit rückläufiger Tendenz anzutreffen.

Die Stellung der Jugendpflege im Jugendamt läßt sich — von örtlichen Ausnahmen, insbesondere in Großstadtjugendämtern, abgesehen — häufig als „Rand- bzw. Sonderstellung“ beschreiben. Sie äußert sich vor allem in einer fast durchgängigen und von den Jugendpflegern häufig beklagten Isolierung der Jugendpflege gegenüber der Jugendfürsorge und gegenüber den Verwaltungsinstanzen im Jugendamt.

Für diese spezifische Situation der Jugendpflege im Verhältnis zum Jugendamt lassen sich vielfältige Gründe anführen, die zugleich auch die wichtigsten Ursachen für die Vielfalt der Organisationsformen im Bereich der Jugendpflege darstellen.

An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang die Tatsache zu nennen, daß die Aufgaben der Jugendpflege im JWG nur in einer sehr allgemeinen Weise formuliert sind. Zwar wird im § 2 Abs. 2 JWG festgelegt, daß die öffentliche Jugendhilfe Maßnahmen der Jugendpflege und der Jugendfürsorge umfasse; im weiteren Gesetzestext wird jedoch auf diese Einteilung nicht mehr Bezug genommen — auch nicht durch die Aufteilung der Aufgaben des Jugendamtes in „besondere jugendfürsorgerische Aufgaben“ (§ 4 JWG) und „allgemeine erzieherische Aufgaben“

(§ 5 JWG). Dann die in § 5 Abs. 1 und 2 JWG genannten Aufgaben umfassen sowohl „jugendfürsorgerische“ als auch „jugendpflegerische“ Aufgaben. In zweiter Linie spielt die regional unterschiedlich starke Aktivität der Jugendverbände und sonstigen Jugendgemeinschaften eine wichtige Rolle.

Dies führte dazu, daß sich die Jugendämter an vielen Orten damit begnügten, die Träger freier Jugendhilfe finanziell zu fördern und auf den Ausbau eigener jugendpflegerischer Abteilungen zu verzichten.

Die „Randstellung“ der Jugendpflege im Jugendamt wird darüber hinaus aber auch durch besondere historische und politische Entwicklungen bestimmt. In diesem Zusammenhang spielen die in der Nachkriegszeit besonders in der amerikanischen Besatzungszone entstandenen, als „Reeducation“-(=Umerziehungs-)Institutionen gedachten Einrichtungen eine wichtige Rolle. Teils behielten diese bis heute ihre Selbständigkeit — insbesondere in einzelnen Großstädten — teils wurden sie später den Jugendämtern oder auch anderen Ämtern, u. a. Schulämtern (Kulturdezernaten) zugeordnet.

Neben den genannten Bedingungen für die „Randstellung“ der Jugendpflege in den Jugendämtern wird diese begünstigt durch Unterschiede im Auftragsverständnis und Adressatenkreis von kommunaler Jugendfürsorge und Jugendpflege.

Die Aufgabenstruktur im jugendfürsorgerischen Bereich ist seit der Begründung des Jugendamtes überwiegend auf aktuelle erzieherische Notstände einzelner Jugendlicher ausgerichtet. Dies gilt um so mehr, je stärker sich das Jugendamt entgegen der reformpädagogischen Intention seiner Begründer — durch seine rechtliche Konstruktion und verfassungsmäßige Eingliederung in die kommunale Struktur sowie die starke Beanspruchung der vorhandenen Kräfte durch soziale Notstände zu einer sozialen Kontroll- und Eingriffsbehörde entwickelte und seine „Maßnahmen“ damit nicht selten den Charakter von Zwangsmaßnahmen hatten.

Demgegenüber richten sich jugendpflegerische Aktivitäten — zumindest ihrem Anspruch nach — generell an die gesamte Jugend und damit an einen Adressatenkreis, der sich von dem der Jugendfürsorge insbesondere durch die Freiwilligkeit der Teilnahme unterscheidet. Jugendpflegerische Aktivitäten sind deshalb in stärkerem Maße als gesetzlich verordnete Maßnahmen der Jugendfürsorge darauf angewiesen, die Interessen ihrer Adressaten ausfindig zu machen, sie zu berücksichtigen und unter Umständen auch gegenüber anderen konkurrierenden gesellschaftlichen Interessen durchzusetzen.

2.4 Zur Problematik der Organisation der Jugendamtsarbeit

Die im vorausgehenden Abschnitt beschriebenen Sachverhalte sind, vor allem, was die Trennung Innendienst — Außendienst und was die Organisationsformen des Außendienstes betrifft, immer wieder Gegenstand lebhafter und kritischer Diskussionen gewesen.

Die Diskussion zur Frage der Trennung von Innendienst und Außendienst sieht das Hauptproblem

darin, daß bei getrenntem Dienst der Innendienst-Sachbearbeiter über Tatbestände zu entscheiden hat, die er oft nur aus schriftlichen Unterlagen kennt. Außerdem, so wird in dieser Diskussion betont, verfügt der Innendienst-Sachbearbeiter häufig als Verwaltungskraft nicht über die notwendigen fachlichen Qualifikationen zur Beurteilung sozialpädagogischer Sachverhalte.

Umgekehrt kennt der im Außendienst tätige Sozialarbeiter zwar den jeweiligen Fall in allen Einzelheiten; er hat aber in der heutigen Praxis häufig zu wenig Einfluß auf die Verwaltungsentscheidung und nicht selten auch aufgrund der in seiner sozialpädagogischen Ausbildung noch weithin vermittelten Vorbehalte gegenüber bürokratischen Standards eine nur undeutliche Vorstellung von den Möglichkeiten und vom Funktionieren des Verwaltungsapparates. In den entsprechenden Diskussionen wird darauf hingewiesen, daß sich in den mit dieser Problematik verknüpften Spannungen und Problemen ein Strukturelement der öffentlichen Jugendhilfe spiegelt insofern, als hier zugleich die einander widersprechenden Forderungen der subjektiven Einmaligkeit der Hilfebedürftigkeit und der objektiven Rechtmäßigkeit der Hilfevoraussetzungen auf einen Nenner gebracht werden müssen.⁴⁾ Der Innendienst repräsentiere den gesetzlich verankerten und damit prinzipiell kontrollierbaren Anspruch auf objektive Rechtmäßigkeit; der Außendienst vertrete dagegen die mehr subjektiven, nur fachlicher Behandlung zugänglichen Besonderheiten des jeweiligen „Falles“.

In der heutigen Praxis zeigen sich an manchen Stellen Ansätze zur Lösung der damit verbundenen Problematik. Es liegt auf der Hand, daß sie sich in dem Maße verschärft, in dem sich das Schwergewicht der öffentlichen Hilfe von der verfassungsmäßigen auf materielle Unterstützung gerichteten Bearbeitung von Fällen auf ein differenziertes Angebot individueller Hilfen verlagert.

Als ein Problem gleicher Tragweite wird in den Jugendhilfediskussionen die Organisation der Außendienste selbst dargestellt. Der Überblick über die Organisationsformen, in denen die Jugendämter ihre Außendienst-Aufgaben wahrnehmen, läßt erkennen, in welchem starkem Maße die Jugendämter von der Tätigkeit anderer kommunaler Ämter und freier Träger abhängig sind. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Frage gestellt, ob ein Jugendamt, das seine Außenaufgaben so weitgehend und in so unterschiedlicher Weise von fürsorgerischen Diensten anderer Behörden oder Organisationen durchführen läßt, als voll funktionsfähig angesehen werden kann.⁵⁾

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, daß das Konzept der Familienfürsorge, für das die Gedanken der Einheitlichkeit des außendienstlichen Vollzugs und seiner Familienbezogenheit ausschlaggebend waren, bei fortschreitender gesellschaftlicher Entwicklung und Differenzierung in Gefahr gerate, ideologische Züge anzunehmen.⁶⁾

Lösungsmöglichkeiten der damit verbundenen Problematik zeigen sich auch hier erst in Ansätzen. Dazu gehören alle Formen der Aufgliederung und

Differenzierung, die Entwicklung spezieller fürsorglicher Dienste und Beratungseinrichtungen. Von diesen Ausgangspunkten ergeben sich, wie später zu zeigen sein wird, neue Perspektiven und Lösungsmöglichkeiten für die Organisation der Außendienst-Tätigkeiten.

3. Das Personal der Jugendämter

Diese Darstellung der Personalverhältnisse⁷⁾ der Jugendämter konzentriert sich insbesondere auf folgende Aspekte: auf die qualitativen Differenzierungen der Berufspositionen, welche sich in den Jugendämtern finden, auf quantitative Verhältnisse und deren Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen Laufbahngruppen, auf die Verteilung der Beschäftigten nach spezifischen Tätigkeitsfeldern und auf die Ausbildung der Mitarbeiter der Jugendämter.

Das nachstehend skizzierte Bild der derzeitigen Personalverhältnisse im Jugendamt unterliegt allerdings einer Einschränkung. Bei dem weitgehenden Mangel an einschlägigen umfassenden Statistiken und aufgrund des Tatbestandes, daß für die Kommission interessierende Daten nur durch eine Teilerhebung zu beschaffen waren, ist es notwendig, sich auf Angaben allgemeiner, durchschnittlicher Verhältnisse und Tendenzen im Personalbereich der Jugendämter zu beschränken. Örtliche Differenzierungen von z. T. erheblicher Art mußten dabei unberücksichtigt bleiben.

3.1 Berufspositionen

Die gesetzlichen Grundlagen für Ausbildung und Qualifikation des im Jugendamt tätigen Fachpersonals lassen einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung der Personalverhältnisse zu. Nach § 16 Abs. 2 JWG sollen die Jugendamtsleiter „auf Grund ihres Charakters, ihrer Kenntnisse, ihrer Erfahrungen und in der Regel auf Grund einer fachlichen Ausbildung eine besondere Eignung für die Jugendhilfe haben“. Nähere Bestimmungen über die Art der erforderlichen fachlichen Ausbildung fehlen. Für die Ausbildung der übrigen im Jugendamt tätigen Fachkräfte sollen nach § 16 Abs. 3 JWG die obersten Landesbehörden Richtlinien und Eignungsvoraussetzungen festlegen. Da dies bisher nur in drei Bundesländern geschehen ist, sind Vorbildung oder Berufsausbildung der im Jugendamt arbeitenden Kräfte zur Zeit sehr vielfältig. Der folgende Überblick vermittelt einen Eindruck von dieser Vielfalt und der Einordnung der verschiedenen Berufsgruppen in das Verwaltungsgefüge.

In den leitenden Positionen des Jugendamtes (Verwaltungsspitze und Leitung der Spezialdienste) finden sich z. B. Juristen, Pädagogen, Psychologen und andere Akademiker verschiedenster Fachrichtungen, Verwaltungsfachleute, Sozialarbeiter/Sozialpädagogen und nicht selten auch aus der Verbandsarbeit hervorgegangene Autodidakten.

Das Gros der Mitarbeiter (Sachbearbeiter als Beamte des gehobenen Dienstes oder entsprechend eingruppierte Angestellte) besteht aus Verwaltungsfach-

leuten (Inspektor bis Oberamtmann) und Sozialarbeitern/Sozialpädagogen mit höherer Fachschulausbildung verschiedenster Art.

Eingruppierung und Besoldung des Personals richten sich nach Grundsätzen, die im sogenannten Stellenplan-Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (für Städte und Gemeinden) und entsprechend den Richtlinien der Landkreistage (für Landkreise) festgelegt sind und nur selten durchbrochen werden. Es gibt die Aufteilung in die verschiedenen Ebenen des Berufsbeamtentums (höherer Dienst — gehobener Dienst — mittlerer Dienst); Angestellte nach Bundesangestelltentarif — Kommunal — (BAT bzw. Vka) werden entsprechend eingeordnet.

Die vielen Spezialberufe der dem Jugendamt in örtlich unterschiedlichem Umfang angeschlossenen Einrichtungen (Erziehungsberatungsstellen, Kindertagesstätten, Kinderheime, Erziehungsheime usw.) sollen hier unerwähnt bleiben.

Positionen des höheren Dienstes sind in der Verwaltung des Jugendamtes nicht sehr häufig. Ihre Zahl hängt weniger von den Entscheidungen der Verwaltungen oder der politischen Vertretungskörperschaften als vom Zutreffen der Merkmale der obengenannten Stellenplan-Gutachten für die Position des Jugendamtsleiters ab. Das Übergewicht der Verwaltungsfachkräfte und Juristen in diesen leitenden Positionen geht mehr und mehr zurück. Ein erheblicher Teil der Führungspositionen wird nun von Sozialarbeitern und Sozialpädagogen eingenommen. Andere Berufe kommen in Ausnahmefällen vor.

Eine spezielle Grundausbildung auf akademischer Ebene für den Jugend- oder Sozialfachmann in führender Position gibt es bisher nicht. Akademiekurse und ähnliche Fortbildungs- oder Zusatzausbildungen werden in den letzten Jahren verstärkt angeboten (z. B. durch die Akademie für Jugend- und Sozialarbeit des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge). Überlegungen in Richtung einer vollen akademischen Ausbildung im Sozial- und Jugendhilfebereich werden seit Einführung der Diplompädagogenausbildung auf Initiative der Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge durch die Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (Kommission „Sozialpädagogik“) angestellt.

Die Sachbearbeiterebene gliedert sich in zwei große Sparten — die Verwaltungskräfte und die Sozialarbeiter/Sozialpädagogen — auf. Wie bereits oben erwähnt, arbeiten die Verwaltungsfachkräfte fast ausschließlich im Innendienst der Jugendfürsorge. Die Domäne der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen ist der Außendienst in Form der Familienfürsorge, der aufgegliederten Außenfürsorge oder der verschiedenen spezialfürsorgerischen Dienste sowie die Jugendpflege. In den letzten Jahren dringen die Sozialarbeiter (dabei vor allem Männer) auch stärker in den Innendienst vor. Diese Umschichtung wird von vielen Verwaltungen bewußt gefördert.

Die Verwaltungsfachkraft hat beim Abschluß der Berufsausbildung eine Qualifikation, die sie für den

sogenannten allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienst befähigt. Mit dieser Ausbildung kann sie zur Zeit noch gleichermaßen in fast allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung (Bauamt, Hauptamt, Ordnungsamt, Sozialamt, Schulamt usw.) arbeiten. Eine spezielle Grundausbildung für den Dienst im Jugendamt oder im sozialen Bereich kennt die Verwaltungslaufbahn nicht. Spezialkenntnisse eignet sich der Verwaltungsbeamte im Laufe seiner Tätigkeit an. Mehr oder weniger regelmäßig hat er Gelegenheit, an Fortbildungsveranstaltungen unterschiedlicher Qualität und gelegentlich auch an Zusatzausbildungen für Spezialgebiete teilzunehmen. Die Weiterbildung des in der Jugendhilfe tätigen Verwaltungsbeamten hängt entscheidend von seinem eigenen Interesse sowie vom Verständnis und einer entsprechenden Initiative des Dienstherrn ab.

Der Sozialarbeiter/Sozialpädagoge hat, je nachdem, wie lange seine Ausbildungszeit zurückliegt, eine zwei- oder dreijährige Ausbildung auf einer höheren Fachschule. Da diese Ausbildungsstätten unterschiedliche Träger haben (z. B. freie Verbände, Kommunen) und auch in der Qualität Unterschiede aufweisen, ist der Ausbildungsstand mehr oder weniger unterschiedlich.

Die Ausbildung erstreckt sich schwerpunktmäßig auf Kenntnisse und Fähigkeiten im Bereich der Sozialarbeit, Sozialpädagogik und verwandter Fächer. Verschiedene Schulen des Sozialbereichs haben Schwerpunkte auf dem einen oder anderen Teilgebiet gebildet, und einige Ausbildungsstätten (z. B. die Höhere Fachschule für außerschulische Pädagogik in Altenberg) fallen mit ihrem Bildungsangebot aus dem normalen Rahmen heraus.

In unterschiedlichem Umfang, jedoch meist nur als Ergänzungsfächer, haben die Sozialarbeiter/Sozialpädagogen auch Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht kennengelernt. Auch bei ihnen hängt die Weiterbildung weitgehend vom eigenen Interesse und den Fortbildungsmöglichkeiten ab, die der Anstellungsträger bietet.

3.2 Quantitative Verhältnisse und Entwicklungen

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es zur Zeit aufgrund der offiziellen Statistiken nicht möglich ist, die genaue Zahl der in den 643 örtlichen Jugendämtern Beschäftigten zu ermitteln. Denn in der Personalstrukturerhebung von 1968 wurde im Rahmen der Finanzstatistik das „Personal der Jugendwohlfahrtsbehörden“ erfaßt, das sind die Beschäftigten der Jugendämter, Landesjugendämter und Jugendbehörden der Stadtstaaten.

Insgesamt waren am 2. 10. 1968 in diesen „Jugendwohlfahrtsbehörden“ 12 356 Personen auf den verschiedenen Ebenen tätig, davon 3 429 bei den Ländern und 8 927 bei den Gemeinden.

Einen Einblick in die Personalsituation der 643 örtlichen Jugendämter und deren Entwicklung geben die Erhebungen des „Deutschen Vereins“ aus dem Jahre 1957/58 und die Repräsentativerhebung im Auftrag der Kommission für 1968.

Die Gegenüberstellung der durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen der Jugendämter in verschiedenen Gemeindegrößenklassen für die Jahre 1957/58 und 1968 (siehe Tabelle 11) zeigt deutliche Entwicklungstendenzen.

Wie schon früher erwähnt, gibt es zunächst einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Größe der Gebietskörperschaften und den durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen der Jugendämter. Seit 1957/58 ist die durchschnittliche Beschäftigtenzahl generell gestiegen.

Besonders bemerkenswert ist die Erhöhung bei den Jugendämtern der Landkreise mit 100 000 und mehr Einwohnern, wo sich die Beschäftigtenzahl fast verdoppelt hat.

Der Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Bereichen zeigt, daß bei etwa gleicher Einwohnerzahl die Jugendämter der Landkreise durchschnittlich über weniger Personal verfügen als die der kreisfreien Städte. Doch ist die prozentuale Zu-

Tabelle 10

Personal der Jugendwohlfahrtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland 1968

Jugendwohlfahrtsbehörden	Vollbeschäftigte * am 2. 10. 68					
	Beamte und Angestellte **				Arbeiter	insgesamt
	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Einfacher Dienst		
Länder	75	1 852	1 390	78	34	3 429
Gemeinden	88	4 321	4 152	325	41	8 927
Zusammen ...	163	6 173	5 542	403	75	12 356

* Nach den Richtlinien der Finanzstatistik gehören dazu: Verwaltungskräfte der Jugendhilfe, Landesjugendfürsorger, Jugendfürsorger, Jugendpfleger, Sozialarbeiter in der Jugendhilfe.

** Nach Laufbahngruppen; bei Angestellten nach den Beamten vergleichbaren Vergütungsgruppen zusammengefaßt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Personalstrukturerhebung bei Ländern und Gemeinden (Gemeinden mit 1000 und mehr Einwohnern) vom 2. 10. 1968.

Tabelle 11

**Durchschnittliche Beschäftigtenzahl in den Jugendämtern der Bundesrepublik
Deutschland nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen 1957/58 und 1968**

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	1957/58		1968		Zunahme gegenüber 1957/58 in %
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	9,2		11,7		27,2
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	81,8		88,8		8,6
Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	5,3		7,4		39,6
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	3,3		5,1		54,5
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	6,5		8,5		30,8
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	10,9		19,1		75,2

Quelle: Teilwiederholung

nahme des Personals der Jugendämter in den Landkreisen im Durchschnitt erheblich höher als in den kreisfreien Städten.

Einen Überblick über die Veränderungen in den einzelnen Laufbahngruppen des Jugendamtspersonals im Zeitraum von 1957/58 bis 1968 vermittelt Schaubild 9.

Tabelle 12 zeigt, daß sich die Situation zwischen 1957/58 und 1968 erheblich verändert hat. Während 1957/58 durchschnittlich etwa ein Fünftel des Personals im einfachen Dienst, gut die Hälfte im mittleren Dienst, etwa ein Viertel im gehobenen und

kaum 1 % im höheren Dienst standen, hat der Anteil der im einfachen mittleren Dienst stehenden Jugendamtsmitarbeiter inzwischen erheblich abgenommen. Umgekehrt ist der Anteil der Mitarbeiter im gehobenen Dienst in etwa demselben Umfang angestiegen. Der vergleichsweise hohe Anteil von Personal des höheren Dienstes in den Jugendämtern der kleinen Landkreise (2 %; siehe Tabelle 12) könnte sich nur daraus erklären, daß bei der geringen Beschäftigtenzahl (von durchschnittlich fünf Personen) in diesen Ämtern evtl. auch der Leiter der Verwaltung oder der Sozial- und Jugenddezernent mit aufgeführt worden ist.

Tabelle 12

**Beschäftigte der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen
und Laufbahngruppen in den Jahren 1957/58 und 1968**

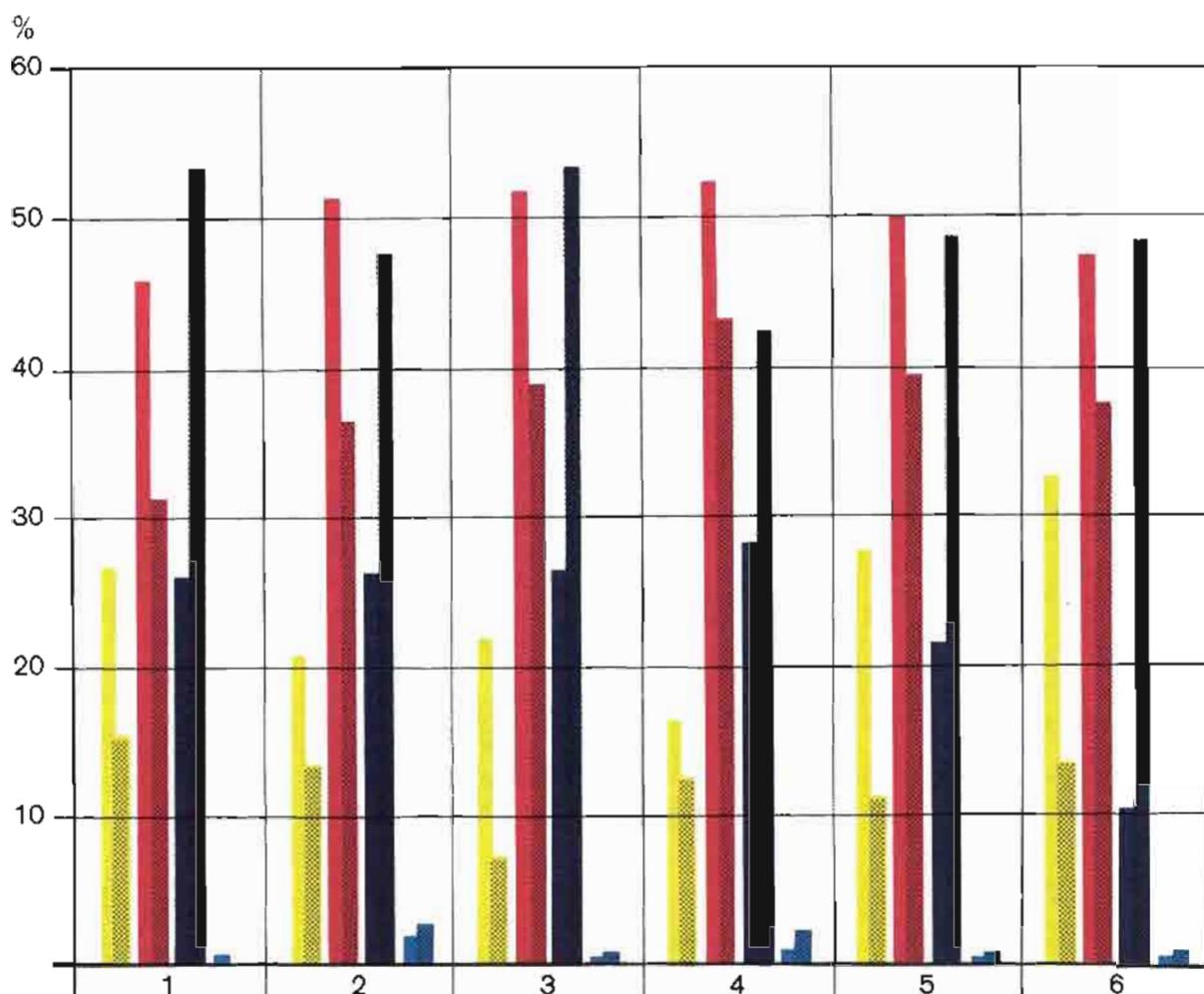
Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	... % der Beschäftigten pro Jugendamt sind							
	Beamte/Angest. * im einf. Dienst		Beamte/Angest. im mittl. Dienst		Beamte/Angest. im gehob. Dienst		Beamte/Angest. im höh. Dienst	
	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	26,3	15,3	45,9	31,3	25,9	53,4	0,6	0,0
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	20,5	13,4	51,1	36,2	26,3	47,6	1,8	2,7
Kreisangeh. Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	21,5	7,1	51,9	38,8	26,0	53,4	0,2	0,7
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	16,3	12,4	52,4	43,1	28,0	42,6	0,7	2,0
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	27,5	11,3	50,1	39,6	21,2	48,6	0,1	0,6
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	32,6	13,3	47,3	37,5	19,8	48,4	0,3	0,8

* Das Personal des einfachen Dienstes stellt in der Verwaltung des Jugendamtes keine Sachbearbeiter, sondern deckt in den verschiedenen Einrichtungen den Bedarf an Hilfskräften (z. B. in Kindergärten)

Quelle: Teilwiederholung

Schaubild 9

Beschäftigte der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Laufbahngruppen 1957/58 und 1968



Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen

1. Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern
2. Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr
3. Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)

4. Landkreise unter 50 000 Einwohnern
5. Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern
6. Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr

Beamte/Angestellte im einfachen Dienst



Beamte/Angestellte im mittleren Dienst



Beamte/Angestellte im gehobenen Dienst



Beamte/Angestellte im höheren Dienst



1957/58 1968

Quelle: Teilwiederholung

Der Anteil des Personals im gehobenen Dienst schwankt in den verschiedenen Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen zwischen 42 % und 54 % und liegt in keiner Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklasse wesentlich niedriger als der Anteil im mittleren und einfachen Dienst. Unklar bleibt allerdings, ob diese Zunahme der höheren Laufbahngruppen aus einer Stellenvermehrung oder nur aus der Höhereinstufung bereits vorhandener Stellen resultiert. Ob mit dieser Zunahme der Mitarbeiter in den gehobenen Laufbahngruppen eine Steigerung der Qualität der Jugendamtsarbeit verbunden ist, läßt sich aus diesen Zahlen deshalb nicht entnehmen.

Weibliche Arbeitskräfte sind in den Jugendämtern aller Gemeindegrößenklassen nicht nur generell weit stärker vertreten, als es dem Anteil an allen Beschäftigten in der BRD entspricht, sondern in den großen kreisfreien Städten und Landkreisen mit 100 000 Einwohnern und mehr stellen sie sogar fast zwei Drittel des Gesamtpersonals. Die quantitativ dominierende Rolle der weiblichen Mitarbeiter wird jedoch durch deren Verteilung auf die verschiedenen Laufbahngruppen stark relativiert. Sie befin-

den sich überwiegend im mittleren und einfachen Dienst (Kinderpflegerinnen und Schreibkräfte), wobei es allerdings charakteristische Unterschiede gibt.

3.3 Verteilung auf Aufgabenbereiche

Die Mitarbeiter der Jugendämter sind in verschiedenen Aufgabenbereichen tätig, die ihrerseits je nach Größe der Jugendämter in verschiedene „Abteilungen“ gegliedert sind.

Einen Eindruck von den Verschiebungen der personellen Besetzung innerhalb der Aufgabenbereiche der Jugendämter vermittelt Schaubild 10.

Aus Tabelle 13 ist die Verteilung des Personals auf die wichtigsten Aufgabengebiete zu ersehen. Um überhaupt vergleichbare Gruppierungen zu erhalten, mußte an der herkömmlichen Unterteilung von „Jugendfürsorge“, „Jugendpflege“ und „allgemeinem Verwaltungsdienst“ (z. B. Haushalts- und Rechnungsdienst, Personalwesen etc.) festgehalten und bis auf die Unterscheidung von Innen- und Außendienst in der Jugendfürsorge auf weitere Differenzierungen verzichtet werden.

Tabelle 13

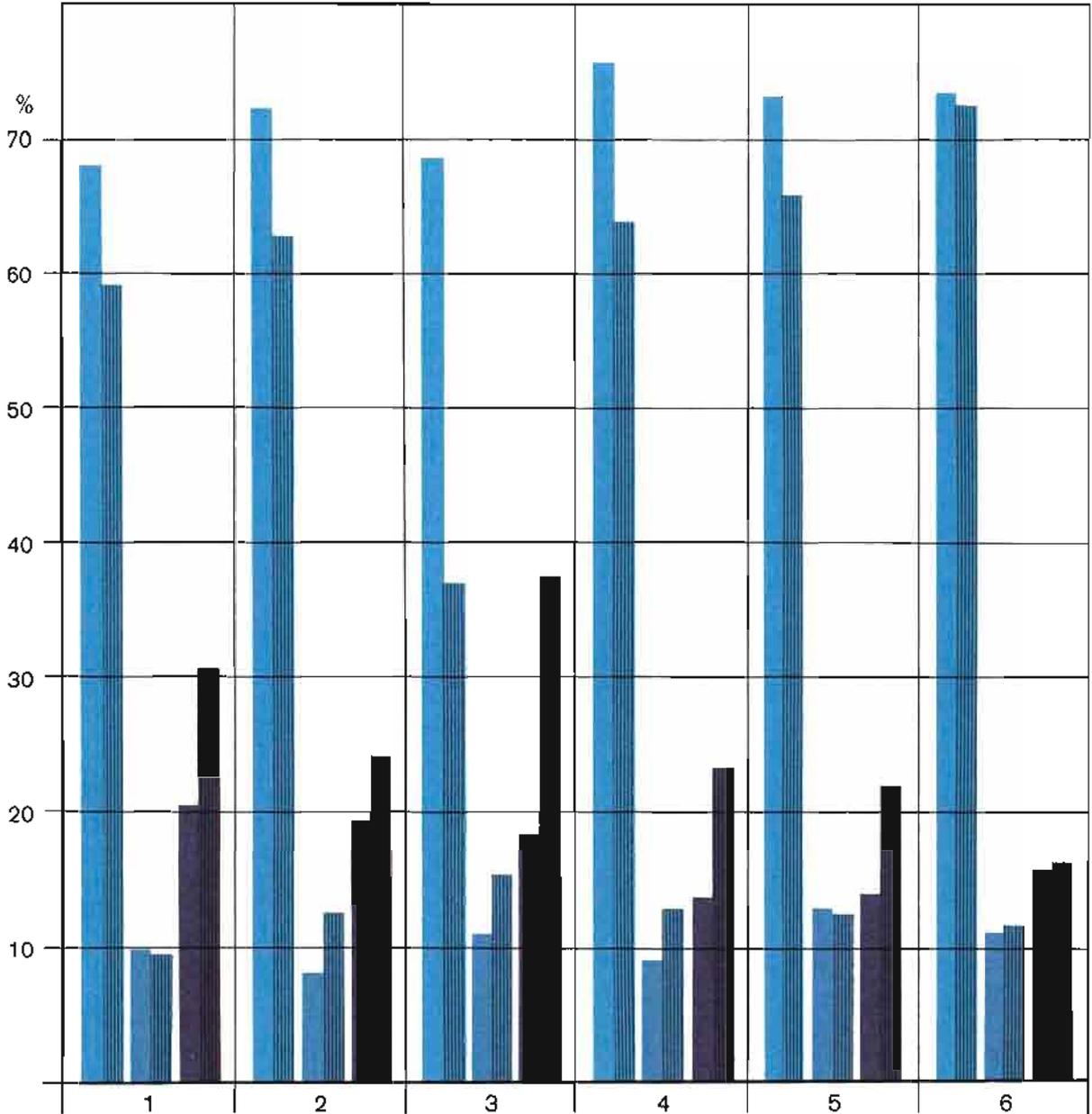
Personal der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Aufgabenbereichen 1957/58 und 1968

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	... % der Jugendamtsbeschäftigten sind tätig:									
	in der Jugendfürsorge						in der Jugendpflege		im allgemeinen Verwaltungsdienst	
	insgesamt		vorwiegend im Innendienst		vorwiegend im Außendienst					
	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern ..	68,2	59,4	55,8	47,4	12,4	12,0	9,8	9,6	21,6	30,9
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	72,5	63,0	54,5	51,0	18,0	12,0	8,1	12,7	19,4	24,3
Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	68,9	47,2	50,8	33,6	18,1	13,5	10,9	15,3	18,4	37,6
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	75,9	63,9	64,5	53,3	11,4	10,6	9,1	12,8	13,7	23,3
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	73,5	65,7	61,7	52,0	11,8	13,7	12,7	12,3	13,8	22,0
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	73,6	72,4	66,0	59,5	7,6	12,9	10,9	11,4	15,5	16,2
Durchschnitt ...	72,1	63,6	56,6	51,1	15,6	12,4	9,2	12,4	18,4	24,0

Quelle: Teilwiederholung

Schaubild 10

Personal der Jugendämter nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen und Aufgabenbereichen 1957/58 und 1968



Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen

- 1. Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern
- 2. Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr
- 3. Kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter (unter 100 000 Einwohnern)

- 4. Landkreise mit 50 000 Einwohnern
- 5. Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern
- 6. Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr

Jugendfürsorgerischer Bereich

Jugendpflegerischer Bereich

Allgemeiner Verwaltungsdienst

1957/58 1968

Quelle: Teilwiederholung

Es zeigt sich ein klares Übergewicht des jugendfürsorgereischen Aufgabenbereichs, in dem insgesamt 63,6 % des gesamten Jugendamtspersonals beschäftigt sind, und zwar 51,1 % im Innendienst und 12,4 % im Außendienst. Auf einen Mitarbeiter im Außendienst kommen also durchschnittlich 4 Mitarbeiter im jugendfürsorgereischen Innendienst. Relativiert wird diese Zahl zum Teil dadurch, daß bei einer Zusammenfassung von Innen- und Außendienst die Mitarbeiter im allgemeinen zum Innendienst gezählt werden.

Die Aufschlüsselung nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen zeigt, daß der Anteil des jugendfürsorgereischen Personals bei den Landkreisen überdurchschnittlich hoch ist. Etwa ein Viertel (24,0 %) des Jugendamtspersonals ist im allgemeinen Verwaltungsdienst (z. B. Haushalts- und Rechnungsdienst, Personalwesen etc.) tätig.

Der Anteil des Jugendpflegepersonals schwankt in den Jugendämtern der verschiedenen Gemeindegrößenklassen zwischen 9,6 % und 15,3 %. Er beträgt damit durchschnittlich weniger als ein Viertel des Jugendfürsorgepersonals und knapp die Hälfte des reinen Verwaltungspersonals der Jugendämter.

Einen Überblick auf die personelle Besetzung der Jugendämter mit Jugendpflegern in den einzelnen Bundesländern gibt Tabelle 14.

Im Hinblick auf Tabelle 14 muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß die personelle Situation der kommunalen Jugendpflege in der BRD weitaus komplexer und unterschiedlicher ist, als das aus den dort genannten Zahlen ablesbar ist. So muß u. a. berücksichtigt werden, daß von den hier aufgeführten hauptamtlichen Jugendpflegern vor allem in den kleineren Jugendämtern ein Teil nicht ausschließlich mit Aufgaben der Jugendpflege befaßt ist, sondern

Tabelle 14

Hauptamtliche Jugendpfleger ¹⁾ in den Jugendämtern der Bundesländer und West-Berlins

Land	Jugendämter				Hauptamtl. Jugendpfleger insgesamt
	Zahl	mit hauptamtlichen Jugendpflegern	davon: mit mehr als einem hauptamtl. Jugendpfleger	ohne hauptamtl. Jugendpfleger	
Baden-Württemberg ²⁾	81	18	—	63	18
Bayern	191	48	—	143	48
Bremen	2	2	2	—	10
Hamburg	1	1	1	—	6
Berlin ³⁾	1	1	1	—	108
Hessen	50	49	4	1	56
Niedersachsen	94	76	4	18	90
Nordrhein-Westfalen	153	141	18	12	184
Rheinland-Pfalz	42	20	1	22	21
Saarland	10	6	—	4	6
Schleswig-Holstein	18	17	3	1	20
Insgesamt ...	643	379	34	264	567

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Jugendpfleger im Bereich der kommunalen Jugendpflege, die ihre Tätigkeit nebenamtlich wahrnehmen, sowie der pädagogischen Fachkräfte, die in jugendpflegerischen Einrichtungen der Jugendämter (Freizeitheimen etc.) tätig sind.

²⁾ In Baden-Württemberg gibt es in 5 Städten Sonderformen der kommunalen Jugendpflege. Das Jugendamt ist in diesen Städten nur Teilträger der kommunalen Jugendpflege. Deshalb ist die Position des „Stadtjugendpflegers“ dort nicht vertreten. Infolgedessen werden die dort tätigen jugendpflegerischen Fachkräfte zur Kategorie „Personal in Einrichtungen der Jugendhilfe“ gerechnet und sind deshalb nicht in dieser Tabelle aufgeführt.

³⁾ Berlin (West) umfaßt 12 Bezirksämter mit eigenen Jugendpflege-Abteilungen.

Quellen: Auskunft der obersten Landesbehörden, der Landesjugendämter und der Landesarbeitsgemeinschaften der Jugendpfleger. Stand: Frühjahr 1971

auch Aufgaben anderer Abteilungen des Jugendamtes wahrnehmen muß. In Niedersachsen z. B. gehören 50 %, in Hessen 37 % der hauptamtlichen Jugendpfleger zu dieser Kategorie.

Bei den Jugendämtern, die über mehr als einen hauptamtlichen Jugendpfleger verfügen, handelt es sich zum überwiegenden Teil um Großstadtjugendämter. So verfügt z. B. das Stadtjugendamt Hannover über 11 hauptamtliche Jugendpfleger. Lediglich Nordrhein-Westfalen, wo 7 Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden mehr als einen hauptamtlichen Jugendpfleger angestellt haben, und Schleswig-Holstein, wo Doppelbesetzungen in 3 Kreisjugendämtern als Ergebnis der abgeschlossenen Gebietsreform zu verzeichnen sind, stellen hier Ausnahmefälle dar. Aus dieser Zusammenstellung fallen die 12 Bezirksjugendämter von West-Berlin heraus. Aufgrund seiner geopolitischen Situation stellt West-Berlin auch im Bereich der Jugendpflege gegenüber der Situation in der BRD einen Sonderfall dar.

Ein Vergleich der Zahlen von 1957 mit den Angaben für 1968 zeigt, daß das Personal im Verwaltungsbereich absolut und relativ zugenommen hat. Die Zahl der Beschäftigten im Jugendfürsorgebereich hat sich in einzelnen Ämtern unterschiedlich entwickelt. Der entsprechende Prozentanteil ist infolge des eindeutigen Wachstums im Verwaltungs- und Jugendpflegebereich gesunken.

Hinsichtlich der Entwicklung der personellen Besetzung des Jugendpflegebereichs der Jugendämter zeichnet sich nach Tabelle 13 zwar eine gewisse Zunahme des Personals der Jugendpflege von 9,2 % auf 12,4 % ab. Bei diesen Zahlen muß aber berücksichtigt werden, daß ein hoher Anteil (mehr als die Hälfte) sich auf jene Jugendamtsmitarbeiter bezieht, die als Verwaltungskräfte in den Jugendpflegeabteilungen tätig sind.

Von 1968 bis 1971 war, nach den Auskünften der Landesjugendämter und Arbeitsgemeinschaften der Jugendpfleger, nur eine geringe Zunahme der Jugendpflegerstellen zu verzeichnen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß gerade in Bundesländern mit relativ vollständiger Besetzung aller Jugendämter mit einem hauptamtlichen Jugendpfleger die Entwicklung (mit Ausnahme der Großstädte) stagniert.⁸⁾ Es kann daraus geschlossen werden, daß offensichtlich die Besetzung mit einem einzigen Jugendpfleger als ausreichend angesehen wird.

3.4 Ausbildungsstand

In den Jugendämtern sind Mitarbeiter mit sehr unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen und Ausbildungen tätig. Das beruht einerseits auf dem Mangel einer gesetzlichen Regelung der beruflichen Anforderung für die Arbeit im Jugendamt; andererseits spiegelt sich darin die große Vielfalt der Aufgabenbereiche im Jugendamt wider.

Ausbildung der Jugendamtsleiter

Die fachliche Qualifikation der Leiter der Jugendämter spielt eine zentrale Rolle für Art und Umfang

der Aufgabenwahrnehmung im Jugendamt. Nach § 16 Abs. 1 JWG obliegt ihnen die Führung der laufenden Geschäfte der Jugendämter; sie sind darüber hinaus für die Aufgabenwahrnehmung, den Arbeitsstil und die Planungskonzeption eines Jugendamtes zusammen mit dem Jugendwohlfahrtsausschuß verantwortlich.

Die weitgefaßten gesetzlichen Eignungsvoraussetzungen in § 16 Abs. 2 und Abs. 3 JWG haben ein höchst vielfältiges Bild hinsichtlich der fachlichen Ausbildung der Jugendamtsleiter entstehen lassen.

Fast drei Viertel der Jugendamtsleiter, die in der — durch die Kommission veranlaßten — Repräsentativerhebung erfaßt wurden,⁹⁾ verfügen über eine soziale bzw. sozialpädagogische Fachausbildung. Gegenüber der Erhebung von 1957/58 (damals zwischen 7,8 und 13,4 %) hat sich die Bedeutung dieser Ausbildung bei den Jugendamtsleitern also stark erhöht.

Genau umgekehrt verlief die Entwicklung hinsichtlich der Jugendamtsleiter mit reiner Verwaltungsausbildung. Während 1957/58 noch über 60 % der Jugendamtsleiter nur über Verwaltungsausbildung verfügten, ist ihr Anteil heute sehr gering.

Stark zugenommen hat die Zahl der Jugendamtsleiter mit abgeschlossener Universitäts- oder Hochschulausbildung, die häufig durch eine Verwaltungsausbildung, weniger häufig durch eine soziale Fachausbildung ergänzt wird. Während 1957/58 insgesamt nur 5,4 % aller Jugendamtsleiter eine Hochschulausbildung hatten, sind es inzwischen mehr als 20 %. Eine Ausnahme bilden hier lediglich die Jugendamtsleiter in den kleinen Landkreisen, von denen nur ein geringfügiger Anteil eine akademische Ausbildung besitzt.

Erwähnenswert scheint schließlich der relativ hohe Anteil von Jugendamtsleitern mit verschiedenen, nicht näher spezifizierten Fachausbildungen, die also keine soziale oder Verwaltungsausbildung haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die sozialpädagogische Fachausbildung bei den Jugendamtsleitern heute gegenüber der früher vorherrschenden Verwaltungsausbildung im gehobenen Dienst stark zunimmt.

Ausbildung des Jugendfürsorgepersonals

Da rund 60 % der Mitarbeiter in den Jugendämtern im fürsorglichen Bereich tätig sind, verdient die Aufschlüsselung dieser Mitarbeitergruppe nach ihrer Ausbildungsqualifikation besondere Aufmerksamkeit.

Hier gibt es zunächst die reine Verwaltungsausbildung oder aber die sozialpädagogische Ausbildung. Dabei hat die soziale oder sozialpädagogische Ausbildung mit staatlicher Anerkennung, die sich bei 37,6 % des Jugendfürsorgepersonals findet, nur ein leichtes Übergewicht über die reine Verwaltungsausbildung (32,4 %). Während der Anteil der

Frauen beim jugendfürsorgerischen Personal mit sozialer Fachausbildung gut zwei Drittel ausmacht, beträgt er bei jenem mit Verwaltungsausbildung nur ein Drittel.

Der Anteil der Mitarbeiter in der Jugendfürsorge, die sowohl über eine sozialpädagogische Fachausbildung als auch über eine Verwaltungsausbildung verfügen — eine Kombination, die im Hinblick auf die oben geschilderten strukturellen Spannungen in der kommunalen Jugendhilfe wünschenswert erscheint — ist mit ca. 6 % nur gering.

Ungefähr ein Fünftel der Mitarbeiter im fürsorglichen Bereich haben eine nicht näher spezifizierte andere als soziale oder Verwaltungsausbildung.

Die Unterschiede hinsichtlich der Ausbildung des fürsorglichen Personals zwischen den Jugendämtern der verschiedenen Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen sind im einzelnen z. T. beträchtlich, ohne das sich jedoch eindeutige Korrelationen herstellen lassen. Besonders ins Auge fallend ist die Tatsache, daß in den Landkreisjugendämtern relativ viele Mitarbeiter tätig sind, die ihre berufliche Qualifikation mit Hilfe sozialer und pädagogischer Kurzlehrgänge (ohne staatliche Anerkennung) sowie durch unspezifizierte andersartige Ausbildungen erworben haben.

Ausbildung des Jugendpflegepersonals

Hinsichtlich der Ausbildung des Jugendpflegepersonals zeigen sich zwischen den Jugendämtern der Landkreise und denen der Gemeinden erhebliche Unterschiede, die mit den oben dargestellten unterschiedlichen Formen des organisatorischen Aufbaus und der Integration der Jugendpflege im Jugendamt zusammenhängen.

Beim Jugendpflegepersonal aller Jugendämter überwiegt die soziale oder sozialpädagogische Fachausbildung mit staatlicher Anerkennung. Der Anteil der Jugendpfleger mit sozialer Fachausbildung liegt dabei in den Städten und kreisangehörigen Gemeinden etwa zwischen 50 % und 60 %, auf dem Land zwischen 30 % und 40 %. Die Sonderstellung der Landkreisjugendämter im Hinblick auf die Ausbildung des Jugendpflegepersonals wird unterstrichen durch den überdurchschnittlich hohen Anteil an Mitarbeitern mit „sonstiger“ Ausbildung. Dabei handelt es sich um Ausbildungen, die nicht auf die jugendpflegerischen Aufgaben bezogen sind. Auffallend ist schließlich der relativ hohe Anteil von Mitarbeitern mit ausschließlich „praktischer Erfahrung in der Jugendarbeit“ bei den Landkreisen mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie der sehr hohe Prozentsatz von Mitarbeitern mit fachlicher Kurzschulung (36,7 %) in den kleinen Landkreisen.

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß die Mitarbeiter im Bereich der Jugendpflege in den Städten fachlich qualifizierter ausgebildet sind als in den Jugendämtern ländlicher Gebiete.

3.5 Zur Problematik der personellen Ausstattung der Jugendämter

Die in diesem Abschnitt wiedergegebenen Daten zur personellen Ausstattung der Jugendämter geben zwar aufschlußreiche Einblicke in die derzeitige personelle Situation der Ämter, sie erlauben jedoch keine direkten und zwingenden Schlüsse auf die Qualität der in den Jugendämtern geleisteten Arbeit.

Zur Beurteilung der vorgefundenen Personalsituation wären Kriterien erforderlich, die bisher allerdings kaum vorliegen.

Die Jugendämter selbst sind bei der hier mehrfach erwähnten Untersuchung auch darüber befragt worden, nach welchen Kriterien sie die jeweils für notwendig erachtete Anzahl der Sozialarbeiter im jugendfürsorgerischen Bereich bemessen würden.

58,4 % der Jugendämter sind der Meinung, daß dafür die jeweilige Einwohnerzahl entscheidend sei, wobei dieser Prozentsatz in den kreisfreien Städten unter 100 000 Einwohnern und den Landkreisen unter 50 000 Einwohnern noch erheblich über diesem Durchschnitt liegt.

Die geographische Größe, die gerade für den Fürsorgedienst in den Landkreisen beträchtliche Probleme aufwirft, wird nur von 4,2 % aller Jugendämter als wichtigstes Kriterium für die Bedarfsberechnung angegeben. Andere Gesichtspunkte (z. B. sozio-ökonomische Struktur) treten gegenüber der klaren Vorrangstellung der Einwohnerzahl bei der Bedarfsberechnung stark zurück.

Im Hinblick auf die immer wieder sichtbar gewordene Notwendigkeit einer sinnvollen Bedarfsberechnung ist darauf hinzuweisen, daß diese nur im Zusammenhang einer kritischen Analyse der Aufgaben, Ziele und Organisationsformen der öffentlichen Jugendhilfe zu leisten wäre.

4. Der Jugendwohlfahrtsausschuß

Der Jugendwohlfahrtsausschuß ist ein beratendes und beschließendes Gremium, das zusammen mit der Verwaltung des Jugendamtes das kommunale Jugendamt bildet. Das Jugendamt stellt insofern eine sogenannte zweigliedrige Behörde dar.

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Jugendwohlfahrtsausschuß finden sich in den §§ 13 bis 16 JWG. Die §§ 13 und 15 JWG regeln zusammen mit den allgemeinen Bestimmungen des kommunalen Verfassungsrechts die Willensbildung dieses Gremiums. Entscheidendes Organ im Rahmen der kommunalen Jugendhilfe ist die politische Vertretungskörperschaft (Stadtrat oder Kreistag), die die Satzung des Jugendamtes beschließt und die Etatmittel bereitstellt. Der Jugendwohlfahrtsausschuß arbeitet in diesem Rahmen und ist auch an Einzelbeschlüsse

der Vertretungskörperschaft gebunden. „Es soll in Fragen der Jugendwohlfahrt vor jeder Beschlußfassung der Vertretungskörperschaft gehört werden und hat das Recht, an sie Anträge zu stellen“ (§ 15 JWG). Die Verwaltung des Jugendamtes richtet sich, soweit sie nicht „laufende Geschäfte“ (§ 16 JWG) wahrnimmt, nach den Beschlüssen des Jugendwohlfahrtsausschusses. Ihre Entscheidungen können vom Ausschuß aufgehoben werden, soweit sie nicht bereits Außenwirkungen erlangt haben.

Die Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses, auf die später ausführlich zurückzukommen sein wird, ist in § 14 JWG weitgehend bundesrechtlich festgelegt. Weitere Fragen der Zusammensetzung, der Organisation und der Arbeitsweise sind dem Landesrecht übertragen und in den verschiedenen Länderausführungsgesetzen zum Teil unterschiedlich geregelt. Darüber hinaus gelten für den Jugendwohlfahrtsausschuß, soweit nicht bundesgesetzliche Vorschriften entgegenstehen, die jeweiligen Kommunalverfassungen (Gemeindeordnung, Kreisordnung) der Länder.

Die genannten Bestimmungen des JWG geben dem Jugendwohlfahrtsausschuß eine besondere Rechtsnatur, die seit seiner Entstehung umstritten ist. Er wird teils als normaler, teils als besonderer Ausschuß des Kommunalrechts, teils als Sondergemeindeförderung bezeichnet. In diesen unterschiedlichen Interpretationen spiegeln sich unterschiedliche Interessenlagen wider. Die Kommunen sind an einem normalen Ausschuß des Gemeindeverfassungsrechts interessiert, weil dadurch der Einfluß des Parlaments stärker herauskommt; die Vertreter der freien Jugendarbeit wünschen eine Sonderstellung des Jugendwohlfahrtsausschusses mit entsprechendem Gewicht gegenüber Parlament und Verwaltung. Da der Jugendwohlfahrtsausschuß Elemente des Bundesrechts und des Gemeindeverfassungsrechts in sich vereinigt, neigt die überwiegende Meinung inzwischen dazu, ihn als einen Kommunalausschuß mit bundesrechtlich bestimmten Besonderheiten zu bezeichnen. Die historische Entwicklung, die zu dieser Konstruktion des Jugendwohlfahrtsausschusses geführt hat, ist bereits im ersten Teil des Berichtes dargestellt worden.

Die früher einmal umstrittene Verfassungsmäßigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses in seiner heutigen Form, vor allem, was die bundesrechtlich geregelte Zusammensetzung und das eigene Beschlußrecht betrifft, ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 positiv entschieden worden. Die Festlegungen durch den Bundesgesetzgeber waren vorher vielfach als Eingriff in die Organisationshoheit der Länder und Gemeinden bezeichnet und in ihrer Rechtmäßigkeit bestritten worden. Das Bundesverfassungsgericht hielt diese Regelungen jedoch für sachbezogen und zur Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges für notwendig.

Der Gesetzgeber wollte mit der Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses und seiner spezifischen Stellung zur Verwaltung vor allem zweierlei erreichen: Einerseits sollte die Verwaltung der Ju-

gendämter, im Vergleich zum früheren Rechtsstand, ein stärkeres Gewicht und eigene Kompetenzen erhalten; gegenüber anderen Ämtern sollte der Charakter einer Fachbehörde betont werden. Andererseits sollte die Hineinnahme des Jugendwohlfahrtsausschusses in das Jugendamt einer rein verwaltungsmäßigen Geschäftserledigung vorbeugen und das sogenannte „lebendige Jugendamt“ schaffen. Durch diese Einbeziehung sollte das Element der bürgerlichen Mitverantwortung für die Aufgaben der Jugendhilfe gestärkt und die freie Jugendhilfe in die Verantwortung für die kommunale Jugendarbeit einbezogen werden.

Die Zusammensetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses ist — wie bereits erwähnt — weitgehend in § 14 JWG, also durch Bundesgesetz, geregelt; lediglich Ergänzungen sind durch Landesrecht möglich.

Zwingend angehören müssen dem Jugendwohlfahrtsausschuß

- a) Mitglieder der Vertretungskörperschaft (Gemeindevorsteher, Kreistagsabgeordnete) und in der Jugendwohlfahrt erfahrene oder tätige Männer und Frauen,
- b) Männer und Frauen, die von Jugendverbänden und Vereinigungen der Jugendwohlfahrt vorgeschlagen werden,
- c) der Leiter der Verwaltung (Oberstadtdirektor, Stadtdirektor, Oberkreisdirektor, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landrat) oder ein von ihm bestellter Vertreter,
- d) der Leiter des Jugendamtes,
- e) ein Arzt des Gesundheitsamtes,
- f) Vertreter der Kirchen und der Jüdischen Kultusgemeinden,
- g) ein Vormundschafts- oder ein Jugendrichter.

Zwingend festgelegt ist auch, daß die von den Verbänden und Vereinigungen vorgeschlagenen Mitglieder des Ausschusses Anspruch auf zwei Fünftel der Sitze mit Stimmrecht haben.

Die Mitglieder des Ausschusses gliedern sich auf den ersten Blick in zwei große Gruppen: in die gewählten Mitglieder (a und b) sowie in die Mitglieder kraft Amtes (c bis g). Nach Bundesgesetz haben die gewählten Mitglieder Stimmrecht und die Mitglieder kraft Amtes grundsätzlich (Ausnahme in einigen Ländern der Leiter der Verwaltung) nur beratende Stimme.

Die Gesamtzahl der Jugendwohlfahrtsausschußmitglieder ist nach den einzelnen Ländergesetzen unterschiedlich und liegt etwa zwischen 18 und 30.

Die Aufgaben des Jugendwohlfahrtsausschusses sind in § 15 JWG geregelt. Der Ausschuß soll sich anregend und fördernd mit den Aufgaben der Jugendhilfe beschäftigen. Er hat im Rahmen der Satzung des Jugendamtes und der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel und gefaßten Einzelbeschlüsse ein echtes Beschlußrecht in diesen

Angelegenheiten. Außerdem ist der Jugendwohlfahrtsausschuß vor der Bestellung des Jugendamtsleiters zu hören (§ 16 JWG).

Das Beschlußrecht, das vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt wurde, gibt dem Jugendwohlfahrtsausschuß gegenüber den meisten anderen Fachausschüssen der Gemeinden und Kreise im Prinzip eine Sonderstellung. Die Befugnis der Vertretungskörperschaft, Beschlüsse des Ausschusses zu blockieren, aufzuheben oder durch eigene zu ersetzen (Rückholrecht), mindert das eigene Beschlußrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses allerdings wieder erheblich. Seine rechtliche Sonderstellung kommt insoweit in der Praxis also nur begrenzt zur Geltung.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Gesetzen und der dahinter stehenden Absicht, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß ein Bindeglied zwischen Verwaltung und Vertretungskörperschaft, eine Kombination aus öffentlicher und freier Jugendhilfe, Jugendhilfeträgern und Bürgerschaft, Fachkräften und interessierten Laien sein soll.

4.2 Gegenwärtige Situation

Seit dem Inkrafttreten der JWG-Novelle von 1953 sind mit zum Teil erheblichen Verzögerungen inzwischen fast in allen Gemeinden und Kreisen, die ein Jugendamt eingerichtet haben, die Jugendwohlfahrtsausschüsse als Teil des Jugendamtes geschaffen worden. Die bereits erwähnte Erhebung des

„Deutschen Vereins“ von 1957/58 zeigte, daß sie damals noch in ca. 6 % aller Jugendämter fehlten.

Die Zusammensetzung der Mitglieder der Jugendwohlfahrtsausschüsse ist auf Grund der oben erwähnten landesgesetzlichen Regelungen von Land zu Land mehr oder weniger verschieden. Wie sie sich im Durchschnitt in den einzelnen Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen darstellt, ist aus Tabelle 15 zu ersehen. Der durchschnittliche Jugendwohlfahrtsausschuß bestand nach den durch die Kommission veranlaßten Erhebungen im Jahr 1968 aus 18,3 Mitgliedern. Davon sind etwa zwei Drittel stimmberechtigt.

Die Leitung der Jugendwohlfahrtsausschüsse ist unterschiedlich geregelt. Zum Teil steht sie dem Leiter der Verwaltung (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Oberstadtdirektor und Stadtdirektor in Städten und Gemeinden, Oberkreisdirektor oder Landrat in Landkreisen) kraft Amtes zu, zum Teil wird sie durch ein gewähltes Mitglied des Ausschusses wahrgenommen. Die Stellung des Leiters der Verwaltung im Jugendwohlfahrtsausschuß bestimmt sich zum Teil nach Landesrecht. So kann z. B. im Lande Nordrhein-Westfalen der Leiter der Verwaltung in keinem Fall Vorsitzender des Jugendwohlfahrtsausschusses sein, da er als Oberstadtdirektor, Stadtdirektor oder Oberkreisdirektor nicht der Vertretungskörperschaft angehört, der Vorsitzende nach dem nordrhein-westfälischen Landesausführungsgesetz zum JWG aber nur aus den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft im Jugendwohlfahrtsausschuß gewählt werden kann.

Tabelle 15

Stimmberechtigte und beratende Mitglieder der Jugendwohlfahrtsausschüsse nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	Im Durchschnitt haben die Jugendwohlfahrtsausschüsse					
	Stimmberechtigte Mitglieder		Beratende Mitglieder *		Stimmberechtigte u. beratende Mitglieder zusammen	
	1957/58	1968	1957/58	1968	1957/58	1968
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	13,8	15,2	3,0	7,0	16,8	22,2
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	15,3	16,7	2,9	6,9	18,2	23,6
Kreisangehörige Städte, Gemeinden, Ämter (unter 100 000 Einwohnern)	12,5	12,6	2,3	2,8	14,8	15,4
Landkreise unter 50 000 Einwohnern	10,7	11,0	2,4	6,4	13,1	17,4
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	10,8	11,7	3,1	5,6	13,9	17,3
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	12,1	12,1	2,7	5,9	14,1	18,0
Im Gesamtdurchschnitt	12,1	12,6	2,7	5,7	14,8	18,3

* Mitglieder nach § 14 Abs. 2 JWG

Quelle: Teilwiederholung

Nach der Erhebung des Jahres 1968 hat im Durchschnitt der Bundesländer der Leiter der Kommunalverwaltung kraft Landesrecht in etwa 70 % der Jugendwohlfahrtsausschüsse den Vorsitz. Darüber hinaus wird er als Vorsitzender zum Teil durch die Satzung des Jugendwohlfahrtsausschusses bestimmt. Auch in den Fällen, in denen der Vorsitzende aus dem Kreise der Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses gewählt werden kann, fällt diese Wahl häufig auf den Leiter der Verwaltung. Im Rahmen der Erhebungen der Kommission wurde er nur in 4 von 69 Fällen, in denen er gewählt werden konnte, nicht gewählt.

In 57,3 % aller Jugendwohlfahrtsausschüsse hat der Leiter der Verwaltung auch Stimmrecht. In den Jugendwohlfahrtsausschüssen der kreisangehörigen Gemeinden steht ihm dieses Recht nur in 15,8 % der Fälle zu. Ursache dafür ist die Tatsache, daß die meisten Jugendämter kreisangehöriger Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen liegen, das landesrechtlich ein Stimmrecht des Leiters der Verwaltung ausgeschlossen hat. Insgesamt ist erkennbar, daß der Leiter der Kommunalverwaltung auf Grund seines Stimmrechts oder auf Grund der Tatsache, daß er den Vorsitz innehat, eine starke Position im Jugendwohlfahrtsausschuß einnimmt. Die Einflußnahme des Jugendamtsleiters wird durch sein fachliches und verwaltungspolitisches Gewicht bestimmt. Er hat so gut wie immer eine beratende Stimme im Ausschuß.

Die geringe Zahl der Sitzungen erklärt sich zum Teil daher, daß die Jugendwohlfahrtsausschüsse zur besseren Bewältigung ihrer Arbeit ständige oder zeitweilig bestehende Unterausschüsse bilden. 24,3 % der Jugendwohlfahrtsausschüsse haben nach der Erhebung von 1968 ständige Unterausschüsse gebildet (siehe Tabelle 16). Es zeigt sich dabei eine klare Abhängigkeit von der Gemeinde- bzw. Gebietsgröße. In den kleinen Landkreisen unter 50 000 Einwohnern und in kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern sind Unterausschüsse besonders selten, in Landkreisen und kreisfreien Städten mit über 100 000 Einwohnern gibt es sie dagegen besonders häufig.

Im einzelnen werden vor allem ständige Unterausschüsse für Jugendfürsorge (in ca. 14 % aller Fälle) und für Jugendpflege (in ca. 18 % aller Fälle) sowie in geringerem Ausmaß für Sport (in ca. 3 % aller Fälle) gebildet. Insbesondere in den Städten bestehen nicht selten mehrere Unterausschüsse nebeneinander.

Nichtständige Unterausschüsse, die nur für besondere Anlässe gebildet werden, kommen etwa ebenso häufig vor wie ständige. Die Häufigkeit der nichtständigen Unterausschüsse hängt allerdings nicht — wie die der ständigen — von der Einwohnerzahl der Region, sondern vom Gegensatz Stadt—Land ab. In Landkreisen aller Größenordnungen gibt es nur bei ca. 16 % der Jugendwohlfahrtsausschüsse nichtständige Unterausschüsse, in allen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden dagegen bei fast 40 %.

Der Grund dürfte bei den kreisfreien Städten darin liegen, daß sie mit Hilfe ihres Potentials an Fach-

leuten verschiedener Richtungen neben den ständigen Unterausschüssen auch leichter nichtständige Unterausschüsse für akute Probleme bilden können. Die kreisangehörigen Gemeinden, die zu fast 50 % nichtständige Unterausschüsse bilden, scheinen diese nicht zusätzlich, sondern an Stelle von ständigen Ausschüssen, die dort nur relativ wenig vorkommen, einzurichten.

Vergleicht man die Ergebnisse der Untersuchung zum Jugendwohlfahrtsausschuß von 1968 mit denen der Erhebung des „Deutschen Vereins“ von 1957/58, so lassen sich einige deutliche Entwicklungstendenzen in den letzten 10 Jahren erkennen. So besteht heute so gut wie bei jedem Jugendamt ein Jugendwohlfahrtsausschuß.

Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft (Kommunalparlament) im Jugendwohlfahrtsausschuß sind in der Regel wegen entsprechender kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften im Gesamtdurchschnitt immer noch zahlreicher als die Mitglieder aus der Bevölkerung. Die Zahl letzterer hat sich jedoch seit 1957/58 im Verhältnis zu den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft vermehrt (siehe Tabelle 17) und von durchschnittlich 2,3 auf 3,6 Personen zugenommen. Der Intention des Gesetzgebers, ein „lebendiges Jugendamt“ mit Beteiligung der fachkundigen und interessierten Bevölkerung zu schaffen, wurde damit in gewissem Umfange zunehmend entsprochen.

Die Tagungshäufigkeit der Jugendwohlfahrtsausschüsse ist sehr unterschiedlich. Seit 1957/58 hat die Zahl der vorhandenen Jugendwohlfahrtsausschüsse, die weniger als einmal jährlich tagen, abgenommen. Waren es damals noch ca. 7 %, so sind es heute lediglich einzelne. Eine Zunahme der jährlichen Zusammenkünfte ist vor allem in den kleinen Landkreisen zu erkennen, wo solche früher sehr selten waren. Da insgesamt nur wenig über 40 % der Ausschüsse mehr als dreimal im Jahr tagen, muß nochmals festgestellt werden, daß trotz einer generellen Zunahme der Sitzungshäufigkeit nach wie vor eine große Zahl aller Ausschüsse die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von 6 Sitzungen nicht erreicht.

4.3 Der Jugendwohlfahrtsausschuß im Urteil seiner Mitglieder

Im Auftrag der Kommission wurde eine repräsentative Befragung der verschiedenen Gruppen von Ausschußmitgliedern durchgeführt. ¹¹⁾ Es wurden 681 Personen (Mitglieder der Vertretungskörperschaft, Vertreter der Jugend- und Wohlfahrtsverbände, Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, Jugend- und Vormundschaftsrichter, Jugendamtsleiter und weitere beratende Mitglieder) befragt. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung sollen nachstehend dargestellt und kommentiert werden.

In Verbindung mit Fragen zur Funktionsfähigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses hat sich zunächst einmal eine sehr starke Mehrheit der befragten Mitglieder (96,3 %) gegen eine Abschaffung des Jugendwohlfahrtsausschusses ausgesprochen. Dabei wird nicht nur für die Erhaltung des Ausschusses

Tabelle 16

**Ständige Unterausschüsse der Jugendwohlfahrtsausschüsse
nach Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen**

Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen	% der Jugendämter haben Unterausschüsse				
	überhaupt	für Jugend- fürsorge	für Jugend- pflege	für Sport	für sonst. Aufgaben
Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern	25,0	8,3	12,5	4,2	8,3
Kreisfreie Städte mit 100 000 Einwohnern und mehr	54,0	41,7	50,0	0,0	20,9
Kreisangehörige Städte, Gemeinden, Ämter (unter 100 000 Einwohnern) ...	15,8	7,9	10,5	0,0	2,6
Landkreise unter 50 000 Einwohnern ..	17,5	7,5	12,5	0,0	2,5
Landkreise mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern	24,7	12,3	16,0	3,7	4,9
Landkreise mit 100 000 Einwohnern und mehr	31,3	15,6	15,6	6,3	15,7
Im Durchschnitt ...	24,3	13,8	17,6	2,5	6,7

Quelle: Teilwiederholung

plädiert, sondern sogar die Forderung nach einer Stärkung der Position des Jugendwohlfahrtsausschusses erhoben. In diesem Zusammenhang muß allerdings auch gesehen werden, daß sich über die Hälfte aller Befragten (52,1 %) an einer anderen Stelle der Befragung dafür aussprach, Fragen der Jugendhilfe statt im Jugendwohlfahrtsausschuß in einer Arbeitsgemeinschaft zu behandeln, der die Verwaltung des Jugendamtes, interessierte Kommunalpolitiker und die Vertreter aller am Ort ansässigen Jugend- und Wohlfahrtsverbände angehören. Mit dieser Aussage wird zumindest die jetzige Form des Jugendwohlfahrtsausschusses in gewisser Weise problematisiert.

Die Bereitschaft der Jugendamtsverwaltung zur Kooperation mit dem Jugendwohlfahrtsausschuß wird von etwa 80 % der Mitglieder günstig beurteilt. Dies trifft vor allem für die Jugendamtsleiter zu, die in diesem Falle allerdings in eigener Sache urteilen. Von den übrigen Mitgliedern sind 60 % der Ansicht, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß die Verwaltung häufig auf wichtige Probleme hinweist und sie zu einer langfristigen Planung veranlaßt. Knapp die Hälfte der Jugendwohlfahrtsausschußmitglieder meinen, daß die Mitarbeit von Mitgliedern der Vertretungskörperschaft im Ausschuß eine wirksame Kontrolle der Verwaltung des Jugendamtes gewährleistet. Zwei Drittel der befragten Jugendamtsleiter sind hier entgegengesetzter Auffassung. Der Grund für diese Diskrepanz

kann darin liegen, daß die Jugendamtsleiter die Möglichkeit einer fachlichen Kontrolle der Verwaltung des Jugendamtes durch den Ausschuß kritischer betrachten als die Ausschußmitglieder. Es ist aber auch möglich, daß die übrigen Mitglieder des Ausschusses mangels subtiler Kenntnis des Ver-

Tabelle 17

**Das zahlenmäßige Verhältnis von Mitgliedern aus
der Vertretungskörperschaft zu Mitgliedern aus der
Bevölkerung pro Jugendwohlfahrtsausschuß**

Gemeinde- bzw. Gebiets- größenklassen	Mitglieder aus der Vertretungskörper- schaft/Mitglieder aus der Bevölkerung	
	1957/58	1968
Kreisfreie Städte über 100 000 Einwohner und mehr	4 : 1	2 : 1
Landkreise unter 50 000 Einwohnern ..	1 : 1	1 : 1
Insgesamt ...	2 : 1	3 : 2

Quelle: Teilwiederholung

waltungsapparates ihre tatsächlichen Einflußmöglichkeiten überschätzen. Allgemein wird die Forderung erhoben, den Jugendwohlfahrtsausschuß effizienter zu gestalten.

Über 80 % der Befragten lehnen eine sogenannte Entpolitisierung des Jugendwohlfahrtsausschusses, d. h. die Forderung nach politisch und weltanschaulich neutralen Mitgliedern ab.

70 % der Ausschußmitglieder aller Gruppen sind von der Selbständigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses gegenüber den politischen Parteien und davon überzeugt, daß die Vertreter der Jugend- und Wohlfahrtsverbände den Ausschuß nicht als Mittel betrachten, einseitige Interessen ihrer Organisationen durchzusetzen. Je größer die Gemeinden sind, desto stärker werden allerdings politische Einflüsse von den Mitgliedern des Jugendwohlfahrtsausschusses als Faktum bejaht.

Der Einfluß des Jugendwohlfahrtsausschusses auf den Haushaltsplan der Gemeinden und damit auf die Verteilung der Mittel auch für die Jugendhilfe wird am häufigsten von Mitgliedern der Vertretungskörperschaften im Ausschuß für ausreichend gehalten, während etwa die Hälfte der übrigen Mitglieder sich von diesen Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen fühlt.

Insgesamt wird der Jugendwohlfahrtsausschuß von seinen Mitgliedern positiv bewertet. Abstriche werden in verschiedenen Fragen, insbesondere von den Jugendamtsleitern, gemacht, aber auch sie sprechen sich eindeutig für ein Weiterbestehen des Ausschusses aus.

Vergleicht man die Ergebnisse der hier referierten Befragung mit denjenigen der Untersuchung des „Deutschen Vereins“ von 1957/58, so fällt vor allem die deutlich positivere Bewertung des Ausschusses durch die Jugendamtsleiter im Vergleich zu 1957/58 auf. Zwar urteilen die Jugendamtsleiter bei einzelnen Fragen auch heute noch negativer als die Mehrzahl der anderen Ausschußmitglieder, aber sie sprechen sich doch eindeutig für eine Beibehaltung des Ausschusses aus.

Wenn man die hier referierten Befragungsergebnisse insgesamt beurteilen will, so ist zu bedenken, daß ein Meinungsbild der Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses nicht ohne weiteres verbindliche Rückschlüsse auf die wahre Leistungsfähigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses erlaubt.

So kann z. B. das kritischere Urteil des Jugendamtsleiters zu einzelnen Fragen einerseits tatsächlich vorhandene Leistungsschwächen des Jugendwohlfahrtsausschusses offenbaren, andererseits aber auch aus ihrer spezifischen Interessenlage (Sorge um die Stellung der Verwaltung) entstanden sein.

Ähnliche Vorbehalte können gegenüber den generell sehr positiven Urteilen der übrigen Mitglieder geltend gemacht werden. Ihre Urteile können ebenso eine erfreuliche Leistungsstärke der Jugendwohlfahrtsausschüsse widerspiegeln wie aus einer Über-

schätzung der eigenen Tätigkeiten und Möglichkeiten resultieren. Zuverlässig dürfte in jedem Falle das positive Urteil über die Kooperationsbereitschaft der Verwaltung des Jugendamtes sein, da hier mit Ausnahme der Jugendamtsleiter keine Eigeninteressen anderer Ausschußmitglieder angesprochen sind.

Die hohe Bewertung der eigenen Tätigkeit der Ausschußmitglieder für die öffentliche Jugendhilfe und die Meinung, man wise im Jugendwohlfahrtsausschuß häufig auf wichtige, vorher nicht anerkannte Probleme hin und rege langfristige Planungen an, muß dagegen kritisch betrachtet werden. Zumindest kann bei einer solchen Meinungsumfrage nicht ausgeschlossen werden, daß die Ausschußmitglieder ihre Tätigkeit einfach deshalb als wichtig empfinden, weil sie zeitraubend und mühselig ist und weil sie deren tatsächliche Wirkung nur begrenzt übersehen können.

Die Ablehnung politischer und weltanschaulicher Neutralität auf der einen Seite und andererseits die starke Hervorhebung der Auffassung, daß die vorhandenen Bindungen der Mitglieder keinen schädlichen Einfluß auf die Arbeit des Jugendwohlfahrtsausschusses hätten, erlauben verschiedene Interpretationen. Sie können darauf hinweisen, daß das Sachinteresse der Mitglieder an Fragen der Jugendhilfe vorrangig ist; sie können aber auch als ein Zeichen für mangelndes politisches Bewußtsein vieler Jugendwohlfahrtsausschußmitglieder gedeutet werden.

Insgesamt lassen also die Aussagen der Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses zwar Rückschlüsse auf die vielschichtigen Beziehungen zwischen der Vertretungskörperschaft, dem Jugendwohlfahrtsausschuß und der Verwaltung des Jugendamtes zu und sprechen für eine Bereitschaft der Mitglieder zur aktiven Mitarbeit, es ist jedoch nicht auszuschließen, daß die Urteile über die tatsächliche Bedeutung des derzeitigen Jugendwohlfahrtsausschusses durch Wunschenken mitbeeinflusst sind. Für eine zuverlässige Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse wäre eine repräsentative Erhebung über die Aufgabenwahrnehmung der Jugendwohlfahrtsausschüsse notwendig, die über formale Merkmale (Zusammensetzung, Sitzungshäufigkeit, behandelte Probleme) hinausgeht und die Auswirkungen seiner Tätigkeit (Aufstellung und Verwirklichung kommunaler Jugendpläne, mittelfristige Planung usw.) erfaßt. Eine solche Analyse war aber innerhalb des der Kommission zur Verfügung stehenden Zeitraumes nicht möglich.

5. Die Tätigkeit der Jugendämter

Beim derzeitigen Stand der Jugendhilfeforschung in der Bundesrepublik Deutschland ist es nur schwer möglich, ein umfassendes, sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte einbeziehendes Bild von der Tätigkeit der Jugendämter zu geben.

Andererseits wird sich kein Bericht über die Jugendämter der Aufgabe entziehen können, wenigstens diejenigen Daten zu sammeln, zu sichten und darzustellen, die verfügbar sind oder im Rahmen der Berichterstellung gesammelt werden konnten.

Dabei gilt es, zwei extreme Betrachtungsweisen zu vermeiden. Die eine versucht primär zu erforschen, was überhaupt von Jugendämtern irgendwo getan wird. Sie läßt eine Fülle von Aktivitäten und Initiativen erkennen, verdeckt aber, daß nur wenige dieser Aktivitäten überall, viele dagegen nur in einzelnen Ämtern und alle in sehr unterschiedlicher Qualität verfolgt werden, und läßt auf diese Weise ein zwar reiches und in gewisser Weise vollständiges, aber doch falsches, weil zu optimistisches Bild entstehen. Die andere versucht primär, die Diskrepanz aufzudecken, die zwischen den im Gesetz formulierten Aufgaben und der Wirklichkeit besteht. Dadurch, daß sie vor allem die Lücken und Mängel herauszuarbeiten sucht und sich nur auf das beschränkt, was wirklich überall geschieht, kommt die Fülle der Aktivitäten zu kurz, die irgendwo vorhanden, aber eben im Rahmen einer Globalbetrachtung nicht typisch sind. Bei dieser Betrachtung droht das Bild dürftig zu werden.

Der Bericht versucht, einen Mittelweg einzuhalten. Er wird aber nicht ganz der Gefahr entgehen können, sowohl einmal in dieser als auch ein anderes Mal in jener Richtung überpointiert zu erscheinen.

Die Darstellung beruht weitgehend auf den nachstehend genannten Materialien und unterliegt den Beschränkungen, die durch sie gegeben sind. Im einzelnen handelt es sich um folgende Quellen:

- Um Angaben der Bundesstatistik zur öffentlichen Jugendhilfe 1969, die Aufschlüsse über die Tätigkeit der Jugendämter insofern enthält, als alle dort zusammengestellten Aktivitäten unter Mitwirkung der Jugendämter erfolgen;
- Um Ergebnisse einer Untersuchung von acht sehr unterschiedlich organisierten, für ihren jeweiligen „Typ“ jedoch charakteristischen Jugendämtern. Mit diesen Daten sollen die aus den statistischen Materialien entnommenen Ergebnisse ergänzt, gegebenenfalls modifiziert und veranschaulicht werden;
- Um Ergebnisse aus weiteren Jugendamtsberichten und Kenntnisse von Jugendamtsaktivitäten, die den Kommissionsmitgliedern aus ihren Arbeitsbereichen zugänglich waren.

Die nachfolgende Darstellung berücksichtigt, daß an vielen Stellen Aktivitäten im Jugendamtsbereich entstanden sind, die zwar keinerlei generelle Aussage zulassen, die über doch Interesse verdienen und Anregungen geben können. Aus diesem Grund schließt sich an die Darstellung der erörterten Materialien ein Bericht über modellhafte Aktivitäten in Jugendämtern an, wie sie eine Umfrage und darauf aufbauende Erkundigungen bei einer größeren Zahl von Jugendämtern ergeben haben.

Bei der Verwendung des scheinbar am besten gesicherten Materials, der amtlichen Statistik, ergibt

sich als besonderes Problem, daß nur diejenigen Aktivitäten der Jugendhilfe aufgeführt sind, die dem Aufgabenkatalog des JWG in etwa entsprechen. Doch auch diese sind nicht ausreichend erfaßt und weisen charakteristische Verzerrungen auf. So gibt es einerseits z. B. nur mangelhafte Daten im Bereich der Jugendpflege und der sogenannten „offenen Hilfen“. Die Formen der „geschlossenen Hilfen“ werden dagegen in den Statistiken besonders hervorgehoben. Dies ist insofern verständlich, als eine statistische Erfassung solcher Maßnahmen keine Schwierigkeiten bereitet. Infolge derartiger Verzerrungen erscheinen die Jugendämter im Spiegel der Statistik als „Eingriffsbehörde“, obwohl sie sich in ihrem Selbstverständnis und z. T. auch schon in ihrer Praxis auf dem Wege zu einer Leistungsbehörde befinden.

Die Statistik von 1969 entspricht zudem der gegenwärtigen Tätigkeit der Jugendämter insofern nicht mehr, als die Aufsicht über nichteheliche Kinder seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Reform des Nichtehelichen-Rechtes und seit der Novelle zum Jugendwohlfahrtsgesetz vom 1. 7. 1970 nicht mehr Aufgabe der Jugendämter ist. Die statistischen Angaben in diesem Bereich — wie im gesamten Bereich der Vormundschaftstätigkeit der Jugendämter — müssen daher unter dem Gesichtspunkt dieser veränderten Rechtslage gesehen werden.

Die nachfolgende Darstellung der einzelnen von den Jugendämtern ausgeübten Tätigkeit orientiert sich in der Reihenfolge an den Aufgaben-Katalogen der §§ 4 und 5 JWG.

5.1 Pflegestellen in fremden Familien, Adoption, Vormundschaftswesen

Die Sorge für Pflegekinder (§ 4 Ziff. 1 und § 5 Abs. 1 Ziff. 3 sowie Abschnitt IV JWG) gilt Kindern unter 16 Jahren, die sich dauernd oder nur für einen Teil des Tages, jedoch regelmäßig in der Pflege einer fremden oder nicht nahe verwandten Familie befinden. Der Schutz der Pflegekinder soll sicherstellen, daß Kindern dasjenige Maß an Zuwendungen zuteil wird, das sie für ihre Entwicklung zur Mündigkeit benötigen. Das Jugendamt hat jede Aufnahme in eine derartige Pflegestelle zu genehmigen, die Voraussetzungen für das Fortbestehen der Pflegeerlaubnis laufend zu überprüfen und bei Gefahr das Kind gegebenenfalls aus der Pflegestelle zu entfernen. Darüber hinaus hat das Jugendamt die Pflegeeltern zu beraten und zu unterstützen. Es hat ferner, sofern die Notwendigkeit besteht, Kinder in Pflegestellen zu vermitteln und die Pflegekosten zu übernehmen. Unterbringung in Pflegestellen kann auch im Rahmen der freiwilligen Erziehungshilfe oder der Fürsorgeerziehung unter Aufsicht des Landesjugendamtes erfolgen.

In der Praxis dieses Aufgabenfeldes haben sich in den letzten 50 Jahren erhebliche Veränderungen vollzogen. Vor allem in der jüngsten Zeit bis zum Inkrafttreten der letzten Novelle zum Jugendwohlfahrtsgesetz von 1970 haben sich die Aufgaben des Jugendamtes im Bereich des Pflegekinderschutzes sehr stark aufgefächert.

Bis zur Novelle zum JWG von 1970 waren alle nichtehelichen Kinder zunächst grundsätzlich der Amtsvormundschaft des Jugendamtes (§ 40 JWG von 1961) unterstellt. Unter bestimmten, im einzelnen aber unterschiedlich gehandhabten Bedingungen konnten diese wie alle anderen Pflegekinder zu vermitteln und die Pflegekosten zu übernehmen. von der Aufsicht durch das Jugendamt widerruflich befreit werden. Durch die oben erwähnte Novelle haben ledige Mütter nunmehr grundsätzlich die volle elterliche Gewalt erhalten.

Aus diesem Grund geben die letzten verfügbaren Daten der öffentlichen Jugendhilfe-Statistik ein heute nicht mehr zutreffendes Bild.¹²⁾

Diese Zahlen besagen folgendes: Von den 535 596 Kindern, die Ende 1969 im Rahmen der Pflegeaufsicht betreut wurden, standen 502 028 (das sind 94 %) unter Aufsicht der Jugendämter, nur 33 568 (das sind 6 %) waren von dieser Aufsicht widerruflich befreit. 441 330 dieser beaufsichtigten oder von der Aufsicht befreiten Kinder waren nichtehelich. Diese hohe Zahl macht es erklärlich, daß von der Gesamtzahl der in Pflegeaufsicht betreuten Kinder 82 % bei ihrer Mutter und nur 18 % in eigentlichen Pflegefamilien (Fremdfamilien) lebten. Die Gesamtzahl der unter Pflegeaufsicht betreuten Kinder zeigt eine ständig rückläufige Tendenz. Dieser Rückgang wird sich auf Grund der neuen rechtlichen Bestimmungen für die nichtehelichen Kinder noch erheblich verstärken. Hinzu kommt aber, daß die Zahl der Familien, die bereit sind, fremde Kinder in Pflege zu nehmen, in den letzten Jahren abgesunken ist und es zweifelhaft erscheint, ob sie auf der Basis der bisherigen finanziellen Regelungen wieder zunehmen wird. Die Jugendämter haben allerdings in letzter Zeit ihre Anstrengungen verstärkt, mehr Pflegefamilien zu finden, und auch die Anhebung der Pflegegelder, die in der Regel noch weit unter den eventuell aufzuwendenden Heimkosten liegen, kann zur Stärkung dieser Hilfsmöglichkeiten beitragen.

§ 31, Abs. 2 JWG verpflichtet die Jugendämter zu Beratung und Weiterbildung der Pflegeeltern. In der Praxis sind sie dazu allerdings nur selten in der Lage. Generell dürfte gelten, was sich bei der Untersuchung dieser Frage in acht Jugendämtern herausstellte, daß nämlich „für die Unterbringung in Familien Kinder und Jugendliche bevorzugt werden, die keine oder doch nur geringe erzieherische Schwierigkeiten aufweisen“¹³⁾. Gerade diejenigen Kinder, die durch vorausgegangene soziale Benachteiligungen und bereits eingetretene Schädigungen besonders darauf angewiesen sind, haben also in der Regel relativ wenig Chancen, in eine Pflegefamilie zu kommen. Neuerdings finden sich Bestrebungen, sowohl durch Erhöhung des Pflegegeldes (einschließlich einer gewissen Honorierung qualifizierter Pflegetätigkeit) als auch durch fachkundige Anleitung und Stützung durch Berater des Jugendamtes Pflegefamilien besser als bisher instand zu setzen, den hohen Anforderungen, die an die Erziehung eines fremden Kindes zu stellen sind, zu entsprechen.

Die hohen Kosten, die aus einem Pflegefamilienverhältnis aber noch mehr aus einer Heimversorgung entstehen, werfen die Frage auf, ob nicht auch in manchen Fällen pflegewilligen Eltern oder Eltern teilen (bei unvollständigen Familien) durch entsprechende finanzielle Stützung und pädagogische Beratung ermöglicht werden könnte, das Kind selbst zu erziehen. Hier fehlen jedoch weitgehend die sozialpolitischen Maßnahmen, die es dem Jugendamt erlauben würden, die pädagogisch und letztlich auch finanziell vernünftigste Regelung zu treffen.

In engem Zusammenhang mit dem Pflegekinderwesen ist die Tätigkeit der Jugendämter im Bereich der Adoptionsangelegenheiten zu sehen. Rechtsgrundlage für diese Tätigkeit sind insbesondere das Gesetz über die Vermittlung der Annahme an Kindesstatt sowie die einschlägigen Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes und des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Die Annahme an Kindes Statt soll für Kinder, die nicht in der eigenen Familie aufwachsen können, ein dauerndes, rechtlich gesichertes Eltern-Kind-Verhältnis begründen.

1969 betrug die Zahl der unter Mitwirkung der Jugendämter vermittelten Adoptivkinder 7 366¹⁴⁾; darunter befanden sich 1 952 Adoptionen durch Verwandte. Daneben waren bis zum Jahresende 1969 3 392 Minderjährige zur Adoption vorgemerkt¹⁵⁾. Hinter diesen nicht sehr hoch erscheinenden Zahlen der vollendeten Adoption steht jedoch eine anspruchsvolle, schwierige Tätigkeit der Jugendämter. Sie schließt eine sehr gründliche Untersuchung aller Faktoren ein, die für das Gelingen eines Adoptionsverhältnisses wichtig sind. Daß die Rücksichtnahme auf die abgebenden Elternteile einerseits, auf das Wohl der Kinder und der Adoptionsfamilie andererseits das Jugendamt in schwierige Konfliktsituationen bringen kann, braucht nicht näher ausgeführt zu werden.

Die Vormundschaftshilfe (§ 4 Ziff. 2 und Abschnitt V JWG) bezieht sich auf Pflegschaften und Vormundschaften des Jugendamtes, die bei nichtehelichen Kindern als gesetzliche Amtspflegschaft und -vormundschaft eintreten, in anderen Fällen als bestellte Amtsvormundschaft, -pflegschaft usw. vom Vormundschaftsgericht eingesetzt werden. Ferner gehören dazu die Benennung und Überwachung sowie Beratung und Unterstützung der Einzelvormünder. Das Jugendamt ist ferner gemäß § 48 a JWG vom Vormundschaftsgericht vor wichtigen Entscheidungen in familienrechtlichen Angelegenheiten zu hören (z. B. Sorgerechtsverteilungen nach Ehescheidungen, Ehelicherklärung, Volljährigkeitserklärung, Ehemündigkeit u. a. m.).

Das Jugendamt hat das Vormundschaftsgericht bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Sorge für die Person des Minderjährigen betreffen (§ 48 S. 1 JWG). „Es hat außerdem dem Vormundschaftsgericht Anzeige zu machen, wenn ein Fall zu seiner Kenntnis gelangt, in dem das Vormundschaftsgericht zum Einschreiten berufen ist.“ Ferner hat das Jugendamt vormundschaftsgerichtliche Anordnungen durchzuführen (§ 48 c JWG) und schließ-

lich gutachtliche Äußerungen zur Höhe des Unterhaltes abzugeben (§ 48 d JWG). Diese Bestimmungen sind deshalb von großer Bedeutung, weil hiermit das Jugendamt neben seinem Vorschlagsrecht für Vormünder und Pfleger (§ 47 JWG) ganz allgemein zur vormundschaftsgerichtlichen Hilfe im gesamten Bereich der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet wird. Der Sinn dieser Hilfe besteht darin, dem Vormundschaftsrichter die Kenntnisse und die Erfahrungen der in der Jugendhilfe Tätigen zur Verfügung zu stellen.

Die Tätigkeit im Bereich des Vormundschaftswesens gehört von jeher zu den Hauptaufgaben der Jugendämter. Dies läßt sich an der Entwicklung seit 1900, insbesondere seit 1922 (RJWG), feststellen. In vielen Jugendämtern stellt diese Tätigkeit auch heute noch den Schwerpunkt der Arbeit dar, wobei die Durchführung allerdings deutliche Unterschiede zeigt. Die Arbeitsbelastungen der hauptamtlichen Kräfte des Jugendamtes sowie die Übertragung vormundschaftsgerichtlicher Aufgaben und Hilfstätigkeiten auf freie Träger zeigen große Unterschiede.

Nach dem bis zur Novelle von 1970 geltenden Recht wurde das Jugendamt mit der Geburt eines nichtehelichen Kindes Amtsvormund. Hier lag der umfangreiche Teil der Tätigkeit im Vormundschaftswesen. Nach dem neuen Rechtszustand ist die Amtsvormundschaft im überwiegenden Teil der Fälle in eine Amtspflegschaft umgewandelt worden. Nur Kinder von minderjährigen Müttern erhalten auch heute noch keinen Amtsvormund.

Nach der Statistik der öffentlichen Jugendhilfe befanden sich 1969 522 945 Minderjährige unter Amtsvormundschaft sowie 89 937 unter Amtspflegschaft und Beistandschaft¹⁶⁾. Von den unter Amtsvormundschaft stehenden Kindern waren 499 087¹⁷⁾ nichtehelich. Diese Zahlen werden sich nach der Nichtehelehen-Rechtsreform grundlegend ändern. Es ist abzusehen, daß sich die Zahl der Amtspflegschaften wesentlich erhöhen und die Zahl der Amtsvormundschaften entsprechend zurückgehen wird.

Ein weiteres umfangreiches Arbeitsgebiet im Bereich der Amtspflegschafts- und Vormundschaftshilfe ergibt sich aus der Beurkundungs- und Beglaubigungstätigkeit nach § 49 JWG, die von den Jugendämtern durchgeführt wird. In erster Linie werden Urkunden und Beglaubigungen zur Vaterschaftsfeststellung, zu Unterhaltsansprüchen etc. ausgefertigt. Dadurch entsteht zwar eine zusätzliche Arbeitsbelastung; es werden aber unnötiger Verwaltungsaufwand und Verzögerungen vermieden, die mit der Anrufung von Gerichten und Notaren verbunden sind, und die oftmals gerade zur Verärgerung und Unwilligkeit der Väter führen, die zur Sorge für das Kind verpflichtet werden sollen.

5.2 Erziehungsbeistandschaft

Erziehungsbeistandschaft (§ 4 Ziff. 3, §§ 55 bis 61 JWG) stellt neben der Beratung in Fragen der Erziehung die einzige ausdrücklich vorgeschriebene

ambulante Erziehungshilfe des Jugendamtes dar. Sie soll dazu dienen, bei Gefährdung oder Schädigung eines Minderjährigen diesem durch einen persönlichen Beistand Rat und Hilfe zu geben und zugleich die Personensorgeberechtigten bei der Erziehung zu unterstützen. Ein ehren- oder hauptamtlicher Erziehungsbeistand wird vom Jugendamt unmittelbar oder nach Anordnung durch das Vormundschafts- oder das Jugendgericht bestellt.

Durch die Novelle von 1961 ist im JWG die alte Institution der „Schutzaufsicht“ durch die Erziehungsbeistandschaft abgelöst worden. Es ging dem Gesetzgeber um eine Anpassung an die heute gültige Auffassung von der Hilfsaktion der öffentlichen Erziehungshilfe gegenüber der Familie sowie um ein Abrücken von Aufsichts- und Eingriffsmaßnahmen. Während nach § 58 RJWG die damalige Schutzaufsicht die Aufgabe hatte, dem „Schutze und der Überwachung“ des Minderjährigen zu dienen, wurde im § 58 JWG die Erziehungsbeistandschaft als eine eigentlich erzieherische Hilfe geschaffen. Das JWG geht davon aus, daß das Jugendamt einen Erziehungsbeistand zunächst auf Antrag des Personensorgeberechtigten bestellen soll (§ 56 Abs. 1 JWG). Das Gesetz läßt dabei offen, wer die Funktion des Erziehungsbeistandes übernimmt: ein Mitarbeiter des Jugendamtes, ein spezieller hauptamtlicher Erziehungsbeistand des Jugendamtes bzw. eines freien Verbandes oder ein ehrenamtlicher Beistand. Nur wenn von den Personensorgeberechtigten ein Antrag nicht gestellt wird, die übrigen Voraussetzungen (§ 55 JWG) aber vorliegen, ordnet das Vormundschaftsgericht die Bestellung eines Erziehungsbeistandes an (§ 57 Abs. 1 S. 1 JWG).

Die Erziehungsbeistandschaft kann häufig nicht durch die Tätigkeit eines — zumeist noch ehrenamtlichen — Beistandes allein erfüllt werden. Sie ist weitgehend auf Gruppenarbeit und andere Formen offener Arbeit angewiesen, in denen sich die Hilfeleistung erst konkretisiert. Da solche Arbeitsformen meist nicht zur Verfügung stehen und die Arbeit des Beistandes nicht durch ein Gefüge anderer Hilfen gestützt wird, ist der Erfolg der Beistandschaft oft gefährdet.

1969 wurde für 8 575 Minderjährige Erziehungsbeistandschaft durchgeführt. Sie hat in den vorangegangenen sieben Jahren um 54,4 % (von 18 790 auf 8 575)¹⁸⁾ abgenommen. Dieser Rückgang ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es immer schwerer wird, geeignete ehrenamtliche Erziehungsbeistände zu finden, weil die Aufgabe in sich schwieriger geworden ist. Die Jugendämter haben es längere Zeit versäumt, hauptamtliche Erziehungsbeistände als Mitarbeiter des Jugendamtes selbst einzustellen. Der Mangel an Erziehungsbeiständen ist bei manchen Jugendämtern aber auch auf finanzielle Überlegungen zurückzuführen. Während die Kosten für die Erziehungsbeistandschaft vom örtlichen Jugendamt zu tragen sind, werden fast überall die Heimkosten innerhalb der freiwilligen Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung von dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe (dem Landesjugendamt) übernommen. Eine Änderung der Kostenverteilung für die sogenannten offenen Hilfen (dazu gehört auch die Erziehungsbeistandschaft) würde zu besse-

ren Regelungen auf diesem Gebiet führen können (der Bericht wird an anderer Stelle auf diese Fragen noch eingehen).

In den letzten Jahren wird bei einigen Jugendämtern festgestellt, daß — meist auf Anregungen und unter finanzieller Beteiligung der Landesjugendämter — die Zahl der hauptamtlichen Erziehungsbeistände ansteigt. Die Jugendämter erkennen offenbar zunehmend, daß das Institut der Erziehungsbeistandschaft ein Verbleiben des Minderjährigen in seiner gewohnten Umgebung und Familie zu unterstützen vermag und zudem im Vergleich zur Heimerziehung kostengünstiger ist.

5.3 Die Unterbringung in Heimen nach § 5 und § 6 JWG (vor allem Kinder- und Säuglingsheime)

Wenn aus irgendeinem Grund die Eltern vorübergehend oder längerfristig nicht imstande sind, das Kind in der häuslichen Gemeinschaft zu erziehen — wegen Krankheit, Obdachlosigkeit, Strafverbüßung, Trennung der Familie — können Kinder (nach § 5 Abs. 5 und § 8 JWG) in einem Heim untergebracht werden. Für diese Unterbringung sind die Jugendämter unmittelbar verantwortlich.

Im Rahmen der „Hilfe zur Erziehung“ waren am 31. 12. 1969 62 092 Minderjährige in Heimen untergebracht (dagegen nur 33 376 Minderjährige in Familien). Anlaß der Unterbringung waren bei 49,4 % „Erziehungsmängel“, bei 50,6 % „äußere Anlässe“. ¹⁹⁾ 17,9 % dieser Minderjährigen stammen aus vollständigen Familien, 21,2 % aus geschiedenen Ehen, 7,2 % von dauernd getrennt lebenden Eltern, 43,5 % sind nichteheliche Kinder und 10,2 % sind Voll- und Halbwaisen. Die Mehrzahl der vom Jugendamt untergebrachten Kinder stammt also aus unvollständigen Familien. Von den Minderjährigen waren 34,4 % jünger als 6 Jahre (Kleinkinder), 54,5 % 6 bis einschließlich 14 Jahre alt (Kinder) sowie 11,1 zwischen 15 und 21 Jahren alt (Jugendliche und Heranwachsende). ²⁰⁾

Die Forderung nach einer schnellen Rückführung in die eigene Familie oder eine Pflegefamilie, nach einer Beschränkung der Heimunterbringung von Säuglingen auf äußerste Notfälle und nach genügender Anzahl differenzierter Heime wird anscheinend überall geteilt, ist aber noch schwer durchsetzbar. So wird in den acht untersuchten Jugendämtern ²¹⁾ über zu wenig geeignete Heimplätze, besonders deren seltene Verbindung mit Sonderschulen, geklagt, was häufig dazu führt, daß viele Minderjährige nicht zu einem Heimplatz kommen, der ihren Bedürfnissen entspricht. Die untersuchten Jugendämter unterhielten in der Mehrzahl keine dauernden Verbindungen zu den Heimen, in denen sie Minderjährige untergebracht haben, obwohl eine solche Verbindung die Aufenthaltsdauer der einzelnen Minderjährigen nachweislich verkürzt.

Ebenso wird von den acht untersuchten Jugendämtern nur in seltenen Fällen mit der Familie des Heimkindes kontinuierlich zusammengearbeitet, ganz zu schweigen von einer eigentlichen Familientherapie, für die es kaum Fachkräfte gibt. Auf diese

Weise verbleiben die Kinder oft unnötig lange in den Heimen und kommen anschließend in das alte Milieu zurück, das nach kurzer Zeit oft eine erneute Unterbringung erforderlich macht.

Die Unterbringung von Säuglingen in Heimen ist besonders problematisch. In der BRD gab es Ende 1969 333 Säuglingsheime mit 12 171 Plätzen. ²²⁾ Untersuchungen über die Aufenthaltsdauer in den Säuglingsheimen zeigten, daß etwa die Hälfte aller Kinder mehr als 6 Monate in einem Heim bleibt. Dies bedeutet, daß sich z. Z. jährlich ungefähr 18 000 Säuglinge in der BRD in Säuglingsheimen befinden, d. h. also, etwa 2 % aller Kinder, die 1969 in der BRD geboren wurden. ²³⁾ Vorliegende Forschungen deuten darauf hin, daß zumindest längerdauernder Heimaufenthalt mit zumeist irreparablen Schädigungen in der Gesamtentwicklung der Kinder verbunden ist. So zeigten in einer Untersuchung ²⁴⁾ 70 % der untersuchten Kinder nach mehr als sechsmonatigem Heimaufenthalt erhebliche Rückstände im Bereich der Sprach- und Sozialentwicklung, und zwar in der Mehrzahl der Fälle Rückstände von etwa 45 %, d. h. von fast der Hälfte des normalen Entwicklungsstandes. Nur 2,6 % der untersuchten Kinder wiesen nach sechsmonatigem Heimaufenthalt noch ein ihrem Lebensalter entsprechendes Entwicklungsniveau auf.

Die Einsicht in die „Hospitalismusgefährdung“ führte in den letzten Jahren mehr und mehr dazu, die eigentlichen Säuglingsheime aufzulösen bzw. sie in Kinderheime zu integrieren und dort durch entsprechende Organisations- und Pflegeformen, z. B. durch familienartige Gruppen, für hinreichende Sozialkontakte und Pflegezuwendung zu sorgen.

5.4 Fürsorgeerziehung (FE) und Freiwillige Erziehungshilfe (FEH) in Heimen

Nach § 62 und § 63 wirkt das Jugendamt bei der Gewährung der Freiwilligen Erziehungshilfe (FEH) mit. Nach § 62 JWG wird freiwillige Erziehungshilfe gewährt, wenn die „leibliche, geistige oder seelische Entwicklung (eines Minderjährigen) gefährdet oder geschädigt ist“. Im Bereich der Fürsorgeerziehung (FE), die vom Vormundschaftsgericht angeordnet werden kann, wenn „der Minderjährige zu verwahrlosen droht oder verwahrlost ist“ (§ 64 JWG), hat das Jugendamt ebenfalls Mitwirkungspflichten. Aus diesem Grund wird die Heimerziehung, soweit sie die Freiwillige Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung umfaßt, im folgenden unter dem Gesichtspunkt der Mitwirkung der Jugendämter dargestellt. Einzelheiten zur Heimerziehung können aus der Bundesstatistik über die öffentliche Jugendhilfe 1969 entnommen werden. Sie dürften den augenblicklichen Stand nicht mehr ganz wiedergeben, da die Heime wegen zunehmender, meist personeller Schwierigkeiten die Anzahl ihrer Plätze zu vermindern suchen und entsprechend die offenen Hilfen der Jugendämter zunehmen.

Ende 1969 befanden sich 47 677 Minderjährige in FEH und FE. ²⁵⁾ Sie waren in der Mehrzahl in Erziehungsheimen (29 091), in der Minderzahl in eigenen Familien (9 416), zum kleinen Teil in fremden Familien (3 520) ²⁶⁾ untergebracht. Die Entwicklung

der letzten sieben Jahre (1962 bis 1969) zeigt eine Abnahme bei der FE um etwa 17,0%, bei der FEH um etwa 5,5%.²⁷⁾ Der Grund dürfte einmal darin liegen, daß seit der bundesgesetzlichen Einführung der FEH die Subsidiaritätsfunktion der FE stärker beachtet wird, also die Bestimmung strenger gehandhabt wird, wonach die FE nur angeordnet werden darf, „wenn keine ausreichende andere Erziehungsmaßnahme gewährt werden kann.“²⁸⁾ Zum anderen wirkt sich hier die zunehmende Kritik an den meisten der verfügbaren Heime aus und die Tendenz der Jugendämter, offene Hilfen zu verstärken und damit die Heimeinweisung wenn möglich zu vermeiden.

Die Minderjährigen, die im Jahre 1969 in Fürsorgeerziehung (FE) kamen, stammten zu 52,5% aus unvollständigen Familien.²⁹⁾ Die Dauer der Heimerziehung³⁰⁾ betrug bei 20,2% der aus FE endgültig entlassenen Minderjährigen 0—12 Monate, bei 52,7% 1—3 Jahre, bei 24,9% 3—10 Jahre. In der FE sind die kurzen Aufenthalte in Heimen selten, die Unterbringung bis zu drei Jahren häufig. Die Minderjährigen in FE wechseln oft die Heime. 57,1% waren in einem Heim, 27,1% in 2 Heimen, 9,8% in drei Heimen und 6,0% in vier und mehr Heimen.³¹⁾

Bei den im Rahmen der Freiwilligen Erziehungshilfe (FEH) 1969 in Heime übernommenen Minderjährigen zeigen sich etwas günstigere Verhältnisse, aber ähnliche Tendenzen.³²⁾ 34,4% von ihnen stammten aus vollständigen Familien, 26,8% von ihnen aus geschiedenen Ehen, 22,4% sind nichtehelich Geborene, 13,2% sind Voll- und Halbwaisen. Auch die Freiwillige Erziehungshilfe wird also in der Mehrzahl von den Elternteilen unvollständiger Familien in Anspruch genommen. Mehr familienunterstützende offene Hilfe und auch wohl mehr wirtschaftliche Hilfen könnten sicher in manchen Fällen einer Heimeinweisung vorbeugen.

Der Heimaufenthalt dauerte bei 32,2% der 1969 aus FEH endgültig entlassenen Minderjährigen 0—12 Monate, bei 45,2% 1—3 Jahre, bei 21,6% 3—10 Jahre.³³⁾ 68,6% durchliefen in dieser Zeit ein Heim, 21,5% zwei Heime, 6,7% drei und 3,3% vier und mehr Heime. Die Fluktuation ist also etwas geringer als in der FE.

Die Beteiligung der Jugendämter an der Mitverantwortung und auch an der Durchführung der FEH und FE ist zu gering. Bei Jugendämtern, in deren Land die Freiwillige Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung vom überörtlichen Träger durchgeführt werden, brechen die Kontakte zwischen den Minderjährigen und den Jugendämtern in der Regel vollkommen ab. Eine Aufarbeitung der entstehenden Schwierigkeiten mit der Familie des Minderjährigen erfolgt im allgemeinen gar nicht oder nur unzureichend. Oft beschränkt sich die „Beteiligung“ des örtlichen Jugendamtes (§ 69 JWG) in der Praxis auf die Zuführung des Minderjährigen in ein Heim.

Die Erziehungsheime selber werden heute einer vielfältigen Kritik unterzogen. Ein Teil der Heime liegt regional ungünstig, d. h. an Orten, wo keine Sonder- und weiterführenden Schulen und kaum ausreichende Berufsausbildungsmöglichkeiten zur

Verfügung stehen. Land- und hauswirtschaftliche Berufe sowie Handwerksberufe, die auch die Selbstversorgung des Heimes dienen, stellen oft noch das vorwiegende Angebot an Berufsausbildung dar. Die Integration in eine Arbeits- und Lebenswelt, in der sich die Jugendlichen auch später weiter bewegen und ein Auskommen finden können, kann an diesen abgelegenen Orten nicht angebahnt werden. Die bestehenden Heime in städtischen Bereichen, von denen moderne und zeitgemäße Berufsausbildungsangebote außerhalb des Heimes und im Heim gemacht werden, können den Bedarf nicht annähernd decken. Nur ein Teil des Heimpersonals hat eine Fachausbildung durchlaufen. Auch die Leiter sind oft fachlich nicht genügend ausgebildet.

Stellenmangel und Unterbesetzung führen zu ständiger Überlastung des Heimpersonals, was sich leicht in reglementierenden Methoden der Erziehung niederschlägt und es unmöglich macht, auf die einzelnen Kinder und ihre Schwierigkeiten einzugehen. Zu einer systematischen Therapie, zu therapeutischer Gruppenarbeit und Einzelfallhilfe fehlen in den meisten Heimen personelle, sachliche und räumliche Voraussetzungen.³⁴⁾

Ein nachhaltig positives Ergebnis der Heimerziehung ist bei dieser Lage kaum zu erwarten. Die Bewährungsuntersuchungen über Jugendliche,³⁵⁾ die eine längere Heimzeit hinter sich haben, zeigen, daß nur bei einem Teil von einem eigentlichen Erfolg der Heimerziehung gesprochen werden kann. Bei einer großen Zahl bleiben dissoziale Verhaltensweisen in vielen Formen erhalten, immer wieder werden Zusammenhänge zwischen früheren Heimaufenthalten und bestimmten Formen der Kriminalität festgestellt.

Bei aller Kritik an der Heimerziehung ist aber zu berücksichtigen, daß sie in der Regel an einem Punkt einsetzt, an dem bereits außerordentlich schwerwiegende Erziehungsmängel und Fehlentwicklungen entstanden sind und andere Hilfen nicht zum Erfolg geführt haben. Hilfen, die an einem so späten Punkt einsetzen, können in der Regel kaum einen völligen Ausgleich der durch lange vorausgehende Prozesse und Fehlentwicklungen entstandenen Mängel bringen. Dies wird zusätzlich dadurch erschwert, daß sich die Interventionen der pädagogischen Institutionen nicht der Behebung der Gesamtproblematik in der Familie widmen, sondern aus strukturellen, juristischen und institutionellen Gründen auf eine Partialbehandlung beschränkt bleiben. Diese Problematik der Heimerziehung bedarf eingehender Analysen und fortlaufender Forschung.

Vereinzelt sind Jugendämter deshalb dazu übergegangen, Alternativen zur Heimerziehung zu suchen und z. B. Einrichtungen zu schaffen, in denen nicht mehr als 10 Kinder oder Jugendliche in familienähnlichen Verbindungen zusammenleben.

Als besonderes Problem wird aber auch hier wieder — wie in der gesamten Heimerziehung überhaupt — die beängstigende Personalsituation sichtbar. Mancher moderne Heim-Neubau und manche „Kleinrichtungen“ konnten trotz dringenden Platzbedarfs nicht belegt werden, weil die personelle Versorgung nicht gewährleistet war. Besondere Schwie-

rigkeiten bereitet dabei die Unterbringung von Kindern mit geistigen oder seelischen Störungen.

FE und FEH werden neben der Heimerziehung zum Teil in der eigenen Familie des Minderjährigen oder in Fremdfamilien, Jugendwohnheimen und sonstigen offenen Formen (also „ambulant“) durchgeführt. In diesem Bereich ist die Mitwirkung der Jugendämter besonders gefordert, z. Z. aber noch nicht ausreichend gesichert. In einigen Bereichen nimmt sie auf Anregung der Landesjugendämter z. Z. offenbar deutlich zu. Wo Jugendwohngemeinschaften als spezifische Form der Durchführung von FE und FEH eingerichtet worden sind, erwachsen den Jugendämtern neue Bildungs- und Beratungsaufgaben. Es wird an dieser Stelle besonders deutlich, wie stark eine erfolgreiche Arbeit der Jugendämter davon abhängt, inwieweit sie in der Lage sind, sich ständig auf neue Situationen und neue Formen pädagogischen Wandels einzustellen.

5.5 Jugendgerichtshilfe

Nach § 38 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) wird die Jugendgerichtshilfe von den Jugendämtern „im Zusammenwirken mit den Vereinigungen für Jugendhilfe“ ausgeübt. Die Jugendgerichtshilfe bringt die erzieherischen und fürsorgerischen Gesichtspunkte in das Verfahren der Jugendgerichte ein (§ 38, Abs. 2 JGG). Sie unterstützt zu diesem Zwecke die beteiligten Behörden durch Erforschung der Persönlichkeit, der Entwicklung und der Umwelt des Beschuldigten und äußert sich zu den Maßnahmen, die ergriffen werden sollen. Die Jugendgerichtshilfe umfaßt als Haupttätigkeiten die Ermittlungshilfe, die Teilnahme an der Hauptverhandlung, die Überwachungspflicht oder Vollzugshilfe und die Hilfe bei der Wiedereingliederung.

Die Jugendgerichtshilfe wird in allen Jugendämtern durchgeführt; sie beschränkt sich jedoch in der Praxis weitgehend auf die Ermittlungen und auf die Vertretung im Gerichtsverfahren. Die weitergehenden Aufgaben, insbesondere im Bereich der Wiedereingliederungshilfe, kommen häufig zu kurz.

1969 erhielten 179 923 Jugendliche und Heranwachsende Jugendgerichtshilfe durch die Jugendämter.³⁶⁾ Seit 1967 hat die Zahl der Hilfeleistungen um mehr als 3% zugenommen.³⁷⁾ Zahlenangaben in diesem Zusammenhang sind allerdings schwer zu interpretieren, weil die Kriterien für die strafrechtliche Behandlung von Jugendlichen innerhalb des Bundesgebietes sehr unterschiedlich gehandhabt werden. So werden z. B. bei gleicher Zahl und Art der ermittelten Straftaten in Baden-Württemberg mehr als doppelt so viele Jugendliche zur Jugendstrafe verurteilt wie in Hamburg. Neben der regional differenzierten Ausübung der Rechtsprechung wirken sich auch Einstellungen des Gerichts zur Entstehung der Straftat und zu den Lebensbedingungen des Täters auf die Strafzumessung und auf die Auswahl der pädagogischen Mittel aus.

Nach dem Willen des Gesetzgebers (§ 38 JGG) hat die Jugendgerichtshilfe die Aufgabe, „die erzieherischen, sozialen und fürsorgerischen Gesichtspunkte im Verfahren vor den Gerichten zur Gel-

tung“ zu bringen. Das bedeutet einerseits — wie schon erwähnt — Hilfe bei der Erforschung der Persönlichkeit, der Entwicklungsprobleme, des Lebensmilieus des Jugendlichen und der Interpretation dieser Umstände gegenüber dem Gericht. Es bedeutet aber andererseits die Vertretung der pädagogischen Gesichtspunkte, der Überlegungen über die Auswirkung der vorgesehenen Maßnahmen und über die Möglichkeiten einer Rehabilitation. Diese zweite Aufgabe der Jugendgerichtshilfe wird häufig, sowohl vom Jugendlichen als auch von Außenstehenden, als unmittelbare Anwaltschaft für den Jugendlichen oder als Hilfe für den Ankläger mißverstanden. Gemeint ist sie jedoch vor allem als Hilfeleistung für die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten des Jugendlichen. Diese Funktion der Jugendgerichtshilfe ist schwer zu erfüllen und es bedarf dazu nicht nur sozialpädagogischer Kenntnisse, sondern auch eines großen Einfühlungsvermögens in die jeweilige Situation des Minderjährigen. Eine gut durchgeführte und gut organisierte Jugendgerichtshilfe müßte die nötigen Verbindungen zum Jugendgericht, zur Jugendstaatsanwaltschaft, zu den Jugendpsychiatern, zu den Psychologen, zu den Erziehungsberatungsstellen und allen übrigen einschlägigen Stellen knüpfen, die im jugendgerichtlichen Verfahren eine Rolle spielen. Sie müßte auf Mitarbeiter zurückgreifen können, die ausreichend geschickt sind und genügend Zeit für den einzelnen Fall verfügbar haben. Gemessen an solchen Anforderungen werden die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe gegenwärtig nur sehr begrenzt erfüllt.

5.6 Formlose Betreuung

Eine weitere Art von erzieherischer Hilfe ist die sogenannte formlose Betreuung, die von Fachkräften des Jugendamtes, z. B. im Rahmen der Familienfürsorge, oder auch in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt durch freie Träger durchgeführt wird. Diese formlose Betreuung, für welche die Freiwilligkeit und das Zusammenwirken mit den Erziehungsberechtigten kennzeichnend sind, nimmt einen weiten Raum ein; Ende 1969 erhielten 394 139 Minderjährige solche formlosen Hilfen.³⁸⁾ Trotz der Einrichtung der Erziehungsbeistandschaft seit 1962 hat die Zahl der Betreuungsfälle in diesem Zeitraum offenbar zugenommen (um 7,4%), die statistischen Angaben sind hier allerdings schon wegen der unklaren Definitionen nicht genau interpretierbar. Es ist anzunehmen, daß die Zahl formloser Betreuungen über die registrierten wesentlich hinausgeht, weil viele Eltern bzw. Erziehungsberechtigte, aber auch Minderjährige eine Beratung und Unterstützung der Fachkräfte der freien Träger oder auch der Familienfürsorge in Anspruch nehmen, ohne daß die Fälle besonders registriert werden. In diesem Aufgabenbereich finden sich auch Fälle gefährdeter Minderjähriger, die nicht durch Erziehungsbeistandschaft, durch Pflegekinderaufsicht oder durch sonstige Maßnahmen des Jugendamtes betreut werden.

Im ganzen ist diese Tätigkeit der Jugendämter den Statistiken und den Arbeitsberichten nicht zu

entnehmen und hinsichtlich ihrer Wirkung im einzelnen nur schwer zu beurteilen. Auch für die formlose Betreuung gilt, daß sie ein breites Angebot von Jugendpflegeaktivitäten und von Gruppen- und Familientherapie voraussetzt, um sich voll entfalten zu können.

5.7 Erziehungsberatung

Beratung in Fragen der Erziehung (§ 5 Abs. 1 Ziff. 1 JWG) umfaßt eine allgemeine Beratung von Eltern und anderen Erziehern durch soziale Fachkräfte des Jugendamtes in Form methodisch angeleiteter Einzelfallhilfe sowie durch institutionalisierte Elternbildung. Dazu gehören ferner spezielle Beratung und Behandlung in Erziehungsberatungsstellen und ergänzenden Einrichtungen (Spieltherapiegruppen, heilpädagogische Kindergärten und Horte).

Beratung in Fragen der Erziehung ist eine der wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe geworden. Die hieraus resultierende Verpflichtung der Jugendämter ist allerdings viel zu spät verwirklicht und der Aufbau einer ausreichenden Zahl von Erziehungsberatungsstellen dadurch ungebührlich verzögert worden.

Nach Auskunft der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung³⁹⁾ gab es am 1.7.1971 348 Erziehungsberatungsstellen. An dieser Zahl waren die kommunalen Träger mit 162, die freien Träger mit 186 Stellen beteiligt. Unter Berücksichtigung der obigen Angaben entfällt damit 1971 auf rund 180 000 Bundesbürgern nur eine Erziehungsberatungsstelle, obwohl nach den Forderungen von Wissenschaft und Praxis auf etwa 50 000 Einwohner eine Erziehungsberatungsstelle kommen müßte. Bisher verfügt nicht einmal jedes Jugendamt in der Bundesrepublik über eine Erziehungsberatungsstelle (siehe Schaubild 11).

Der gegenwärtige Mangel an Erziehungsberatung ist besorgniserregend, zumal gerade die Tätigkeit solcher Stellen familienpädagogisch von großer Bedeutung ist und andere kostspieligere Hilfen überflüssig machen könnte.

Der Erziehungsberatung fällt zunächst die Aufgaben zu, eventuell vorhandene seelische Störungen von Kindern und Jugendlichen zu diagnostizieren und die Ursachen zu klären. Sie hat die Eltern über den Grund der Störungen und der Schwierigkeiten ihrer Kinder in geeigneter Weise aufzuklären und ihnen ihren eventuellen Anteil an diesen Schwierigkeiten deutlich zu machen. Schließlich hat sie die jeweils gebotenen Formen heil-erzieherischer, gruppenpädagogischer, spieltherapeutischer, psychotherapeutischer und anderer Hilfen im Einvernehmen mit den Eltern und im Zusammenwirken mit den sonstigen beteiligten Personen und Stellen durchzuführen oder zu veranlassen.

Diese weitgespannte Aufgabe der Erziehungsberatung erfordert hochqualifiziertes Fachpersonal, oft langdauernde Behandlungen und erhebliche finanzielle Mittel. Alle drei Komponenten sind

bisher nur in Ausnahmefällen im erforderlichen Umfang verfügbar. Während bei den Erziehungsberatungsstellen Möglichkeiten zur Diagnose im allgemeinen gegeben sind, bestehen nur bei wenigen Stellen echte Therapiemöglichkeiten. Der Mangel an vorhandenen Stellen überhaupt, führt nicht selten zu unerträglich langen Wartezeiten für die Ratsuchenden, zu Absagen und Vertröstungen und zur Vernachlässigung der methodischen Gründlichkeit zugunsten schnellerer Beratung und zum Unterlassen notwendiger Therapie.

Der Mangel an Erziehungsberatungsstellen dürfte nicht zuletzt in den hohen Kosten begründet liegen, die diese Stellen verursachen. Dieser Kostenaufwand führt möglicherweise — ähnlich wie bei der Erziehungsbeistandschaft — auch dazu, daß mehr Kinder und Jugendliche, als unbedingt erforderlich wäre, in andere Institutionen der Jugendhilfe überwiesen werden. Nachteilig dürfte sich in diesem Zusammenhang ebenfalls auswirken, daß die Kosten der Erziehungsberatungsstellen überwiegend örtlich aufgebracht werden müssen.

5.8 Elternbildung

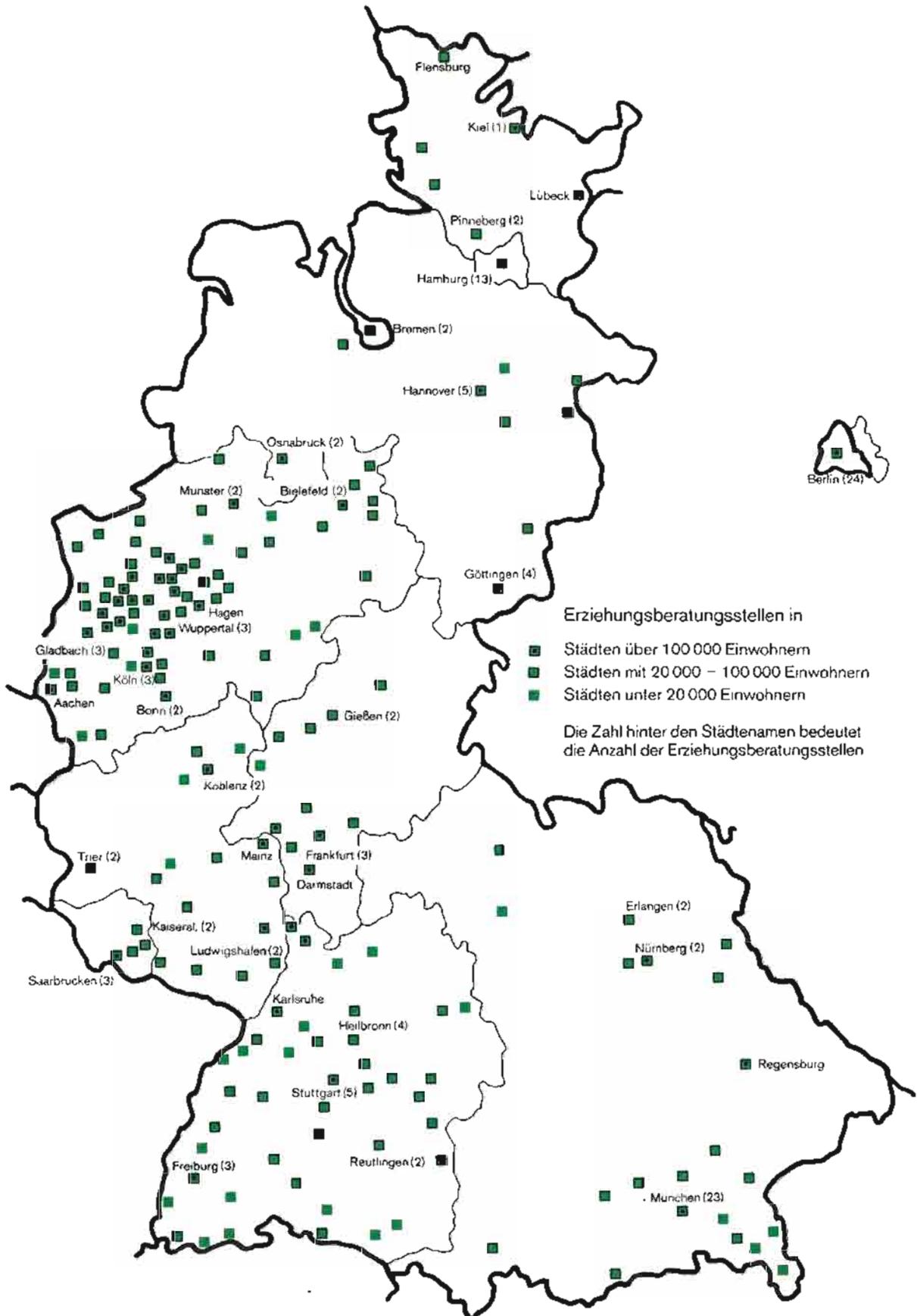
Zu den Aufgaben des Jugendamtes im Bereich der offenen und vorbeugenden Hilfen gehören auch alle Aktivitäten der Elternbildung und Elternberatung. Diese Aktivitäten gelten der Verbesserung der Befähigung der Eltern zur Erziehung und sind deshalb ein wichtiger Arbeitsbereich der Jugendämter. Die lebhafteste Resonanz, die Veranstaltungen auf diesem Gebiet finden, weisen ebenso wie die stark anschwellende Buch- und Journal-Literatur zur Erziehungsproblematik auf das zunehmende Bedürfnis der Eltern hin, beraten zu werden und sich über neue Erkenntnisse familiärer und sozialer Erziehung weiterzubilden.

Elternbildungsveranstaltungen werden insbesondere von Jugendämtern in den Großstädten der Bundesrepublik durchgeführt.⁴⁰⁾ Die Formen reichen dabei in den einzelnen Jugendämtern vom Versand schriftlicher Materialien (z. B. Peter-Pelikan-Briefe) über Vorträge oder Vortragsreihen bis zu einem umfangreichen Angebot von Kursen, Seminaren und Diskussionskreisen.

Neben dem Jugendamt fühlt sich eine Vielzahl von anderen Trägern (Wohlfahrtsverbände, freie Vereinigungen, kommunale und kirchliche Stellen) für dieses Arbeitsgebiet verantwortlich, das durch öffentliche, überwiegend kommunale Zuschüsse unterstützt wird. Auch die Volkshochschulen haben fast überall Elternbildungsveranstaltungen auf ihrem Programm. Für die Elternbildung gilt Entsprechendes wie für die Erziehungsberatung: Der Kostenaufwand hält freie Träger und Jugendämter häufig davon ab, sich auf diesem Gebiet ausreichend zu engagieren. Das starke Angebot fast aller Massenmedien auf diesem Gebiet scheint das Interesse der Eltern in keiner Weise zu befriedigen, sondern vielmehr anzuregen, aber auch die Unsicherheit der Eltern gegenüber Erziehungsfragen zu steigern. Wie auch in vielen anderen Bereichen der Beratung sind gerade noch jene Formen unterentwickelt, die

Schaubild 11

Die regionale Verteilung der Erziehungsberatungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland



sich an Eltern aus den unteren Bevölkerungsschichten wenden, die solche Beratung oft besonders benötigen.

5.9 Hilfen für Mutter und Kind

Zu den Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt (§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 JWG) gehören zunächst einmal solche, die in Gemeinschaft mit dem Gesundheitsamt und Sozialamt (evtl. mit Versicherungsträgern) zu leisten sind. Hierbei ist in erster Linie an Mütterberatungsstellen, Entbindungsheime und ähnliches zu denken. Darüber hinaus zählen hierzu jene Hilfen, die darauf abzielen, eine Trennung von Mutter und Kind — z. B. im Fall der Berufstätigkeit der Mutter — möglichst zu vermeiden. In diesem Zusammenhang hat die Einrichtung von Heimen für Mutter und Kind zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Gegenwärtig gibt es nach der Jugendhilfe-Statistik 1969 ¹⁾ nur 90 Heime für Mutter und Kind mit 2 219 Plätzen. Diese Zahl ist angesichts der unbestrittenen Notwendigkeit, eine Trennung des Kindes von der Mutter wenn irgend möglich zu vermeiden und der Mutter wenigstens morgens, nachmittags und abends die Möglichkeit zu geben, mit dem Kinde zusammen zu sein, viel zu gering (1969 wurden in der BRD 45 497 nichteheliche Kinder geboren; ²⁾ die Gesamtzahl der Minderjährigen in unvollständigen Familien liegt bei 798 000. ³⁾ Von den 90 Heimen sind 37 mit 571 Plätzen für werdende Mütter, 53 Heime mit 1 648 Plätzen zum Wohnen für Mutter und Kind bis zu dessen Einschulung gedacht.

Für die Schulzeit der Kinder gibt es außer Kinderhorten offenbar kaum Einrichtungen, die es der alleinstehenden erwerbstätigen Mutter erleichtern, mit ihrem schulpflichtigen Kind zusammenzuwohnen. Die Kinderheime müssen daher heute häufig Kinder aufnehmen, die aus Mangel an Heimen für Mutter und Kind nicht bei der Mutter bleiben können.

Die durch die Kommission veranlaßte Untersuchung in acht ausgewählten Jugendämtern zeigte, daß dieses Problem von den Mitarbeitern der Ämter deutlich gesehen wird. Nicht selten entsteht bei ihnen ein Gewissenskonflikt daraus, daß wegen fehlender Kinderkrippen und Tagespflegestellen nur der Rückgriff auf Heimeinweisung oder eine Familienpflegestelle möglich bleibt.

In einigen Fällen bemühen sich Jugendämter um die Vermittlung bzw. Einrichtung von Kleinwohnungen mit benachbarten Kindertageseinrichtungen für alleinstehende Mütter mit Kindern. Über die Schaffung von Wohngemeinschaften, in denen eine abwechselnde Betreuung der Kinder durch eine Mutter während der Arbeitszeit der anderen möglich ist, liegen noch keine auswertbaren Erfahrungen vor.

5.10 Tageseinrichtungen für Kinder

Nach § 5 Abs. 1 Ziff. 3 JWG sind die Jugendämter verpflichtet, für die „Pflege und Erziehung“ von Säuglingen und Kleinkindern zu sorgen. Sie tragen

daher auch die Verantwortung für eine ausreichende Zahl von Kindergärten.

Sowohl die zunehmende Berufstätigkeit der Mütter wie vor allem auch die Einsicht in die Notwendigkeit frühzeitiger erzieherischer Förderung der Kinder haben den Bedarf an solchen Einrichtungen erheblich ansteigen lassen.

Die vorhandenen Einrichtungen können diesen Bedarf z. Z. lediglich in geringem Umfang decken. Nur etwa ein Drittel aller Kinder zwischen drei und sechs Jahren kann bisher einen Kindergarten besuchen (siehe Tabelle 18).

Tabelle 18

Kindergartenplätze und Kinder im Kindergartenalter in der Bundesrepublik Deutschland 1969

Kindergärten/Kinder	Anzahl
Kindergärten ¹⁾	16 413
Kindergartenplätze ¹⁾	1 104 452
dagegen: Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ²⁾	3 081 100
Kindergartenplätze je 100 Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren	35,8

Quellen:

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe 1969, S. 64 und 68

²⁾ Statistisches Jahrbuch 1971, S. 35

Die Einrichtungen selbst sind oft überfüllt, die Spielgruppen von einer Größe, die jede moderne Kindergartenarbeit unmöglich macht, das Personal nur teilweise ausgebildet und die Ausrüstung mit Spiel- und Lernmaterial unzureichend.

Die Situation verschärft sich dadurch, daß gerade in industriearmen Landkreisen, in denen schon das Schulangebot begrenzt und die übrigen Jugendhilfemaßnahmen dürftig sind, auch die Kindergärten und sonstigen Tageseinrichtungen weithin fehlen oder nur mit sehr geringer Ausstattung und mangelhafter pädagogischer Qualität arbeiten. Hinzu kommt, daß in vielen dieser Einrichtungen Elternbeiträge in unterschiedlicher Höhe erhoben werden müssen, die oft gerade jene Bevölkerungskreise „abschrecken“, deren Kinder auf den Besuch dieser Einrichtungen besonders angewiesen sind.

Die bereits erwähnten acht Jugendämter, die intensiv untersucht wurden, gaben an die in ihren Bereichen liegenden Kindergärten Zuschüsse in Höhe von 21,— DM bis 267,— DM monatlich pro Kindergartenplatz. Allerdings ist vielen Eltern nicht bekannt, daß die Jugendämter im Falle individueller Hilfebedürftigkeit den Elternbeitrag nach § 6 JWG ganz oder teilweise übernehmen. Im Zusammenhang mit Neueinrichtungen lagen die Baukostenzuschüsse pro Platz zwischen 2 500 und 8 000 DM.

In Anbetracht der bisherigen unbefriedigenden Situation haben die Jugendämter in den letzten Jahren zunehmend versucht, die Zahl der Kindergarten-

und Tagesheimplätze zu vermehren. An einer systematischen Planung des Ausbaus dieser Einrichtungen fehlt es jedoch weitgehend. Die Jugendämter sind auch kaum in der Lage, die notwendige Beratung und Anleitung hinsichtlich der personellen und sonstigen Ausstattung sowie der pädagogischen Qualität der Arbeit zu geben. Sie erhoffen in dieser Hinsicht Anregungen und Beurteilungsmaßstäbe von den Modellkindergartenversuchen, die in letzter Zeit in verschiedenen Bundesländern sowohl in kommunalen als auch in freien Einrichtungen durchgeführt werden.

In einer Reihe von Bundesländern sind Kindertagesgesetze entweder bereits verabschiedet oder aber in Vorbereitung. Um allen Kindern gleiche Zugangsmöglichkeiten für den Besuch von Kindergärten zu öffnen, sehen die Regelungen vor, daß in einem Stufenplan alle Elternbeiträge abgeschafft werden.

Der derzeit vorhandene Mangel an Kindergartenplätzen hat dazu geführt, daß in zunehmendem Maße private Träger gewerbliche Kindergärten errichten. Darüber hinaus haben sich an verschiedenen Orten Elterngemeinschaften gebildet, die ihrerseits die Betreuung ihrer Kinder in Kindergartengruppen anstreben und durchführen. Die Eltern stellen zum Teil Kindergärtnerinnen an, zum Teil versuchen sie selber, diese Arbeit zu leisten. Teilweise gründen sie private Vereine und schließen sich Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege an, um eine Förderung durch öffentliche Mittel zu erhalten.

So wichtig diese privaten Initiativen für die Behebung örtlicher Nottlagen auch sein mögen, eine sinnvolle Gesamtplanung können sie nicht ersetzen. Diese wird eine wichtige Aufgabe der Jugendämter in der Zukunft sein.

5.11 Kinder- und Jugendberholung

Nach § 5 Abs. 1 Ziff. 5 JWG gehört die „allgemeine Kinder- und Jugendberholung sowie (die) erzieherische Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Familienerholung“ zu den Aufgaben des Jugendamtes.

In der heutigen Praxis der Jugendämter in diesem Bereich spielen sozialpolitische und jugendpflegerische Elemente sowie Aspekte einer mehr medizinisch orientierten Erholungsfürsorge eine Rolle.

Über den Umfang, in dem Jugendämter Erholungsmaßnahmen durchführen, liegen keine genauen Angaben vor. Aus der Jugendhilfe-Statistik lassen sich lediglich einige globale Daten über die Zahl der Erholungseinrichtungen und den Gesamtaufwand für Erholungsmaßnahmen entnehmen. Danach gab es 1969 in der BRD 205 Tageserholungsstätten für Minderjährige und 550 Ferienkolonien und feste Zeittagerplätze.⁴⁴⁾

Die Organisationsformen, in denen diese Erholungsmaßnahmen der Jugendämter durchgeführt werden, sind sehr unterschiedlich. Zum Teil führen die Jugendämter diese Veranstaltung selbst durch; häufig arbeiten sie mit Trägern der freien Jugendhilfe zu-

sammen; an vielen Orten gibt es Kinder- und Jugendberholungswerke.

Nach den Berichten der Jugendämter zeichnen sich verschiedene Schwerpunkte im Bereich der Veranstaltungsformen der Kinder- und Jugendberholung ab:

- die Stadtranderholung als Teil der Sommerferienprogramme vor allem der großstädtischen Jugendämter; im Rahmen dieser Veranstaltungen werden vornehmlich Kinder zwischen 6 und 12 Jahren betreut;
- Ferienaufenthalte in Ferienheimen und Ferienlagern; neben dem reinen Erholungszweck stehen heute in verstärktem Maße weitere Aspekte (Bildung, internationale Begegnung) im Vordergrund;
- Tagesausflüge; hier sollen Kinder und Jugendliche die Möglichkeit erhalten, die nähere Umgebung unter heimatkundlich-kulturellen Gesichtspunkten kennenzulernen.

Veranstaltungen der Kinder- und Jugendberholung werden heute wieder stärker als in vergangenen Jahren von einem Teil der Jugendämter unter sozialpolitischen Gesichtspunkten gesehen, vor allem Kinder und Jugendliche einkommensschwacher Familien sollen durch diese Veranstaltungen erreicht werden.

Der Bereich der Kinder- und Jugendberholung wird zunehmend als sozialpädagogisches Lernfeld gesehen, in dem Kinder und Jugendliche sich unter den besonderen, vom Alltag abgehobenen Bedingungen der Ferienberholung mit unterschiedlichen sozialen und politischen Verhaltensmustern auseinandersetzen können.

Auf der anderen Seite wird von einigen Jugendämtern die Chance gesehen, gerade in diesem Aktivitätsfeld zu einem Zusammenwirken von Jugendpflege und Jugendfürsorge zu kommen. Es handelt sich dabei um Versuche, jugendpflegerische Angebote mit Aktivitäten vor allem aus dem Bereich der sozialen Gruppenarbeit zu verbinden. Diese Ansätze werden allgemein unter dem Begriff der „Erholungsfürsorge“ zusammengefaßt, wobei sich allerdings eine erhebliche Unsicherheit der Jugendämter bei der Bewertung dieser Aufgabe erkennen läßt.

Im ganzen ist der Gesamtbereich der Kinder- und Jugendberholung in den Jugendämtern gerade hinsichtlich der Frage nach den Zielen dieser Tätigkeit relativ unstrukturiert und qualitativ uneinheitlich. Für dieses Bild sind nicht nur finanzielle und personelle Gründe (Mangel an ausgebildeten Betreuern) verantwortlich, sondern vor allem auch die Tatsache, daß gerade in diesem Bereich der Jugendhilfe exakte Zielvorstellungen, Strukturanalysen und Maßstäbe für Erfolgskontrollen weithin fehlen. Dieses Fehlen einer konzeptionellen Basis hat auch im Grunde mit dazu beigetragen, daß bis heute in nur wenigen Jugendämtern Vorstellungen hinsichtlich der Frage der Einbettung der Kinder- und Jugendberholung in den Gesamtbereich der Sozial- und Umweltplanung diskutiert werden.

5.12 Offene Jugendarbeit

Mit dem Begriff der offenen Jugendarbeit werden jene Tätigkeiten der Jugendämter bezeichnet, die vornehmlich den nicht in Jugendverbänden organisierten Jugendlichen den Zugang zu Freizeit- und Bildungsangeboten ermöglichen sollen. Dieser Bereich bildet den Schwerpunkt des Aufgabengebietes „Jugendpflege“ in den Jugendämtern.

Die derzeitige Jugendhilfe-Statistik enthält keinerlei Angaben über das Ausmaß und die Qualität der Aktivität der Jugendämter auf diesem Feld. Die Ermittlung dessen, was hier geschieht, steht u. a. deshalb vor großen Schwierigkeiten, weil sowohl die Angebote erfaßt werden müßten, die die Jugendämter selbst veranstalten, als auch jene, welche freie Träger mit Hilfe der finanziellen Förderung durch die Jugendämter durchführen. Bisher ist es völlig unmöglich, umfassende Aussagen darüber zu machen, welche Aktivitäten angeboten werden und wer diese in Anspruch nimmt.

Gewisse Informationen über die Aktivitäten der Jugendämter in diesem Bereich sind indirekt durch Angaben über die Einrichtungen zu erhalten, in denen sich zumindest ein Teil der offenen Jugendarbeit abspielt. Nach der Statistik der öffentlichen Jugendhilfe gab es 1969 in der Bundesrepublik ⁴⁵⁾ 358 Jugendbildungsstätten, 2 685 Jugendfreizeitstätten, Heime der offenen Tür und Häuser der Jugend, 12 604 Jugendverbandsheime und Jugendgruppenheime, 655 Jugendherbergen, 550 Ferienkolonien und feste Zeltlagerplätze, 8 252 Jugendbüchereien und schließlich 957 Jugendwohnheime, die allerdings weitgehend der sogenannten Jugendsozialarbeit dienen.

Keine Angaben dagegen enthält die Statistik über die Zahl der Lehrgänge und Kurse zur staatsbürgerlichen oder politischen Bildung, über die Zahl der Programme zur internationalen Begegnung, über die sonstigen im Bildungsbereich der Jugendpflege liegenden Aktivitäten, über die Freizeitangebote und Hobbyclubs. Ebenso fehlt es an differenzierten Informationen über die finanziellen Aufwendungen für diesen Bereich der Jugendamtsarbeit.

Auf der Basis der Arbeitsberichte der Jugendämter und Landesjugendämter sowie aus der Kenntnis der Tätigkeiten einzelner Jugendämter sollen hier einige allgemeine Daten über die derzeitige Situation und über Entwicklungstendenzen im Bereich der offenen Jugendarbeit innerhalb der kommunalen Jugendpflege genannt werden.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß das jugendpflegerische Tätigkeitsfeld personell, finanziell und im Hinblick auf Einrichtungen innerhalb der letzten 10 Jahre in den großstädtischen Jugendämtern verstärkt ausgebaut wurde. In kleineren Kreis- und Stadtjugendämtern dagegen steht bisher häufig noch nicht einmal eine hauptamtliche sozialpädagogische Fachkraft für diese Aktivitäten zur Verfügung.

Da kleinere und mittlere Gemeinden in ihrer jugendpflegerischen Arbeit weitgehend auf die überörtliche Finanzierung aus den Landesjugendplänen angewiesen sind, kommen oft nur solche jugendpflege-

rischen Veranstaltungen zum Zuge, die aus den Landesjugendplänen finanziell unterstützt werden. Hinzu kommt, daß gerade in kleineren und mittleren Kommunen die Jugendarbeit vorwiegend von den Jugendverbänden getragen wird. In Mittel- und Großstädten sowie den Landkreisen in Ballungszonen hingegen erhält — bei einer relativ hohen Beteiligung nichtorganisierter Jugendlicher — eine eigenständige kommunale Jugendpflege zunehmend Gewicht.

Dieses regional und sozialstrukturell bedingte Gefälle im Bereich der kommunalen Jugendpflege spiegelt sich auch in den Inhalten und Richtungen der Aktivitäten der offenen Jugendarbeit der Jugendämter wider. Generell läßt sich ein Trend zu Schwerpunktsetzungen, z. B. der politischen Bildung, in der offenen Jugendarbeit der Jugendämter feststellen. Dabei zeigt sich aber, daß hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung und sozialpädagogischen Qualität solcher Veranstaltungen extreme Unterschiede zwischen den Jugendämtern bestehen. Neue Ansätze, die davon ausgehen, daß politische Bildungsveranstaltungen als kontinuierliche, zur Kritik befähigende Lernprozesse unter aktiver Mitbeteiligung und Mitverantwortung der Jugendlichen selbst organisiert werden müssen (Jugendclubs, Seminare), gibt es vorerst nur in einigen Großstadtjugendämtern und wenigen überregional geförderten Modellversuchen. Im ganzen betrachtet, sind die herkömmlichen Veranstaltungsformen im Sinne sporadischer, unverbundener Informationsvermittlung und Vorträge in der kommunalen Jugendpflege nach wie vor vorherrschend.

Ähnlich wird in jenem Aufgabenfeld der Jugendämter, das gemeinhin als „Freizeithilfen“ bezeichnet wird, deutlich, daß nur wenige Jugendämter derzeit in der Lage sind, auf diesem Gebiet Aktivitäten zu entfalten, die an den Interessen und Bedürfnissen junger Leute anknüpfen, ihrem Verständnis entsprechen und Konflikte nicht ausklammern. Die Jugendämter stehen hier größtenteils noch ungelösten Problemen gegenüber, wie sie heute durch die verlängerte Freizeit der im Arbeitsprozeß stehenden Jugendlichen, die erhöhten Ansprüche der Fort- und Weiterbildung an die Freizeit, das Angebot an Massenkommunikationsmitteln und eine spezifisch kommerzielle „Freizeitindustrie“ gestellt werden. Das System der Freizeithilfen im Bereich der kommunalen Jugendpflege ist heute noch zum größten Teil an den Prinzipien kommerzieller Angebote und an der Vorstellung von einem „Privatbereich“ der Jugend ausgerichtet, dessen enge Beziehungen zu den Verhältnissen in Schule und Beruf kaum gesehen werden. Die Arbeit in Heimen der offenen Tür oder in anderen Freizeiteinrichtungen ist lediglich in größeren Jugendämtern gezielt sozialpädagogisch orientiert.

Ebenso hat sich im Bereich der „internationalen Begegnungen“ die Aktivität der Jugendpflege zwar zunehmend verstärkt, jedoch sind es wiederum nur wenige Jugendämter, welche diese Aufgaben im Rahmen spezifisch pädagogischer und politischer Überlegungen systematisch vorbereiten und durchführen. Bei einem Großteil dieser Veranstaltungen

ist immer noch festzustellen, daß sie relativ unverbunden neben den übrigen jugendpflegerischen Programmen herlaufen und eher ein Spiegelbild des heutigen Jugendtourismus darstellen.

Eine offene Jugendarbeit der kommunalen Jugendämter wird an vielen Stellen auch dadurch erschwert, daß in den meisten Jugendämtern kaum gesicherte Erkenntnisse über die Situation der Jugendlichen in ihrem Bereich (sozialstrukturelle Bedingungen, Freizeiterwartungen etc.) vorliegen. Dieser Umstand ist mit dafür verantwortlich, daß sich Förderungsmaßnahmen der Landesjugendpläne unter konkreten örtlichen Bedingungen häufig als Fehlinvestitionen erweisen.

Bei diesen Gegebenheiten ist es den Jugendpflegern in vielen Jugendämtern kaum möglich, aus eigener Kraft herkömmliche und „eingefahrene“ Tätigkeitsmuster zu überwinden und durch neue, zeitgemäße Arbeitsformen zu ersetzen. Hinzu kommt, daß bei den einzelnen Jugendpflegern die Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich der Ziele der Jugendpflege und der Einschätzung ihres Stellenwerts innerhalb des öffentlichen Erziehungssystems sehr unterschiedlich sind,⁴⁶⁾ da sie ja selbst gerade von diesen vielfältigen, oft zufälligen, historischen, organisations- und ausbildungsstrukturellen Entwicklungsbedingungen der Jugendpflege geprägt werden. An einigen Stellen zeichnen sich Bestrebungen ab, durch Fortbildungsveranstaltungen diese Situation zu verbessern sowie in Kontakten zwischen Jugendpflegern und Landesjugendämtern neue Wege zu suchen und Experimente zu fördern.

5.13 Jugendberatung (Insbesondere bei Drogengefährdung)

Erst in jüngerer Zeit haben einige Jugendämter damit begonnen, sich im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit auch an Jugendliche direkt zu wenden. Zum Teil wurden für diesen Zweck einige Jugendberatungsstellen eingerichtet, in denen Jugendliche, die mit häuslichen, schulischen oder anderen persönlichen Problemen nicht fertig werden, Rat suchen können. Für die Aufgabe der Jugendberatung gibt es bisher noch keine erprobten und bewährten Verfahren. Das Aufgabengebiet befindet sich im Stadium des Experimentierens mit verschiedenen Formen.

Einen Schwerpunkt der Jugendberatung bilden in jüngerer Zeit die Maßnahmen für drogengefährdete und drogenabhängige Jugendliche. In einer Umfrage bei den Jugendämtern der Bundesrepublik und West-Berlins⁴⁷⁾, bei der 62 % der Jugendämter antworteten, wurde festgestellt, daß 30 Jugendämter eine eigene Drogenberatungsstelle unterhalten.

54 Jugendämter gaben andere, bereits bestehende bzw. unmittelbar geplante Einrichtungen (z. B. des Gesundheitsamtes oder freier Träger) an, in denen die Maßnahmen gegen den Drogenkonsum auf örtlicher Ebene konzentriert werden bzw. werden sollen. 33 Jugendämter planen bis 1972 die Einrichtung eigener Drogenberatungsstellen. 67 Jugendämter, die keine eigene Drogenberatung unterhalten, füh-

ren Informationsveranstaltungen und Aufklärungsaktionen durch.

Der Drogenkonsum ist vor allem ein Problem der mittleren und großen Städte. Infolgedessen unterhalten sehr viel mehr Stadtjugendämter entsprechende Einrichtungen. Die Kreisjugendämter konzentrieren sich vor allem auf die Durchführung gezielter Informations- und Aufklärungsaktionen.

Vergleicht man die Zahl der bestehenden Einrichtungen der Jugendämter in den einzelnen Bundesländern, so lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Während z. B. in Hessen und Baden-Württemberg 38 % bzw. 33 % der Stadtjugendämter, die bei der erwähnten Befragung antworteten, eigene Drogenberatungsstellen unterhalten, sind es in Bayern und Nordrhein-Westfalen jeweils nur 6 %. Zur Erklärung dieser Unterschiede bieten sich mehrere Interpretationen an. Zum einen hängt die Einrichtung von Drogenberatungsstellen vom jeweiligen Einzugsgebiet der Kommunen ab. Zum anderen gibt es hinsichtlich der Beurteilung des tatsächlichen Bedarfs an institutionalisierten Beratungsstellen unterschiedliche Auffassungen.

Häufig scheuen Jugendämter davor zurück, eigene Beratungsstellen einzurichten, weil sie die Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen auf diesem Gebiet bezweifeln und sich von der Aktivität privater Gruppen mehr versprechen. Einzelne Jugendämter, die selbst keine gezielten Maßnahmen in diesem Bereich durchführen, geben finanzielle Schwierigkeiten als Grund dafür an. Andere befürchten, daß Informationsveranstaltungen für viele Jugendliche erst den Anreiz schaffen, sich mit den Drogen zu befassen.

Generell scheint bei den Jugendämtern (besonders im Haupteinzugsgebiet der Großstädte) die Tendenz vorzuherrschen, Drogenberatungsstellen in unbürokratischer und unkonventioneller Weise einzurichten. Die Jugendämter vermeiden es dabei in der Regel, als „Behörde“ in den Vordergrund zu treten. Sie bemühen sich statt dessen in erheblichem Umfang darum, private Initiativen in Form von Vereinsgründungen zu fördern und notwendige Hilfestellungen zu geben. Die verwaltungsmäßige Absicherung des Handlungsspielraumes, dessen die Drogenberatungsstellen bedürfen, bereitet allerdings im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten.

5.14 Jugendberufshilfe

Erst seit dem JWG von 1961 haben die Jugendämter auch die Aufgabe, „Erziehungshilfen während der Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Berufstätigkeit einschließlich der Unterbringung außerhalb des Elternhauses“ (§ 5 Abs. 1 Ziff. 7 JWG) zu erbringen.

Diese Aufgabe bezieht sich auf erzieherische Hilfen ebenso wie auf die Mitwirkung bei der Gewährung von landes- oder bundesrechtlich festgelegten Ausbildungsbeihilfen. Das Ausbildungsförderungsgesetz von 1969 führte besondere „Ämter für Ausbildungsförderung“ ein, die zum Teil den Jugendämtern angegliedert sind.

Über das Ausmaß der Tätigkeit der Jugendämter in diesem Aufgabenfeld liegen so gut wie keine statistischen Angaben vor. In der Regel dürften die Jugendämter hier allerdings nur in relativ geringem Umfang tätig sein, da sie selten über eigene Einrichtungen der Berufshilfe verfügen. Dagegen ist eine größere Zahl von Trägern freier Jugendhilfe auf diesem Feld tätig. Sie unterhalten unter anderem zum Teil die Lehrlings- und Jugendwohnheime, die der Aufnahme junger Menschen dienen, die am Heimatort nicht die gewünschte Berufsausbildung oder Arbeit finden können.

Einer der Gründe dafür, daß die Jugendämter nur in vergleichsweise geringem Umfang in diesem Aufgabenbereich tätig sind, liegt darin, daß die genannten Aufgaben nach dem zweiten Weltkrieg in sehr starkem Maße von Trägern freier Jugendhilfe (z. B. in Form besonderer Jugendgemeinschaftswerke) durchgeführt wurden, die ihrerseits von Bund und Ländern gefördert wurden.

5.15 Jugendschutz

Die Tätigkeit der Jugendämter auf diesem Gebiet hat ihre gesetzliche Grundlage in der in § 5, Abs. 1, Ziff. 8 JWG festgelegten Verpflichtung, „erzieherische Maßnahmen des Jugendschutzes für gefährdete Minderjährige“ durchzuführen.

Traditionell haben die Jugendämter ihre Aufgabe darin gesehen, die Jugend im Sinne des Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vor Gefahren zu bewahren. Dabei standen die Aufgaben des sogenannten erzieherischen Jugendschutzes nach § 5, Abs. 1 Ziff. 8 JWG zunächst im Hintergrund, gewannen dann aber immer mehr an Bedeutung.

Darüber hinaus bezieht sich die Tätigkeit der Jugendämter auf diesem Gebiet auf ihre Mitwirkung bei der Verfolgung von strafbaren Handlungen gegenüber Kindern (Mißhandlungen, Sittlichkeitsstraftaten), da sich in diesem Zusammenhang nicht selten die Notwendigkeit erzieherischer und fürsorgerischer Hilfen ergibt. Auf diesem Gebiet arbeiten die Jugendämter mit den Ordnungsbehörden, mit den Staatsanwaltschaften und den Gerichten zusammen; sie verstehen sich aber nicht als deren Hilfsorgane.

Zuverlässige Angaben über Ausmaß und Qualität der Arbeit der Jugendämter auf diesem Gebiet lassen sich auch hier so gut wie nicht machen. Die Jugendhilfe-Statistik enthält nur Angaben zur Zahl der Kinder und Jugendlichen, die an jugendgefährdenden Orten festgestellt wurden, sowie Angaben darüber, in wie vielen Fällen Anzeige wegen Übertretung des Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit erstattet wurde.

Aus der bereits mehrfach erwähnten Untersuchung von acht Jugendämtern sowie aus allgemeinen Beobachtungen läßt sich ablesen, daß es eine sehr starke Tendenz gibt, die abwehrenden, gesetzlich vorgeschriebenen Jugendschutzmaßnahmen auf Ordnungsbehörden und Polizei zu verlagern. Diese Ent-

wicklung hängt nicht zuletzt mit den veränderten Vorstellungen in der Gesellschaft über „normgemäßes“ Jugendverhalten zusammen. Als allgemeinste Tendenz ist dabei die Herausbildung der Auffassung zu verzeichnen, daß sich Jugendschutz in erster Linie an Erwachsene, namentlich an Erzieher und Eltern, aber auch an Veranstalter und Gewerbetreibende zu richten habe.

Das Schwergewicht der Tätigkeit der Jugendämter in diesem Bereich verlagert sich damit zunehmend auf den in § 5 Abs. 1 Ziff. 8 JWG aufgeführten erzieherischen Jugendschutz, also auf Angebote der Beratung und Bildung. Insbesondere handelt es sich dabei um die Veranstaltung von Vorträgen vor Eltern und Erziehern, um die Publikation von Schriften und Flugblättern sowie um die Vermittlung von Beratungsliteratur.

5.16 Wirtschaftliche Hilfen

Materielle Aufwendungen zur Sicherung elementarer Erziehungsleistungen, z. B. für die Aufnahme im Kindergarten, in einer Pflegestelle, in einem Heim oder für ambulante therapeutische Behandlung, werden vom Jugendamt in der Regel nur insoweit erbracht, als die Unterhaltsverpflichteten die Kosten für die gewährten Erziehungshilfen nicht selbst aufbringen können. Wenn Jugendämter die Kosten für Erziehungshilfen übernehmen, haben sie die Kostenregelungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) entsprechend anzuwenden. Die Abgrenzung von BSHG und JWG ist jedoch so mangelhaft, daß die Eltern bei Leistungen der Jugendhilfe zum Teil stärker herangezogen werden müssen als bei Leistungen der Sozialhilfe (Nichtanwendung des § 81 BSHG).

Bei Minderjährigen unter Amtspflegschaft und -vormundschaft trägt das Jugendamt durch seine Tätigkeit, z. B. durch die Feststellung der Vaterschaft und die Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs, in erheblichem Umfang zur Sicherung materieller Ansprüche des Kindes bei.

Einige Träger der Sozialhilfe haben die Durchführung von Hilfen nach dem BSHG für Minderjährige auf das Jugendamt übertragen. Dazu gehören u. a. Hilfen zum Lebensunterhalt für hilfebedürftige Familien mit Kindern sowie Hilfen in besonderen Lebenslagen, z. B. vorbeugende Gesundheitshilfe, Krankenhilfe, Eingliederungshilfe, Tuberkulosenhilfe und Blindenhilfe. Für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen zur Ergänzung des Familieneinkommens ist durch das Ausbildungsförderungsgesetz von 1969 ein besonderes Amt vorgeschrieben worden. Diese Ämter sind — wie oben schon erwähnt — zum Teil den Jugendämtern angegliedert worden.

5.17 Fortbildung der Mitarbeiter

Den Jugendämtern ist — gleichermaßen wie den Landesjugendämtern und den obersten Landesbehörden — gemäß § 23, Ziff. 3 JWG die Fortbildung der Mitarbeiter in der Jugendhilfe aufgegeben. Sie sollen diese Fortbildung anregen, fördern und gegebenenfalls selbst durchführen.

Diese Aufgaben werden in den Jugendämtern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Aus den von der Kommission angeregten Untersuchungen, aus den Auskünften der Landesjugendämter und aus Jugendamtsberichten wird ersichtlich, daß auch im Bereich der Mitarbeiterfortbildung ein qualitatives Gefälle zwischen großstädtischen Jugendämtern und Jugendämtern kleinerer Städte und Landkreise zu verzeichnen ist. Weiterhin ist erkennbar, daß die Fortbildung unterschiedlich intensiv durchgeführt und gefördert wird, je nachdem, ob es sich um Jugendamtsleiter oder um sonstige Fachkräfte der Jugendämter handelt.

Fortbildungsveranstaltungen im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe werden von verschiedenen Stellen organisiert. Insbesondere sind zu nennen

eigene Veranstaltungen des Jugendamtes,

gemeinsame Veranstaltungen mit benachbarten Jugendämtern,

Veranstaltungen des Landesjugendamtes,

Veranstaltungen der obersten Landesbehörden,

Veranstaltungen von sozialen Ausbildungsstätten und

Veranstaltungen von überörtlich tätigen Fortbildungseinrichtungen, Akademien usw.⁴⁹⁾.

Die Bedeutung der Mitarbeiterfortbildung in den Jugendämtern wird zwar zunehmend erkannt; aber nur in einzelnen Jugendämtern erfolgt eine systematisch und kontinuierlich organisierte Fortbildung. Dies hat mehrere Gründe: Zunächst einmal sieht sich ein Großteil der Jugendämter aus personellen und finanziellen Gründen nicht in der Lage, eigene Fortbildungsveranstaltungen zu planen und zu organisieren. Oft stehen den Mitarbeitern in diesen Jugendämtern nicht einmal ausreichende Fortbildungsmittel (Literatur) zur Verfügung.

Überregional durchgeführte Fortbildungsveranstaltungen weisen häufig einen sehr heterogenen Teilnehmerkreis auf. Sie beschränken sich oftmals auf die Weitergabe von Informationen über neue gesetzliche Regelungen im Bereich der Jugendhilfe. Darüber hinaus sind solche überregionalen Fortbildungsveranstaltungen kaum auf die Bedürfnisse der einzelnen Jugendämter zugeschnitten. Zu den jeweiligen Fortbildungsterminen werden aus personellen, finanziellen und arbeitstechnischen Gründen oft nur einzelne Mitarbeiter delegiert. Die Effekte der Fortbildung werden daher kaum für die Arbeit eines Jugendamtes im ganzen fruchtbar.

Schließlich sind die gängigen Fortbildungsveranstaltungen weithin unstrukturiert und durch die Zufälligkeit ihres Themenangebotes gekennzeichnet. Damit wird ein längerer, in sich geschlossener und konsistenter Fortbildungsgang, in dem die Fortbildungsinhalte der einzelnen Veranstaltungen integriert und aufeinander bezogen werden könnten, unmöglich gemacht. Diese mangelnde inhaltliche Abstimmung und Planung von Fortbildungsgängen verhindert die Entwicklung langfristiger Lernprozesse bei den Mitarbeitern. Sie macht es auch so gut wie unmöglich, daß die in der Praxis gemachten

Erfahrungen und Konflikte im Rahmen der Fortbildung thematisiert und verarbeitet werden können.

5.18 Information der Öffentlichkeit

Nach § 23 Ziff. 1 JWG haben die Jugendämter (Landesjugendämter und oberste Landesbehörden) die Aufgabe, die Öffentlichkeit über die Lage der Jugend und über die Maßnahmen der Jugendhilfe zu unterrichten. Diese Aufgabe wird bisher nach Art und Intensität sehr unterschiedlich wahrgenommen. Ein Beispiel hierfür ist die Verfahrensweise bei den Sitzungen des Jugendwohlfahrtsausschusses. In vielen Landesausführungsgesetzen zum JWG ist bestimmt, daß die Sitzungen des Jugendwohlfahrtsausschusses nicht öffentlich sind, soweit in ihnen jugendfürsorgerische Fragen behandelt werden. Dies hat dazu geführt, daß die meisten Jugendämter die Sitzungen der Jugendwohlfahrtsausschüsse generell nicht öffentlich durchführen, weil in ihnen meist auch jugendfürsorgerische Fragen behandelt werden. Dies wäre jedoch nach den Intentionen des JWG nur dann erforderlich, wenn in der betreffenden Sitzung Einzelfälle aus dem jugendfürsorgerischen Bereich behandelt werden. Nur wenige Kommunen lassen den Jugendwohlfahrtsausschuß öffentlich tagen und bieten dadurch zumindest die Chance, daß die „Öffentlichkeit“ erfährt, was in diesen Ausschüssen geschieht. Gelegentlich werden nach Sitzungen der Jugendwohlfahrtsausschüsse Pressekonferenzen veranstaltet oder Pressemitteilungen herausgegeben.

Des weiteren kommt durch die Jahresberichte und Tätigkeitsberichte der Jugendämter „Öffentlichkeit“ zustande, wenn diese Berichte den Publikationsorganen übergeben werden. Allerdings bieten Form und Inhalt der Berichte häufig wenig Anreiz zur Publikation. In manchen großstädtischen Jugendämtern werden darüber hinaus regelmäßig Besichtigungen von Einrichtungen der Jugendhilfe und Pressekonferenzen durchgeführt, die ein gutes Mittel zur Unterrichtung der Öffentlichkeit darstellen.

Generell gesehen ist die Öffentlichkeitsarbeit vor allem bei den kleineren Jugendämtern sehr stark unterentwickelt und trägt mit Schuld an dem unscharfen und häufig falschen Bild der Jugendamtsarbeit in der Öffentlichkeit. Die sich mehr und mehr durchsetzende Erkenntnis, daß eine intensive Öffentlichkeitsarbeit der Jugendamtsarbeit selbst förderlich ist und daß dadurch viele aus Unkenntnis entstandenen ungerechtfertigten Stellungnahmen und Kritiken in der Öffentlichkeit gegenüber der Jugendhilfe vermieden werden können, hat bisher noch nicht zu entsprechenden Folgerungen geführt.

6. Modellhafte Aktivitäten

Der Überblick über die Tätigkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik, wie er bisher vor allem aufgrund statistischer Daten und auf der Grundlage der Erfahrungen der Kommissionsmitglieder gegeben wurde, ist unvollständig. Er kann vor allem die durch die Beschränkung des Materials gegebene

nen Verzerrungen, Einseitigkeiten und Zufälligkeiten nicht ausschalten, und auch die Einbeziehung der Ergebnisse der Monographien der 8 untersuchten Jugendämter reicht sicherlich nicht aus, um diese Mängel auszugleichen.

Um die damit verbundenen Einseitigkeiten wenigstens zu einem Teil auszugleichen, versuchte die Kommission, ihre Materialbasis durch eine Erhebung über „modellhafte Aktivitäten“ zu verbreitern⁴⁹). Sie ging davon aus, daß es an vielen Stellen in der Bundesrepublik Jugendämter gibt, die in einer weit über das Übliche hinausgehenden Weise Initiativen entfalten, neue Wege gehen und damit aus der praktischen Arbeit heraus einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Jugendamtsarbeit leisten. Sie ließ sich ferner von der Annahme leiten, daß Berichte über Experimente und Versuche, die über das Übliche und Routinemäßige der Jugendamtsarbeit hinausgehen, einerseits dazu beitragen könnten, den in seinen Möglichkeiten noch gar nicht voll erkannten Handlungsspielraum der Jugendämter und die Bedingungen seiner Nutzung aufzuzeigen; daß andererseits am Beispiel solcher Versuche deutlicher als es sonst geschieht, die Schwierigkeiten und Barrieren sichtbar würden, welche die Aktionsmöglichkeiten des Jugendamtes beeinträchtigen.

Schließlich schien es der Kommission aufschlußreich, die gesammelten Modelle daraufhin zu analysieren, wie in ihrem Rahmen Probleme der Jugendhilfe neu definiert werden und wie Jugendämter auf neu auftretende Aufgaben reagieren.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, daß die Jugendämter vor allem im Bereich der offenen Hilfen in erheblichem Umfang neue Wege gehen und mit Arbeitsformen experimentieren, die zwar zum Teil in ihrer Bezeichnung an traditionelle Arbeitsformen erinnern, in der Art und Weise jedoch, wie sie durchgeführt werden, neue Perspektiven eröffnen.

Dies gilt auch für neue Formen mitheubezogener Erziehungshilfen, wo der Kommission 38 Modelle berichtet wurden, wie für neue Formen der Beratungsdienste (18 Nennungen). Hier zeichnet sich ein Trend ab, neben den „klassischen“ Beratungsinstitutionen (Erziehungsberatungsstellen) spezielle Beratungsdienste einzurichten und daneben eine Form der „anonymen Sprechstunde“ (s. weiter unten) anzubieten, die spezifische Barrieren der üblichen Beratungsdienste zu umgehen versucht.

Neben diesen Versuchen, den Verlauf von Erziehungsprozessen relativ frühzeitig erkennen und korrigieren zu können, gibt es Initiativen und Reformbestrebungen, die auf eine stärkere Beteiligung und Mitwirkung der Jugendämter im Bereich der öffentlichen Erziehung zielen (13 Nennungen). So wurden der Kommission Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Heim („Heimfürsorge“, „Heimkinderbetreuung“, „Heimerziehungsberatungsstellen“) sowie Versuche zur Intensivierung der Heimerziehung („Erziehungsklinik“), der begleitenden Betreuung („Einzelfallhilfe“) anstelle von Heimerziehung und der Einrichtung von Wohngemeinschaften durch Jugendämter bekannt.

Auch im Bereich der Hilfen für Behinderte (4 Nennungen) gehen von einigen Jugendämtern neue Initiativen aus hinsichtlich der schulischen Betreuung von Sprach-, Seh- und Hörbehinderten, der Behandlung sprachgestörter Kinder und der Erfassung und Betreuung von Bildungsschwachen.

Neue Ansätze zeigen sich auch im Aufgabenbereich der Jugendpflege (23 Nennungen). Sie zielen darauf, Bedingungen zu schaffen, die eine vornehmlich sozialpädagogisch orientierte Arbeit mit den Jugendlichen ermöglichen. Dies gilt sowohl für die berichteten Modelle in der Freizeitpädagogik wie in der kulturellen und politischen Bildung.

Neue Ansätze und Initiativen erstrecken sich aber nicht nur auf die verschiedenen Aufgabenbereiche, sondern ebenso auf den institutionellen und organisatorischen Aufbau der Jugendämter (22 Nennungen). Im Vordergrund stehen dabei die Entwicklung von Ansätzen zur Jugendhilfeplanung, die Dezentralisierung von Jugendamtsverwaltung und Jugendhilfeeinrichtungen, die Institutionalisierung einer psychologischen Fachberatung für die Jugendamtsmitarbeiter sowie neue Formen der Öffentlichkeitsarbeit und Mitarbeiterfortbildung.

Aus dieser Vielfalt modellhafter Aktivitäten, auf welche die Kommission bei ihren Untersuchungen stieß, seien nachstehend drei herausgestellt. Sie erscheinen besonders geeignet, um einerseits erkennen zu lassen, welche Spielräume sich der Initiative der Jugendämter bieten; sie machen andererseits aber auch deutlich, wo typischerweise die Grenzen liegen, auf die solche Aktivitäten stoßen.

6.1 Anonyme Sprechstunde für Jugendliche

Die „anonyme Sprechstunde“, wie sie in einigen Jugendämtern in jüngster Zeit durchgeführt wird, wendet sich nicht an eine Gruppe mit speziellen Problemen; sie steht vielmehr allen Jugendlichen offen, die mit irgendwelchen Schwierigkeiten konfrontiert sind.

Hinter der Einrichtung der „anonymen Sprechstunde“ steht die Überlegung, daß das Jugendamt heute oft nicht rechtzeitig tätig werden kann, weil viele Sperrn den Ratsuchenden daran hindern, sich freiwillig und frühzeitig an das Amt zu wenden. Als solche Sperrn betrachten die Initiatoren dieser Modelle vor allem die heute noch weithin herrschende Vorstellung vom Jugendamt als einer kontrollierenden und strafenden Institution, die Angst vor Selbstdiskriminierung bei Einschaltung des Jugendamtes und die Angst vor der Preisgabe der eigenen Persönlichkeit vor der Instanz Jugendamt, welche aus dem eigenen Problem einen aktenkundigen „Fall“ werden lassen könnte. Die „anonyme Sprechstunde“ soll dem Jugendlichen den Zugang zu den Hilfeangeboten des Jugendamtes erleichtern. Durch die Auslagerung der Beratungsfunktion aus dem Amt und eine auch in der räumlichen Trennung vom Jugendamt sich dokumentierende „amtsferne“ Handhabung der Beratung, die vor allem die Anonymität des Jugendlichen sichert, soll es dem Ratsuchenden erleichtert werden, seine Schwierigkeiten ungezwun-

gen und offen mitzuteilen. Sind diese Schwierigkeiten im Beratungsprozeß selbst nicht zu bewältigen, so soll angeregt werden, weitergehende Hilfeangebote des Jugendamtes oder anderer entsprechender Einrichtungen in Anspruch zu nehmen.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen zeigen, daß das Beratungsangebot der „anonymen Sprechstunde“ im allgemeinen stark in Anspruch genommen wird. Trotz der eindrucksvollen Besucherstatistiken ist jedoch festzustellen, daß der mit diesen Modellen verfolgte Zweck, präventiv zu wirken, sicherlich nur unzureichend erfüllt wird. Die Schwierigkeiten liegen dabei einerseits in der Konzeption der anonymen Sprechstunde selbst, andererseits in der Problematik ihres Einbaus in den Gesamtzusammenhang des Jugendamtes.

Die Konzeption der „anonymen Sprechstunde“ geht von der Vorstellung aus, daß die Entwicklung von Konflikten beim Adressaten als Prozeß zu sehen ist, der von latenten Problemen über allmählich sichtbar und bewußt werdende Spannungen schließlich bis zu massiven Konflikten und damit zur Einschaltung des Jugendamtes führt. Das Beratungsangebot muß sich damit auf das relativ frühe Stadium dieses Prozesses richten, in dem die konfliktrichtige Situation als Spannung erlebt wird und durch Beratung aufgearbeitet werden kann. Diese Konzeption setzt also einen Adressaten voraus, der die Stadien des geschilderten Prozesses erkennen, als Problem begreifen und auf das Beratungsangebot des Jugendamtes beziehen kann. Das ist aber sicherlich eine Überforderung für einen großen Teil der Jugendlichen; zumindest für diejenigen, die aus Lebensumständen stammen, für die Konflikte und Spannungen mehr oder weniger chronisch sind. Erschwerend kommt hinzu, daß die entsprechenden Beratungsstellen häufig beziehungslos neben der sonstigen Tätigkeit der Jugendämter stehen. Eine geregelte organisatorische Verbindung zu den Abteilungen des Jugendamtes ist selten festzustellen. Die Zusammenarbeit beschränkt sich bisher auf „Kontaktaufnahme“ von Fall zu Fall.

6.2 Soziale Gruppenarbeit im Jugendamt

Während Modeliversuche mit allgemeinen Beratungseinrichtungen darauf abzielen, potentielle Klienten des Jugendamtes frühzeitig zu erreichen, bezieht sich eine andere Gruppe modellhafter Aktivitäten in verschiedenen Jugendämtern primär auf jenen Kreis von Kindern und Jugendlichen, die dem Jugendamt wegen Verhaltensauffälligkeiten bekannt und im Rahmen der Jugendfürsorge direkt betreut werden. Sie sind damit als Versuch zu werten, die Effektivität des jugendfürsorgerischen Dienstes zu steigern.

Die Notwendigkeit des Aushaus offener Hilfen im jugendfürsorgerischen Aktivitätsbereich, vor allem auf der Grundlage der Konzeption der sozialen Gruppenarbeit wird in der Regel damit begründet, daß die herkömmlichen fürsorgerischen Hilfen allein nicht geeignet seien, Fehlentwicklungen bei Kindern und Jugendlichen wirksam zu begegnen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß die

herkömmliche fürsorgerische Arbeit im Jugendamt vor allem auf der persönlichen Beziehung zwischen Sozialarbeiter und Klient beruhe, daß Arbeitsüberlastung und die Aufteilung der Arbeit in Innendienst und Außendienst häufig eine tragfähige soziale Beziehung allerdings erst gar nicht aufkommen lassen.

In diesem Zusammenhang wird die „soziale Gruppenarbeit“ als ein Ansatz für eine fruchtbarere und wirkungsvollere Form der Arbeit betrachtet. Die Überlegenheit dieser Methode gegenüber der herkömmlichen fürsorgerischen Einzelfallhilfe wird vor allem darin gesehen, daß der soziale Bezug zwischen Sozialarbeiter und Klient nicht isoliert bleibt, sondern eingebettet wird in einen Gruppenprozeß, der seinerseits eine wichtige Stützung für den einzelnen darstellt. Die Gruppe stellt ein soziales Lernfeld dar, das erheblich mehr Chancen für das Nachholen ausgefallener Lernprozesse bietet als die isolierte Beziehung zu einer einzelnen Person.

Als grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung dieser Konzeption wird überall das Prinzip der „Freiwilligkeit des Zugangs“ gesehen. Der Vorschlag, in die Gruppe zu kommen, muß von den „Kandidaten“ und ihren Eltern akzeptiert werden. Es darf kein Zwang bestehen, die Gruppenstunden regelmäßig zu besuchen oder der Gruppe über einen bestimmten Zeitraum hinweg anzugehören. Dies schließt allerdings nicht aus, daß der betreuende Sozialarbeiter bei der Aufstellung des Behandlungsplanes auch eine möglichst genaue Einschätzung der Behandlungsdauer vornehmen muß.

Alle Praktiker der sozialen Gruppenarbeit betonen, daß eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Gruppenarbeit darin liegt, daß der einzelne in der Gruppe ein Aktionsfeld für seine spezifischen Fähigkeiten und Bedürfnisse findet. Im Mittelpunkt steht also nicht ein bestimmtes, von vornherein festgelegtes Programm, sondern die Durchführung von Aktivitäten, die gemeinsam von den Interessen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Gruppenmitglieder her entwickelt werden.

Im Zuge der Entwicklung von Modellen sozialer Gruppenarbeit in verschiedenen Jugendämtern zeichnet sich auch eine Differenzierung der Konzeptionen für bestimmte Altersgruppen ab. Die oben in den Grundzügen dargestellte Modellform bezieht sich primär auf die Arbeit mit Schulkindern im Alter von 10 bis 14 Jahren. Gerade weil bei dieser Altersgruppe Gefährdungen in der Regel noch nicht so manifest und die Chancen begleitender Gruppenarbeit mit den Eltern relativ groß sind, tritt sie in der sozialen Gruppenarbeit heute immer mehr in den Vordergrund. Schulentlassene ältere Jugendliche werden dagegen häufig im Rahmen von sehr „offenen“, weniger therapeutischen Formen sozialer Gruppenarbeit betreut (z. B. „Jugendclubs für gefährdete Jugendliche“).

Soziale Gruppenarbeit wird von den diese Modelle tragenden Jugendämtern und ihren Mitarbeitern zunehmend als brauchbares und entwicklungsfähiges Instrument sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt angesehen. Man hat inzwischen aber die Erfahrung gemacht, daß das Funktionieren der Gruppenarbeit an bestimmte finanzielle, personelle

und organisatorische Bedingungen gebunden ist und daß deren Realisierung auf spezifische Schwierigkeiten und Widerstände stößt, die in der allgemeinen Problematik der Durchsetzbarkeit sozialpädagogisch-professioneller Handlungsbedingungen im Jugendamt begründet liegen.

Soziale Gruppenarbeit ist zunächst von entsprechenden räumlichen Voraussetzungen abhängig. Notwendig sind eigene gestaltungsfähige Räume sowie ausreichende finanzielle Mittel, um eine gewisse Flexibilität in der Gestaltung der Gruppenaktivitäten (Reisen, Interessengruppen usw.) zu gewährleisten. Die in diesem Bereich tätigen Fachkräfte müssen sich hauptamtlich dieser Aufgabe widmen können und von ihrer Ausbildung her hinreichend qualifiziert sein.

Gruppenarbeit in dieser Form setzt bei den Sozialarbeitern darüber hinaus genaue Kenntnisse über erzieherische Milieus und damit zusammenhängende Verhaltensweisen sowie die Fähigkeit voraus, dieses Wissen im konkreten Fall anzuwenden. Der in dieser Hinsicht vorhandene Mangel kann zur Zeit noch nicht durch ausreichende Supervision und Praxisberatung aufgefangen werden.

Der feste Einbau sozialer Gruppenarbeit in das Jugendamt, vor allem durch Schaffung von Planstellen für hauptamtliche Mitarbeiter, erfordert schließlich organisatorische Maßnahmen. Die in dieser Hinsicht durchgeführten Versuche, Umschichtungen in der Arbeitsverteilung durchzuführen und neue Formen der Kooperation zu entwickeln, erzeugten bislang noch erhebliche Widerstände in den konzeptionell und organisatorisch „eingefahrenen“ vorhandenen Abteilungen. Gerade das Problem der Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Mitarbeiter der sozialen Gruppenarbeit kann offenbar zu starken Rivalitäten mit den übrigen Mitarbeitern der Abteilung führen.

6.3 Der Jugendclub als Modell politischer Bildung

„Jugendclubs“ als Formen der politischen Bildung innerhalb der kommunalen Jugendpflege sind im Zusammenhang mit einem neuen Verständnis der Aufgaben der politischen Bildung zu sehen. Diesem neuen Verständnis zufolge verlangt politische Bildung — als permanenter Prozeß des kritischen Lernens politischer Verhaltensweisen — Veranstaltungsformen, die nicht nur die Entwicklung eines kritischen Bewußtseins, sondern auch praktisches politisches Handeln des Jugendlichen in seiner konkreten sozialen Umwelt erlauben. Aus dieser Konzeption heraus leiten sich zwei grundlegende Strukturprinzipien der Jugendclubs ab: Jugendclubs sind erstens im Unterschied zu herkömmlichen Informationsveranstaltungen oder Seminartagungen relativ dauerhafte politisch-kulturelle Gesellungsformen, deren Aktivitäten in starkem Maße auf die soziale Umwelt des Jugendlichen bezogen sind. Zweitens stehen bei ihnen die Interessen und Bedürfnisse der Jugendlichen im Vordergrund, da die Clubmitglieder selbst für die Gestaltung des Aktionsprogramms der Clubs verantwortlich sind.

Selbstverantwortlichkeit bestimmt auch die Art der Beziehung des Clubs zum Jugendamt. Zwar gehören die Clubs zum Aktivitätsbereich der kommunalen Jugendpflege, und ihre finanziellen Mittel werden vom Jugendamt verwaltet; hinsichtlich ihrer Programmgestaltung sind sie aber vollkommen selbstständig. Die Clubmitglieder werden nach außen durch ihre selbstgewählten Organe vertreten; der Jugendpfleger beschränkt sich auf beratende und unterstützende Funktion. Lediglich in der Gründungsphase der Clubs bis zu ihrer Konsolidierung gehen die Hauptinitiativen hinsichtlich der Programmgestaltung und organisatorischen Abwicklung vom Jugendpfleger selbst aus. Jugendclubs können über ihre Bedeutung als zeitgemäße Formen politischer und kultureller Bildung hinaus vor allem als Versuch gewertet werden, dem Bereich der kommunalen Jugendpflege insgesamt institutionell und organisatorisch neue Impulse zu geben. Mit einem solchen neuen Organisationsmodell der Jugendpflege könnte die Effizienz jugendpflegerischen Handelns bedeutend verbessert werden. Der erfolgreiche Versuch, die Clubform auf die Verhältnisse eines Kreisjugendamtes zu übertragen, hat weiter gezeigt, daß gerade in diesem personell unterbesetzten Bereich der Kreisjugendpflege solche Organisationsformen eine Verbreiterung und Intensivierung des jugendpflegerischen Aktivitätsfeldes zu erbringen vermögen. Jugendclubs als selbstverantwortliche Organisationseinheiten in einzelnen Gemeinden können zu relativ dauerhaften organisatorischen „Stützpunkten“ werden. Die jugendlichen Clubmitglieder werden so zu „Mitarbeitern“ des Jugendpflegers und damit zu „Multiplikatoren“ jugendpflegerischer Initiativen.⁵⁰⁾

Konflikte und Widerstände bei der Durchführung dieser Modelle können nach den bisherigen Erfahrungen vor allem in den Beziehungen zwischen Jugendclub und Jugendamt auftreten. Im Grunde ist das Modell „Jugendclub“ nicht nur ein sozialpädagogischer Versuch, sondern auch ein verwaltungspolitisches Experiment. Die Delegation von Befugnissen an Gruppen, die dem Amt nicht angehören, aber innerhalb eines dem Amt zugeordneten Projektes arbeiten, und die öffentliche Austragung der aufgetretenen Konflikte durchbrechen letztlich das traditionelle Selbstverständnis einer behördlichen Amtsorganisation.

Wenn bei den untersuchten Ansätzen solche Widerstände weitgehend überwunden werden konnten, beweist das noch nicht, daß dies überall möglich ist. Der bisherige Erfolg dieser Modellversuche ist weiterhin auf die persönliche Durchsetzungsfähigkeit ihrer Initiatoren und darauf zurückzuführen, daß sie überregional gefördert wurden. Damit sind aber Bedingungen vorausgesetzt, die nicht für jedes Jugendamt zutreffen.

Generell muß festgestellt werden, daß der Erfolg neuer Initiativen im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe, von denen oben einige skizziert wurden, nicht ohne weiteres als Indiz für einen allgemeinen Fortschritt in der Entwicklung der Jugendamtsarbeit angesehen werden darf. Dazu ist zunächst einmal die Zahl der Jugendämter, in denen derartige Initiativen

zu beobachten sind, zu gering. Darüber hinaus muß einschränkend betont werden, daß sich viele der heute praktizierten Modelle nur da als lebensfähig erweisen, wo außergewöhnliche personelle, finanzielle und organisatorische Bedingungen vorhanden sind.

Modellversuche als Lernfelder neuer Handlungsstrategien dürfen aber nicht nur die methodische Umsetzung neuer sozialpädagogischer Konzeption in die unmittelbare pädagogische Praxis vorantreiben, sondern müssen auch die Möglichkeit ihrer Übertragung in die institutionellen und organisatorischen Strukturen der Jugendamtsarbeit erproben. Damit einzelne Ansätze nicht unverbunden nebeneinander stehen bleiben, bedarf es außerdem eines intensiven Erfahrungsaustauschs und theoretischer Überlegungen, um den Stellenwert und Zusammenhang dieser Bemühungen im Rahmen der sonstigen Jugendamtsarbeit zu bestimmen. Erst wenn das geleistet ist, werden modellhafte Aktivitäten zu einem wirksamen Antrieb der allgemeinen Entwicklung in der öffentlichen Jugendhilfe werden.

7. Die Jugendämter als Teil der kommunalen Selbstverwaltung

An verschiedenen Stellen des Berichts wurde bereits deutlich, daß die Arbeit der Jugendämter in erheblichem Umfang durch die Unterschiedlichkeit der Formen bestimmt wird, in denen diese Arbeit organisiert ist. Die Organisation der Jugendämter selbst ist nun ihrerseits vor allem dadurch geprägt, daß die Jugendämter in die kommunale Selbstverwaltung eingebettet sind. Ihre Arbeit wird dadurch in besonderem Ausmaß durch die finanziellen und politischen Bedingungen der Kommunen beeinflusst, und eine Bestandsaufnahme der Jugendamtsarbeit muß daher auch die Auswirkung kommunaler Strukturen auf die Leistungsfähigkeit der Jugendämter analysieren.

In den vergangenen Jahren ist wiederholt die Frage aufgeworfen worden, ob die den Jugendämtern durch das JWG übertragene Erziehungsaufgabe auf kommunaler Ebene überhaupt wirksam erfüllt werden kann, das heißt ob Städte und Landkreise soviel an Planung, Koordination und finanziellem Aufwand zu leisten imstande sind, wie es eine Aufgabe vom Rang der Jugendhilfe erforderlich macht. Der nachfolgende Abschnitt dieses Berichts versucht, die grundsätzliche Problematik, die mit dieser Frage verbunden ist, sichtbar zu machen; er kann allerdings nicht sämtliche in diesem Zusammenhang relevanten Faktoren und Aspekte berücksichtigen, denn dies würde empirische Untersuchungen erheblichen Ausmaßes voraussetzen, die erst noch zu leisten sind.

7.1 Auswirkungen unterschiedlicher Finanzkraft

Als ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Leistungsfähigkeit der Jugendhilfe erweist sich zunächst einmal die grundlegende Differenzierung der kommunalen

Struktur nach Stadt und Land. Großstadtjugendämter, deren Verhältnisse für die Beurteilung des Jugendamtes häufig als Maßstab herangezogen werden, machen nur etwa 9% aller Jugendämter aus, während der Anteil der Jugendämter von Landkreisen unter 50 000 Einwohnern bereits 17,6% beträgt.⁵¹⁾ Allerdings darf nicht übersehen werden, daß in den Großstädten 32,5% aller Bundesbürger leben.⁵²⁾

Wie irreführend es sein kann, bei der Diskussion der Leistungsfähigkeit der Jugendämter von großstädtischen Verhältnissen auszugehen, zeigt die Tatsache, daß knapp zwei Drittel aller Jugendämter von Landkreisen getragen werden.⁵³⁾ Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Landkreise bestimmen also in sehr weitem Umfang die Arbeit und die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Jugendämter.

Dabei sind die Verhältnisse in den Landkreisen selbst wiederum sehr unterschiedlich. Die Bevölkerungszahlen schwanken zwischen kaum 50 000 bis zu über 300 000 Einwohnern, und auch die Zahl der Gemeinden, die für die Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung von Bedeutung ist, weist eine große Schwankungsbreite auf.

Mit der Klassifizierung als „kreisfreie Stadt“ oder „Landkreis“, mit Angaben zu Größe und Aufbau ist aber über die Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft noch wenig gesagt. Entscheidend prägen die wirtschaftlichen Verhältnisse das kommunale Gesicht. Die sozio-ökonomischen Bedingungen bestimmen die finanzielle Kapazität von kreisfreien Städten und Landkreisen und legen damit Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns auf allen Gebieten fest. Zwischen Gebieten mit hoher industriell-gewerblicher Kapazität und solchen ausschließlich landwirtschaftlicher Prägung ergibt sich relativ unabhängig von der politischen Einteilung und Stadt-Land-Unterschieden ein erhebliches finanzielles „Leistungsgefälle“.

Die hier sichtbar werdende Disparität zwischen ökonomischer und politischer Struktur, die Tatsache, daß Kommunen bei erheblich unterschiedlicher Leistungsfähigkeit gleichermaßen letztverantwortlich dafür eintreten müssen, daß nicht nur Mangellagen im Bereich der Erziehung behoben werden, sondern daß generell das Recht junger Menschen auf Erziehung gewährleistet ist, erweist sich als ein die Arbeit der Jugendämter entscheidend mitbestimmender Faktor.

Die Konsequenzen, die sich aus diesen Sachverhalten für die Jugendhilfe ergeben, sind deshalb von so großer Tragweite, weil gerade diejenigen Faktoren, die die kommunale Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, häufig auch zu einem relativ hohen Jugendhilfebedarf führen. In Gebieten mit schwach entwickelter Wirtschaftsstruktur entstehen häufig soziale und pädagogische Notstände, die die betreffenden kommunalen Einheiten aus eigener Kraft kaum beheben können.

Auch ohne daß besondere Faktoren wie die Grenznähe eines Gebietes oder seine Abhängigkeit von einer benachbarten Großstadt als verstärkende Momente hinzukommen, gilt für viele kreisfreie Städte

und Landkreise, daß die wirtschaftlichen Verhältnisse finanzielle Mittel in dem Maße reduzieren, wie sie soziale Probleme produzieren. Da auch der Finanzausgleich bei weitem nicht so geregelt ist, daß eine annähernd einheitliche Leistungskraft erzielt werden könnte, beeinträchtigt das kommunale Leistungsgefälle nicht nur die Arbeit der Jugendämter im allgemeinen, sondern stellt auch eine gleichmäßige Erfüllung des Anspruches auf Erziehung im kommunalen Bereich gegenwärtig in Frage.

7.2 Auswirkungen des „kommunalen Leistungswillens“⁴⁴⁾

Mit diesem Begriff wurde in der Diskussion um die kommunale Einordnung der Jugendämter darauf hingewiesen, daß die Effektivität der Jugendämter nicht nur von der finanziellen Leistungskraft der Kommunen, sondern auch davon abhängt, wie weit es der Jugendhilfe gelingt, einen entsprechenden „Leistungswillen“ zu aktivieren und sich bei der Mittelverteilung im Rahmen des kommunalen Haushalts durchzusetzen.

Es besteht Grund zu der Annahme, daß sich hier ein ähnlich problematischer Kreislauf ergibt wie in bezug auf die finanzielle Situation. Wo auf der Grundlage eines erweiterten Problembewußtseins aktive Jugendamtsarbeit entstanden ist, kann die Jugendhilfe ihr Angebot differenzieren und durch die Entwicklung von Konzepten sowie durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit den ohnehin schon wirksamen kommunalen Leistungswillen weiter aktivieren. Jugendämter dagegen, die nur ein Minimum an Aufgaben zu realisieren imstande sind, verstärken ihr negatives Bild und damit das schon bestehende Desinteresse von Verwaltung und Öffentlichkeit.

Diese Dynamik führt einerseits dazu, daß sich überall dort, wo die entsprechenden finanziellen und politischen Voraussetzungen vorhanden sind, immer leistungsstärkere und differenziertere Jugendämter entwickeln, daß aber da, wo diese Voraussetzungen fehlen, kaum die Möglichkeit besteht, leistungsschwache, personell unterbesetzte Jugendämter auf einen besseren Stand zu bringen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Jugendämter erst von einer bestimmten Größenordnung ab rationell arbeiten können. Unterhalb dieser Grenze, die im einzelnen allerdings schwer festzulegen ist, gibt es keine echten Möglichkeiten der Arbeitsteilung und Spezialisierung.

7.3 Das Jugendamt im Zusammenhang der kommunalen Ämter

Neben den oben aufgewiesenen Bedingungen sind auch die Beziehungen der Jugendämter zu anderen Behörden und Ämtern, insbesondere zu Gesundheits- und Sozialamt, wesentliche Bestimmungsfaktoren ihrer Leistungsfähigkeit. Die damit zusammenhängenden Fragen können unter dem Gesichtspunkt rationeller Zusammenarbeit und sinnvoller Aufgabenverteilung, aber auch konzeptionell-theoretisch erörtert werden. Auf dieser zuletzt genannten Ebene steht die Frage zur Diskussion, aufgrund welcher

übergreifenden Konzeption die Tätigkeit der einzelnen Ämter erfolgt. Dabei ist zu bedenken, daß es die kommunale Hilfe ja nicht mit isolierten Teilproblemen, sondern, unter sozialpolitischem Gesichtspunkt betrachtet, mit einem Problemzusammenhang zu tun hat, innerhalb dessen soziale Auffälligkeit, soziale Benachteiligung und Deklassierung eng miteinander verknüpft sind.

Diejenigen Jugendämter, die ihre Tätigkeit auf die Behandlung juristisch eindeutig zu klassifizierender „Fälle“ beschränken, ohne den Zusammenhang ihres Problembereichs mit dem der anderen Ämter zu sehen, werden sich eher als Ordnungs- und Eingriffsbehörde verstehen und stärker dazu tendieren, ihre Aufgabe lediglich unter Aspekten der sozialen Kontrolle zu sehen. Jugendämter dagegen, die neben der notwendigen Einzelfallhilfe die dahinterliegenden sozialen Bedingungen verbessern wollen, durch welche die „Fälle“ immer wieder produziert werden, dürften in der Regel auch über ein politisches Selbstverständnis verfügen, das eine Abspaltung der Jugendhilfe von denen des Gesundheits- und Sozialamtes für unmöglich, eine gemeinsame Perspektive dagegen für notwendig hält. Die Art und Weise, in der die Jugendämter ihre Aufgaben betrachten und wie sie sie lösen, hängt also aufs engste damit zusammen, wie sie selbst ihren „Ort“ im Rahmen der anderen Ämter sehen und über welche Möglichkeiten der Kooperation und Abstimmung sie verfügen.

In der Regel fehlt es in der Praxis an einer durchgehenden Perspektive für die Tätigkeit der auf örtlicher Ebene arbeitenden Ämter und Behörden im sozialen, gesundheitlichen und erzieherischen Bereich. Dies ist eine der Ursachen dafür, daß im allgemeinen die genannten Ämter überall da, wo keine besonderen, meist persönlich bedingten Verhältnisse vorliegen, ausschließlich auf organisatorischer Ebene zusammenarbeiten und daß diese Kooperation häufig durch Kompetenz- und Rivalitätsprobleme beeinträchtigt ist.⁴⁵⁾

Zum Teil sind die unterschiedlichen Entwicklungen der einzelnen Ämter sehr deutliche Widerspiegelungen größerer gesellschaftspolitischer Prozesse. Dies läßt sich vor allem an der ungleichen Entwicklung von Gesundheitsämtern und Jugendämtern darstellen. Während sich die Gesundheitsämter, obwohl zunächst ohne gesetzliche Grundlage, ziemlich rasch behaupten und vergrößern konnten, wurden dem Jugendamt Entwicklungsmöglichkeiten weitgehend abgeschnitten, kaum als es ins Leben gerufen war. Wie bereits an einer früheren Stelle erwähnt, entband Artikel 8 des Einführungsgesetzes zum RJWG (in Verbindung mit der Verordnung über das Inkrafttreten des RJWG vom 14. Februar 1924) die obersten Landesbehörden von der Pflicht, selbständige Jugendämter einzurichten, und ließ es zu, die Jugendamtsaufgaben „einer anderen geeigneten Amtsstelle zu übertragen“. Damit war der Gedanke eines selbständigen Jugendamtes in Frage gestellt, die Errichtung weiterer Jugendämter erschwert. Gesundheits- und Sozialamt übernahmen Aufgaben der Jugendhilfe, ohne sie in eine eigene Konzeption zu integrieren. Nur großstädtischen Ju-

gendämtern blieb weitgehend ihre Selbständigkeit erhalten. In diesem Zusammenhang entstanden jene verschiedenen Typen der Integration des Jugendamtes in die Verwaltung, die zum Teil auch heute noch bestehen: Neben dem „selbständigen Jugendamt“ bildete sich das als Abteilung einer anderen Behörde organisierte Jugendamt heraus. Als dritte Version entstand das Jugendamt als „Teil eines einheitlichen Amtes“, wobei es diesem jedoch bloß organisatorisch zugehört.

Diese mehr historisch zufällig entstandenen als rational geplanten Formen der Integration des Jugendamtes in die Verwaltung erschweren vielfach auch heute noch ein zielgerichtetes, effektives Handeln des Jugendamtes. Hinzu kommt, daß auch die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen die Koordination und Abgrenzung kommunaler Hilfeleistungen nicht nur nicht fördern, sondern eher erschweren. So gehören verschiedene Aufgaben, die das Bundessozialhilfegesetz der „Sozialhilfe“ zuordnet, sachlich zweckmäßiger ins Aufgabengebiet der Gesundheits- oder Jugendhilfe. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß das BSHG seine Aufgaben im Gegensatz zur Jugend- und Gesundheitshilfe nicht zwingend einem Sozialamt überträgt, also eine andere Zuordnung möglich wäre. Die derzeitige Organisation der Ämter hat sich im wesentlichen an den jeweils zuständigen Gesetzen orientiert.

Solche „Unstimmigkeiten“ in den Gesetzen wirken sich auf der organisatorischen Ebene erheblich aus. Kompetenzschwierigkeiten entstehen vorwiegend in Grenzgebieten, wo sich die Zuständigkeiten der kommunalen Hilfeorgane vielfach überschneiden und verflechten. Kinder- und Jugendberufshilfen gehören beispielsweise im einen Fall zu den Aufgaben der Jugend-, dann wieder zum Gebiet der Gesundheits- bzw. Sozialhilfe. Fließende Grenzen und eine oft willkürliche Kompetenzverteilung erzeugen in erheblichem Ausmaß Konflikte, die sich häufig in Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Ämtern entladen und damit eine sinnvolle Kooperation empfindlich stören.

7.4 Die Entwicklung zur Verselbständigung der Jugendämter

Vergleicht man die gegenwärtige Verteilung der drei verschiedenen Organisationsformen mit der Verteilung von 1957/58,⁵⁶⁾ so läßt sich eine eindeutige Tendenz zur Verselbständigung der Jugendämter feststellen.⁵⁷⁾ Die Zahl der selbständigen Jugendämter hat in allen Gemeinde- bzw. Gebietsgrößenklassen zugenommen und sich gegenüber 1957/58 um etwa 14 % auf 94 % erhöht. Entsprechend sind die Anteile der beiden anderen Organisationsformen zurückgegangen: das „Jugendamt als Abteilung eines anderen Amtes“ auf 3,8 % und das in andere Ämter integrierte Jugendamt auf 6,8 %. Wieweit dieser hohen Quote organisatorischer Selbständigkeit nun auch eine tatsächliche Autonomie entspricht, geht unmittelbar aus dem Prozentsatz selbständiger Jugendämter noch nicht hervor. Nur im eingeschränkten Sinne kann von Selbständigkeit die Rede sein, wenn der Leiter der Verwal-

lung des Jugendamtes über seine regulären Aufgaben hinaus noch mit „Nebentätigkeiten“, etwa im Sozialamt, beschäftigt ist. Zudem relativiert die Abhängigkeit des Jugendamtes von Leistungen, insbesondere von Außendiensten, die in anderen Ämtern organisiert sind, seine nominelle Selbständigkeit. Trotz dieser Vorbehalte steht die Entwicklung des Jugendamtes zu größerer Autonomie außer Zweifel, denn auch die oben erwähnte Belastung des Leiters des Jugendamtes mit Nebenaufgaben hat seit 1957/58 deutlich abgenommen. In die gleiche Richtung weist die bereits in einem früheren Zusammenhang erwähnte zunehmende Unabhängigkeit des Jugendamtes von den Außendiensten anderer Behörden.

Mit der zunehmenden Verselbständigung der Jugendämter scheint zumindest ein Teil jener Problematik verbessert, die mit der Einbettung der Jugendämter in die kommunale Struktur verknüpft ist und die die Wirksamkeit der Jugendamtsarbeit in der Bundesrepublik zu einem erheblichen Teil mitbestimmt.

Einer grundsätzlichen Erörterung bedarf jedoch nach wie vor die Frage, ob die aufgezeigten Grenzen, die in der Zugehörigkeit der Jugendämter zu den kommunalen Einheiten liegen, unaufhebbar sind oder ob sie einerseits im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreform, das heißt durch die Entstehung leistungsstärkerer kommunaler Einheiten, oder andererseits durch überörtliche Finanzierungs- und Kooperationsysteme aufgehoben und verschoben werden können. Auf diese Frage wird in Teil VI dieses Berichts ausführlich einzugehen sein.

8. Die Kooperation zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe

Situation und Tätigkeit der Jugendämter in der BRD werden über die geschilderten Sachverhalte hinaus dadurch bestimmt, daß sie in vielerlei Hinsicht in Zusammenhang mit den Aktivitäten der Träger der freien Jugendhilfe gesehen werden müssen. Auch dies hat sich, wie die Einbettung der Jugendämter in die kommunale Struktur, historisch entwickelt. Im Laufe der Zeit sind zwar immer wieder Aufgaben, die ursprünglich weitgehend auf privater Basis gelöst wurden, stärker in die öffentliche Trägerschaft übergegangen. Die Träger der freien Jugendhilfe stellen jedoch nach wie vor ein ganz bedeutendes Strukturelement der Jugendhilfe dar. Ohne einen Blick auf ihre Rolle kann deshalb auch die Lage und die Tätigkeit der Jugendämter nicht zureichend beschrieben werden. Dabei treten ähnliche Fragen auf wie bei der kommunalen Einbettung der Jugendämter. Auch hier geht es um die Frage nach der Auswirkung eines wichtigen Strukturmoments der Jugendhilfe auf die Wirksamkeit der Jugendhilfe überhaupt.

8.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Verpflichtung der Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe ist bereits im

RJWG von 1922 festgelegt worden. Der Gesetzgeber erklärte dort die Jugendhilfe zu einer neuen gesellschaftlichen Aufgabe und Verpflichtung und sicherte den freien Trägern bereits Mitwirkungsmöglichkeiten zu. Nachdem bei der Novellierung des RJWG im Jahre 1953 die Frage des Verhältnisses von öffentlicher und freier Jugendhilfe erneut diskutiert worden war, stellte das JWG von 1961 den Gedanken der sogenannten „Subsidiarität“ besonders heraus. Das Jugendamt wurde verpflichtet, die Tätigkeit der freien Träger anzuregen und zu fördern und eigene Aktivitäten zurückzustellen, wenn freie Träger die Aufgaben wahrnehmen.

Von den Befürwortern des „Subsidiaritätsprinzips“ wurden im wesentlichen zwei Argumente geltend gemacht: Einmal sollte eine optimale Ausschöpfung aller verfügbaren Jugendhilfekapazitäten gewährleistet werden. Von einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen kommunalen und freien Kräften wurde ein möglichst starker Abbau der vorhandenen Defizite im Bereich der Jugendhilfe erwartet. Das „Subsidiaritätsprinzip“ sollte zum anderen die Vorstellung von einer weltanschaulich differenzierter Erziehung verwirklichen helfen.

Die Festlegung dieses von manchen als „Vorrang“ der freien Träger interpretierten Kooperationsverhältnisse im JWG von 1961 führte schließlich zu der schon mehrfach erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. 7. 1967. Durch diese Entscheidung wurden diejenigen Bestimmungen des JWG (§ 5 Abs. 1—3, §§ 8, 9, 14 und 15), die als Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe betreffen, als mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bestimmungen jedoch, ohne ausdrücklich auf das „Subsidiaritätsprinzip“ einzugehen, so ausgelegt, daß sie nicht „der freien Wohlfahrtspflege schlechthin einen Vorrang vor der öffentlichen Sozialhilfe einräumen“. ⁵⁶⁾ Vielmehr solle eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Weise gewährleistet werden, daß durch den koordinierten Einsatz öffentlicher und freier Mittel der größtmögliche Erfolg erzielt werde. Den Gemeinden als Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wurde ausdrücklich die Gesamtverantwortung für den Jugendhilfebereich zugesprochen. Das Urteil von 1967 hat wesentlich zur Klärung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe beigetragen.

Das JWG von 1961 definiert in § 5 Abs. 4 den Begriff „Träger der freien Jugendhilfe“. Demnach gehören hierzu: „freie Vereinigungen der Jugendwohlfahrt, Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften, juristische Personen, deren Zweck es ist, die Jugendwohlfahrt zu fördern“ und „die Kirchen und die sonstigen Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts“.

Damit sind insbesondere erstens die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammengefaßten Verbände (Caritas, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt usw.), zweitens die hauptsächlich im Bundesjugendring organisierten Jugendverbände (z. B. Katholische Jugend, Evangelische Jugend, Gewerkschaftsjugend) und drittens weitere gegebenen-

falls örtliche Jugendgemeinschaften sowie spezielle Fachverbände gemeint.

Das JWG institutionalisiert die Mitwirkung der freien Jugendhilfe in der Jugendamtsarbeit dadurch, daß es den Jugendwohlfahrtsverbänden und Jugendverbänden ein Vorschlagsrecht für einen Teil der Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses einräumt.

Dem Jugendamt wird seinerseits die Anregung, Unterstützung und Heranziehung der freien Jugendhilfe „unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsgemäßen Charakters“ aufgegeben. Es soll mit der freien Jugendhilfe zum Zwecke des „planvollen Ineinandergreifens“ zusammenwirken (§ 7 JWG in Übereinstimmung mit dem früheren § 6 RJWG). Darüber hinaus bestimmt das JWG von 1961 neu, daß das Jugendamt von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen abzusehen hat, soweit geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen, Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden (§ 5 Abs. 3 JWG). Dabei hat das Jugendamt darauf hinzuwirken, daß die erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen. Bei der Förderung gleichartiger Leistungen der freien und öffentlichen Jugendhilfe sind gleiche Grundsätze und Maßstäbe anzulegen (§ 8 JWG). Das Jugendamt kann darüber hinaus die Erledigung einzelner Geschäfte oder Gruppen von Geschäften an die freie Jugendhilfe übertragen (§ 18 JWG gleichlautend mit § 11 RJWG).

8.2 Probleme der Beziehung zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe

Die starke Stellung, die das JWG 1961 mit den oben genannten Bestimmungen den Trägern der freien Jugendhilfe einräumt, wirkt sich in der Praxis wegen der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeit dieser Organisationen nur in begrenztem Umfang aus. Die Gründe für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der freien Träger sind sehr heterogen und weit weniger faßbar als die Bedingungen für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Jugendämter. Während bei den Jugendämtern relativ eindeutige sozialstrukturelle und ökonomische Faktoren ausschlaggebend sind, ist die unterschiedliche Aktivität der freien Träger von sehr viel komplexeren Bedingungen und zufälligeren Entwicklungen abhängig. Örtliche Jugendhilfstraditionen, die konfessionellen Strukturen in verschiedenen Regionen, die Politik der einzelnen Vertretungskörperschaften gegenüber den freien Verbänden und nicht zuletzt auch persönliche Initiativen spielen in diesem Zusammenhang eine entscheidende, im einzelnen allerdings schwer zu fassende Rolle.

Aus ähnlichen Gründen ist es kaum möglich, eindeutige Aussagen darüber zu machen, in welcher Weise die Tätigkeit der freien Träger die Effektivität der Jugendhilfe generell beeinflusst. Je nach den konkreten örtlichen Verhältnissen kann sich diese Tätigkeit als mehr oder weniger effektivitätssteigernd erweisen.

Genauere Aussagen sind auch deshalb schwierig, weil die amtliche Jugendhilfestatistik zwar etwas über Art und Zahl der von den Trägern der freien Jugendhilfe unterhaltenen Einrichtungen, aber praktisch nichts über den Inhalt der Arbeit, über die personellen Hilfsmittel und über den Umfang der Tätigkeit im Feld der offenen Erziehungshilfen aussagt. Ebenso ist weitgehend unbekannt, wie die Jugendämter bei der Entwicklung neuer Aufgaben, der Schaffung neuer Einrichtungen und Veranstaltungen feststellen, ob sie eigene Einrichtungen schaffen müssen, weil etwa Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihr Wahlrecht nach § 3 JWG die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen. Gelegentlich wurden zu diesem Zweck Umfragen bei der Bevölkerung durchgeführt. Sehr selten ist es bisher, daß Jugendliche im Hinblick auf eine Einrichtung, die für sie geplant ist, befragt werden.

In der Regel wird vor Schaffung neuer Einrichtungen vom Jugendamt mit den interessierten Verbänden Kontakt aufgenommen; die Entscheidung fällt im allgemeinen im Jugendwohlfahrtsausschuß.

Keine Untersuchungen liegen darüber vor, inwieweit die Jugendämter nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichts bei der finanziellen Förderung der Träger der freien Jugendhilfe deren unterschiedliche Finanzkraft berücksichtigen. Eine Analyse der Zusammenarbeit der Jugendämter mit den Trägern der freien Jugendhilfe muß sich bei dieser Sachlage darauf beschränken, die grundsätzlichen Probleme darzustellen, die mit dem derzeitigen Zustand verknüpft sind.

Als bedeutsam für die Struktur und die Intensität der Jugendhilfearbeit hat sich herausgestellt, daß die Träger der freien Jugendhilfe in ländlichen Gebieten weniger aktiv sind als in städtischen. Grundsätzlich ist festzustellen, daß sich die Arbeit der Jugend- und Wohlfahrtsverbände sehr stark auf städtische und industrialisierte Gebiete konzentriert. So ergaben die Erhebungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge aus den Jahren 1957/58 bei den Aktivitäten freier Träger in den Teilbereichen Erziehungsberatung und Jugendpflege deutliche Unterschiede zwischen Stadt und Land⁶⁰⁾. Auch die im Auftrag der Kommission durchgeführte Untersuchung von acht Jugendämtern aus dem Jahre 1970 registriert eine mit abnehmender Einwohnerzahl der Gemeinden überproportional sinkende Aktivität der Träger der freien Jugendhilfe⁶¹⁾. Während in Großstädten oft mehrere Verbände mit einem umfangreichen, fachlich qualifizierten Mitarbeiterstab tätig sind, müssen Jugendämter in ländlichen Gebieten verstärkte Anstrengungen unternehmen, um das weitgehende Fehlen der freien Verbände auszugleichen. So arbeiten in der größten der in die Erhebung einbezogenen Städte alle sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie sind hier mit weit über 1500 hauptberuflich tätigen Fachkräften vertreten. In der kleinsten Stadt waren es dagegen nur drei Organisationen mit nicht mehr als 30, im kleinsten Landkreis nur noch zwei Verbände mit 15 hauptberuflichen Mitarbeitern⁶¹⁾.

Wenn man auch davon ausgehen muß, daß die Einrichtungen der freien Jugendhilfe in der genannten Großstadt in gewissem Umfang das Umland in ihre Arbeit einbeziehen (z. B. Heime mit überregionalem Einzugsbereich), so zeigt dieses Beispiel doch sehr deutlich das Gefälle auf. Es macht darauf aufmerksam, daß kommunale Leistungsfähigkeit und Aktivität der Träger der freien Jugendhilfe weitgehend parallel verlaufen, das heißt da, wo die kommunale Tätigkeit groß ist, arbeiten in der Regel auch die Träger der freien Jugendhilfe in sehr starkem Umfang und umgekehrt. Die Jugendämter werden auf diese Weise fühlbar entlastet. Es entwickelt sich ein Verhältnis wechselseitiger Anregung und gegenseitigen Wettbewerbs zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe, das sich stimulierend auf beide Seiten auswirkt. Andererseits macht das weitgehende Fehlen von leistungsfähigen freien Verbänden in Landkreisen mit unzureichend ausgestatteten Jugendämtern eine Aktivität der öffentlichen Hilfe in einem Maße erforderlich, das ihre finanziellen und personellen Möglichkeiten weit überfordert. Das Stadt-Land-Gefälle im Bereich der Jugendhilfe wird dadurch weiter verstärkt.

Die Bedeutung der freien Träger im jugendfürsorglichen Bereich

Die Träger der freien Jugendhilfe, insbesondere die Wohlfahrtsverbände, sind auf fast allen Gebieten der Jugendfürsorge tätig: Sie wirken im Aufgabenbereich des § 4 JWG durch Übernahme ganzer Gebiete der offenen Hilfen, durch Werbung und Vorschlag von Vormündern, Erziehungsbeiständen, Jugendschöffen sowie durch Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Fürsorgeerziehung und Freiwilliger Erziehungshilfe mit. Sie entfalten darüber hinaus eigene Aktivitäten im Aufgabenbereich des § 5 JWG (z. B. Erziehungsberatung, Hilfen für Mutter und Kind, Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche).

Aus der Jugendhilfestatistik läßt sich entnehmen, daß die freie Jugendhilfe auf dem Gebiet der Einrichtungen in weiten Bereichen ein eindeutiges Übergewicht hat. So waren die Wohlfahrtsverbände 1969 Träger von fast 85 % der Heime für Mutter und Kind, von 62 % der Kinderheime, von 72 % der Erziehungsheime, von 75 % der Kindergärten und von 53 % der Kinderhorte⁶²⁾. Manche Gemeinden übertragen den Betrieb von ihnen erstellter Einrichtungen an freie Träger. Dies gilt vor allem für Kindergärten.

In den vergangenen Jahren läßt sich eine Zunahme gemeinsamer Aktivitäten und Programme von Jugendämtern und freien Trägern feststellen. Auch die freien Träger ihrerseits schließen sich häufiger, als dies früher der Fall war, für gemeinsame Unternehmungen zusammen. In der Regel gibt es sowohl in den Städten als auch in den Landkreisen Arbeitsgemeinschaften der freien Träger der Jugendhilfe (Kreisjugendringe der Jugendverbände und Arbeitsgemeinschaften der freien Wohlfahrtsverbände), die eine Basis für gemeinsame Aktivitäten darstellen.

Von der Möglichkeit, daß Jugendämter nach § 18 JWG „einzelne Geschäfte“ oder „Gruppen von Geschäften“ an besondere Ausschüsse sowie freie Vereinigungen der Jugendwohlfahrt, der Jugendverbände oder einzelne in der Jugendwohlfahrt erfahrene und bewährte Männer und Frauen übertragen können, wird in sehr unterschiedlichem Umfang, am meisten in Nordrhein-Westfalen, Gebrauch gemacht. Diese Regelung hat historische Ursachen. Die freien Verbände hatten in den fraglichen Gebieten schon in den zwanziger Jahren Jugendamtsaufgaben übernommen. Nach 1945 haben sie diese Arbeit fortgesetzt. Sie verfügen hier häufig über leistungsfähige Dienststellen mit sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkräften, die zum Teil den Außendienst der Jugendämter weitgehend übernommen haben. Den Verbänden werden die für diese Arbeit anfallenden Kosten von den Jugendämtern erstattet. Die Vorschrift des § 3 JWG von 1961, nach der den Wünschen der Personensorgeberechtigten bei der Gestaltung der öffentlichen Jugendhilfe im Einzelfall entsprochen werden soll, hat dazu geführt, daß die Jugendämter auch eigene Fachkräfte in diesen Aufgabenbereichen angestellt haben und die Eltern um eine schriftliche Stellungnahme dazu bitten, ob die Betreuung durch einen der freien Verbände oder durch eine kommunale Stelle gewünscht wird. Schwierig zu praktizieren ist bei dieser Sachlage die den Jugendämtern durch Gesetz auferlegte letzte Verantwortung für eine sachgemäße Erledigung der Aufgaben.

Soweit die Träger der freien Jugendhilfe Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen, sind sie in erheblichem Umfang auf die finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand, das heißt in erster Linie auf Zuschüsse der Gemeinden und der Länder, angewiesen. In der Regel erhalten sie dann auch Zuschüsse für den Bau von Einrichtungen, für laufende Betriebskosten, für die Unterhaltung von Geschäftsstellen und für die Durchführung offener Hilfen. Neben Pauschalzuwendungen werden Personalkostenzuschüsse und (bei Heimen und Einrichtungen) kostendeckende Pflegesätze gezahlt.

Die Errichtung einer im Bereich des Jugendamtes erforderlichen Einrichtung durch einen Träger der freien Jugendhilfe hat für die Gemeinde den Vorteil, daß dieser Träger in der Regel einen finanziellen Beitrag leistet und zumindest für die Beschaffung des Personals sorgt. So kommt es, daß die Jugendämter den freien Verbänden die Übernahme bestimmter Aufgaben oft dringlich nahelegen. Dabei ist allerdings zu beobachten, daß sich für besonders schwierige Aufgaben, z. B. für Kindergärten und Spielstuben in sozialen Brennpunkten, oder für finanziell aufwendige Einrichtungen, z. B. Erziehungsberatungsstellen, oft nur schwer freie Träger gewinnen lassen.

Schwierigkeiten in den Beziehungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe können sich auf der örtlichen Ebene ergeben, wenn die Planungen der öffentlichen und freien Träger nicht aufeinander abgestimmt werden. Das hat in der Praxis schon zu wenig ökonomischen Formen der Doppelarbeit und zur Errichtung von später nicht genügend ausgelasteten

Einrichtungen geführt. Die Beteiligung der Wohlfahrts- und Jugendverbände an der Planung im Jugendamtsbereich erhält von daher ihre Berechtigung und Notwendigkeit.

Die Bedeutung der Träger der freien Jugendhilfe im jugendpflegerischen Bereich

Auch im Bereich der Jugendpflege sind die freien Träger (hier insbesondere die Jugendverbände) in regional sehr unterschiedlichem Ausmaß, aber insgesamt doch in erheblichem Umfang tätig. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Jugenderholung, der Freizeithilfen, der politischen Bildung und der internationalen Begegnung.

Gemeinsame Aktivitäten aller Jugendverbände gehen in Kooperation mit den Stadt- oder Kreisjugendpflegern von den Stadt- oder Kreisjugendringen aus, zu denen sich die Jugendverbände zusammengeschlossen haben. Diese Aktivitäten wenden sich in stärkerem Maße als die der einzelnen Jugendverbände an die nichtorganisierte Jugend, die sich erfahrungsgemäß auf diese Weise leichter ansprechen läßt als von politisch oder konfessionell geprägten Jugendverbänden.

Auch im Bereich der Jugendpflege gibt es Probleme des Zusammenwirkens zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe. Oft ist die Kooperation zwischen dem Jugendamt und den Jugendverbänden mangelhaft. Die noch weitgehend anzutreffende Form der ehrenamtlichen Arbeit auch der leitenden Kräfte in den Jugendverbänden erschwert häufig eine planvolle und rationelle Zusammenarbeit. Mangelnde Fachausbildung und fehlende Zeit hindern den ehrenamtlichen Verbandsmitarbeiter daran, dem professionalisierten Mitarbeiter des Jugendamtes als gleichwertiger Partner entgegenzutreten. Die Interessen der Verbände und des Jugendamtes lassen sich zudem nicht immer miteinander in Einklang bringen und zu gemeinsamen Strategien verbinden.

9. Die Landesjugendämter

Das JWG betrachtet das örtliche Jugendamt als den Mittelpunkt der öffentlichen Jugendhilfe (§ 11 JWG). Schon im RJWG (§ 12), dann aber auch seit der Novelle von 1953 (§ 19), werden die Länder darüber hinaus verpflichtet, Landesjugendämter zu errichten.

Der Gesetzgeber hat es allerdings den Ländern selbst überlassen, zu bestimmen, welche Behörden die im JWG den Landesjugendämtern übertragenen einzelnen Aufgaben wahrnehmen sollen (§ 89 JWG). Dieser Vorbehalt hat zu sehr unterschiedlichen organisatorischen Regelungen geführt. So gibt es Landesjugendämter als Teil eines Ministeriums, das seinerseits gleichzeitig oberste Landesbehörde ist; es gibt sie aber auch als der obersten Landesbehörde nachgeordnete staatliche Behörden und schließlich als regional zuständige Behörden der kommunalen Selbstverwaltung (z. B. in Form von Landschaftsverbänden).

Es liegt auf der Hand, daß Arbeitsweise und Bedeutung der einzelnen Landesjugendämter auf Grund dieser unterschiedlichen organisatorischen Stellung im Verwaltungsgefüge und der dadurch bedingten unterschiedlichen Struktur sehr verschieden sind. So wird z. B. eine in ein Ministerium eingebettete Behörde oder eine nachgeordnete staatliche Behörde stärker nach Weisung zu arbeiten haben, während eine im Raum der kommunalen Selbstverwaltung stehende Regionalbehörde im wesentlichen selbstverantwortlich und beweglicher arbeiten kann.

Entsprechend diesen unterschiedlichen Strukturen ist auch der Landesjugendwohlfahrtsausschuß, den es in Analogie zum örtlichen Jugendwohlfahrtsausschuß gibt, verschiedenartig zusammengesetzt. Im einen Fall handelt es sich um einen Ausschuß, der aus ernannten Mitgliedern zusammengesetzt und einer staatlichen Behörde beigegeben ist; im andern arbeitet ein im wesentlichen parlamentarisch gewählter Ausschuß. Je nach der Konstruktion sind selbstverständlich auch die politischen Möglichkeiten und die politische Verantwortung dieses Gremiums unterschiedlich groß.

Die Aufgaben der Landesjugendämter sind im wesentlichen in den §§ 19 und 20 JWG festgelegt. Daneben können ihnen weitere Aufgaben durch andere Gesetze oder Länderregelungen übertragen werden. Die Aufgaben der Landesjugendämter bestehen vor allem in der Förderung der Tätigkeit der Jugendämter und der Träger der freien Jugendhilfe, in der Beratung der Jugendämter und der Träger der freien Jugendhilfe, in der Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen und gleichwertigen Aufgabenerfüllung durch die örtlichen Träger der Jugendhilfe, in der Sicherstellung notwendiger Einrichtungen und Veranstaltungen für die beteiligten Jugendämter und schließlich in der Koordinierung der Tätigkeit der Jugendämter und der freien Träger und der Ausführung der Fürsorgeerziehung und der Freiwilligen Erziehungshilfe. Es handelt sich also im wesentlichen um Leitungs-, Ausgleichs- und Förderungsfunktionen.

Die Praxis zeigt, daß die Landesjugendämter diese Aufgaben nicht mit gleicher Effektivität und nicht mit gleicher Aktivität durchführen. In diesem Zusammenhang ist es zu sehen, daß sich in einzelnen Ländern Arbeitsgemeinschaften gebildet haben, in denen die Jugendämter gegenseitige Beratung, Aussprache und Unterstützung suchen.

In der Bundesrepublik gibt es zur Zeit 16 Landesjugendämter. Abgesehen von den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, in denen die Tätigkeit der Jugendämter, der Landesjugendämter und der obersten Landesbehörden teilweise ineinander übergehen, gibt es in Niedersachsen drei Landesjugendämter, in Baden-Württemberg ebenfalls drei, in Nordrhein-Westfalen zwei, in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland

je ein Landesjugendamt. Für das Land Hessen ist darauf hinzuweisen, daß ein Teil der den Landesjugendämtern obliegenden Aufgaben — nämlich Fürsorgeerziehung und Freiwillige Erziehungshilfe — durch den Landeswohlfahrtsverband wahrgenommen wird.

Die Funktionstüchtigkeit der Landesjugendämter hängt — abgesehen von der oben dargelegten Unterschiedlichkeit in der Struktur — entscheidend auch von der jeweiligen Finanzgrundlage und Personalbesetzung ab.

10. Die Finanzierung der öffentlichen Jugendhilfe

Der Aufwand der Gebietskörperschaften für die öffentliche Jugendhilfe ist in der amtlichen Jugendhilfestatistik erfaßt. Diese Statistik gibt Auskunft über alle finanziellen Aufwendungen, die die örtlichen und überörtlichen Jugendbehörden in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit Aufgaben der Jugendhilfe erbracht haben. Dieser Statistik zufolge betragen im Jahr 1969 die Bruttoausgaben für die öffentliche Jugendhilfe der Gebietskörperschaften 1,14 Mrd. DM. Dabei entfielen vier Fünftel dieses Aufwands auf die von den Jugendämtern selbst durchgeführten Hilfeleistungen (= 915,5 Mill. DM), und zwar ganz überwiegend auf die Hilfen in Einrichtungen (= 804,6 Mill. DM). Dabei handelt es sich in erster Linie um Ausgaben für die Unterbringung in Heimen und für Kindertagesstätten.

Knapp ein Fünftel des Jugendhilfeaufwands ging in Form von Zuschüssen an Träger der freien Jugendhilfe (= 225,6 Mill. DM). In dieser Aufstellung der Jugendhilfeausgaben nach der Jugendhilfestatistik sind aber die allgemeinen Verwaltungskosten, die Personal- und Sachausgaben und die Investitionsaufwendungen nicht enthalten.

In Tabelle 19 wird der Jugendhilfeaufwand im einzelnen nachgewiesen, wobei nach den Hilfeleistungen der Jugendämter differenziert wird.

Ein entscheidender Mangel der öffentlichen Jugendhilfestatistik liegt darin, daß sie einerseits keinen detaillierten Nachweis über die Ausgaben der öffentlichen Jugendbehörden für Personal-, Sach- und Investitionskosten bringt. Deshalb sind die für die Planungsaufgaben wichtigen finanzstatistischen Daten über den Personal- und Investitionsbedarf der öffentlichen Jugendhilfe nicht verfügbar. Andererseits gibt die öffentliche Jugendhilfestatistik mangels entsprechender Erhebung keine Informationen über die Tätigkeit und Finanzierung der freien Jugendhilfe. Die erheblichen Leistungen der freien Jugendhilfe, vor allem der Wohlfahrts- und Jugendverbände, die die Jugendamtsarbeit wesentlich mitbestimmen, bleiben also unberücksichtigt.

Aufwand aus öffentlichen Mitteln für die Jugendhilfe im Rechnungsjahr 1969
Bruttoausgaben nach Hilfearten ¹⁾

Hilfearten	Ausgaben insgesamt		Jugendhilfe in Einrichtungen		Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen		Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe	
	1000 DM	%	1000 DM	%	1000 DM	%	1000 DM	%
Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt	10 442	0,9	3 200	0,4	1 670	1,5	5 571	2,5
Unterbringung in Familienpflege ..	64 249	5,6	—	—	64 236	57,9	13	0,0
Heimpflege	364 102	31,9	344 383	42,8	—	—	19 719	8,7
Kinderlagesstätten	237 749	20,8	161 608	20,1	—	—	76 141	33,8
Erzieherische Betreuung von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Gesundheitshilfe	13 562	1,2	3 331	0,4	834	0,8	9 397	4,2
Jugendberufshilfen	22 432	2,0	7 848	1,0	738	0,7	13 845	6,1
Vormundschaftswesen	628	0,1	—	—	274	0,2	354	0,2
Erziehungsbeistandschaft	1 241	0,1	—	—	411	0,4	830	0,4
Jugendgerichtshilfe	1 282	0,1	—	—	359	0,3	924	0,4
Beratung in Fragen der Ehe, Familie und Jugend	14 653	1,3	3 774	0,5	4 496	4,1	6 383	2,8
Adoptionswesen	97	0,0	—	—	94	0,1	4	0,0
Jugendschutz	2 957	0,3	371	0,0	1 527	1,4	1 060	0,5
Fortbildung auf dem Gebiet der Jugendhilfe	3 091	0,3	677	0,1	1 171	1,1	1 242	0,6
Erholungspflege	71 731	6,3	27 312	3,4	8 779	7,9	35 639	15,8
Freizeithilfen	45 865	4,0	21 754	2,7	6 945	6,3	17 166	7,6
Außerschulische Bildung	23 620	2,1	2 497	0,3	10 988	9,9	10 134	4,5
Freiwillige Erziehungshilfe	134 230	11,8	132 216	16,4	2 014	1,8	—	—
Fürsorgeerziehung	87 934	7,7	85 868	10,7	2 066	1,9	—	—
Führungs- und Leitungsaufgaben, zentrale Förderung ²⁾	17 361	1,5	—	—	—	—	17 361	7,7
Sonstige Ausgaben ³⁾	23 975	2,1	9 718	1,2	4 304	3,9	9 803	4,3
Zusammen ...	1 141 203	100	804 559	100	110 907	100	225 588	100

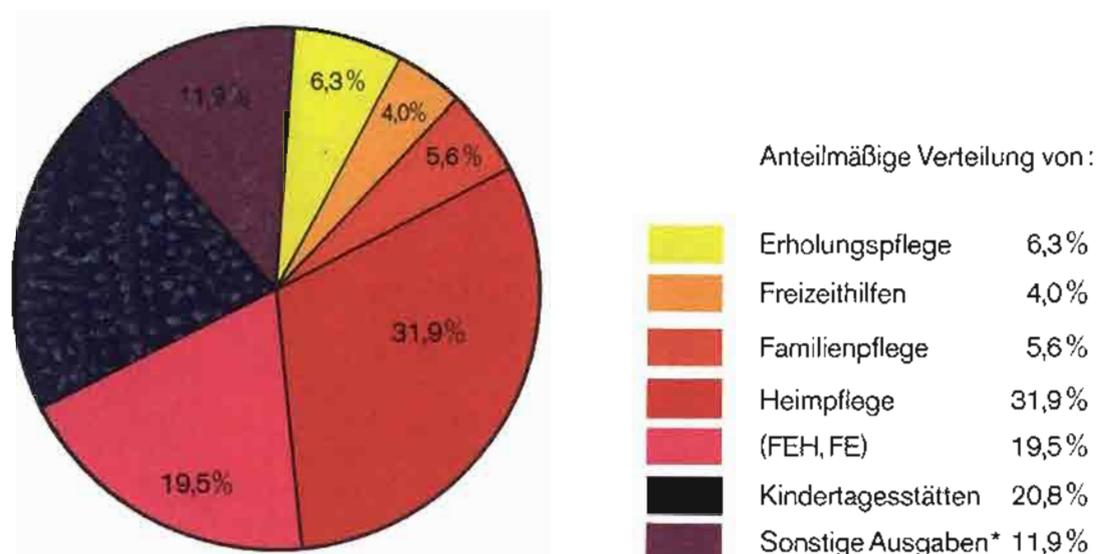
¹⁾ Ohne allgemeine Verwaltungskosten der Jugendbehörden und ohne Investitionskosten (Bau, Umbau, Ersteinrichtung).

²⁾ Förderung der freien Jugendwohlfahrtspflege.

³⁾ Einschließlich Förderung privater gewerblicher Träger.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe 1969, S. 54 ff.

Ausgewählte Bruttoausgaben für die öffentliche Jugendhilfe im Rechnungsjahr 1969 nach den finanziell aufwendigsten Leistungen¹⁾



*Hilfen für Mutter und Kind, Erziehungsbeistandschaft, Jugendberufshilfen, Vormundschaftswesen, Jugendgerichtshilfe, Beratung in Fragen der Ehe, Familie und Jugend, u. a.

¹⁾ Ohne allgemeine Verwaltungskosten der Jugendbehörden und ohne Investitionskosten

Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe 1969, S. 60

Schaubild 12 zeigt die prozentuale Aufteilung einer Auswahl der finanziell umfangreichsten Hilfeleistungen der Jugendämter.

Die finanziell aufwendigste Leistung der Landesjugendämter und Jugendämter stellt die sogenannte „Heimpflege“ dar, die die Unterbringung in Heimen nach § 5 und 6 JWG (siehe II.5.3) umfaßt und fast ein Drittel des Jugendhilfeaufwands ausmacht. Je ein Fünftel des Aufwands wurde 1969 für die Freiwillige Erziehungshilfe/Fürsorgeerziehung und für die Kindertagesstätten veranschlagt.

Etwa 12% des Jugendhilfeaufwands gaben die Landesjugendämter und Jugendämter für jugendpflegerische Aktivitäten aus, wie für Erholungspflege, Freizeithilfen, außerschulische Bildung. Einen Eindruck von der Entwicklung des Jugendhilfeaufwands in den letzten Jahren gibt Schaubild 13.

Einen Überblick über den Gesamtaufwand für die öffentliche Jugendhilfe, also einschließlich der allgemeinen Verwaltungskosten und der Ausgaben der Vermögensbewegung, vermittelt die Finanzstatistik. Doch können die in der Jugendhilfestatistik dargestellten Jugendhilfeausgaben nicht im Detail und unmittelbar auf die Finanzstatistik bezogen werden, weil beide Statistiken nach unterschiedlichen Erhebungsmerkmalen vorgehen. Die in der Jugendhilfestatistik dargestellten finanziellen Leistungen für die Jugendhilfe werden in der Finanzstatistik nach dem derzeit geltenden Erhebungs-

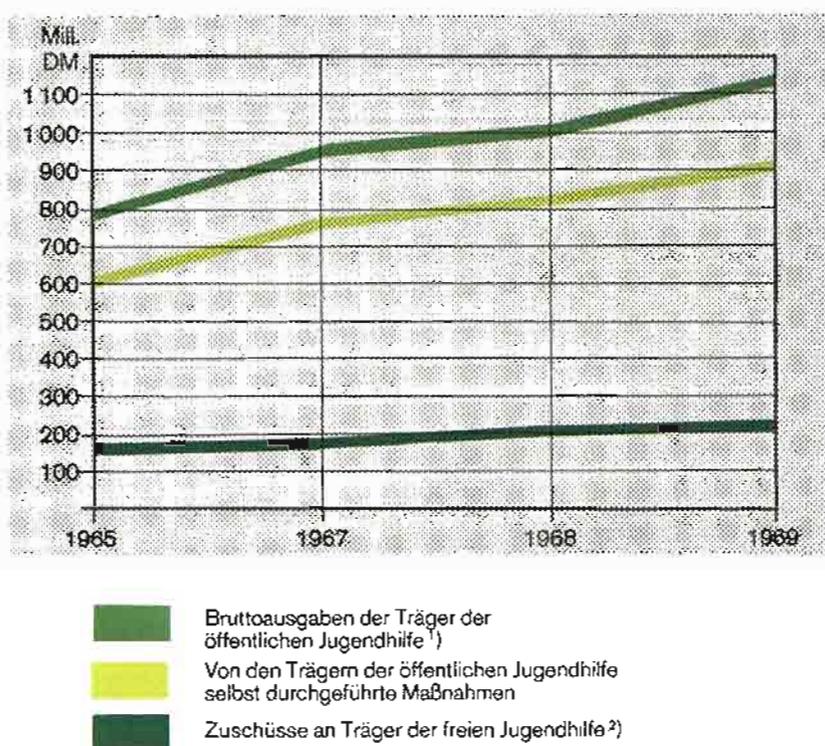
schema unter der Rubrik „übrige Ausgaben“ erfaßt und nicht gesondert erfragt. Außerdem erfaßt die Jugendhilfestatistik den Aufwand für die Jugendhilfe nach Hilfearten, während die Finanzstatistik nach Aufgabenbereichen gegliedert ist, wobei die Verwaltungsausgaben und -einnahmen der Jugendbehörden sowie die Leistungen für die Jugendhilfe nur insgesamt und ohne Spezifizierung erhoben werden. Einen Überblick über den Gesamtaufwand der Gebietskörperschaften für die öffentliche Jugendhilfe vermittelt Tabelle 20 für das Rechnungsjahr 1968.

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für die Jugendhilfe betragen 1968 demnach rund 1,8 Mrd. DM. Um aber den tatsächlichen Gesamtaufwand für die Jugendhilfe anzugeben, müßten die finanziellen Leistungen der Träger der freien Jugendhilfe hinzugezogen werden, die aber mangels statistischer Erhebungen nicht anzugeben sind.

Die Bundesmittel für die öffentliche Jugendhilfe sind fast ausschließlich im Bundesjugendplan veranschlagt. Ihr Anteil an den Aufwendungen aller Gebietskörperschaften zusammen ist ziemlich konstant geblieben. Dagegen ist der Anteil der Länder an den gesamten Ausgaben für die Jugendhilfe zurückgegangen.

Mehr als die Hälfte der gesamten Jugendhilfeausgaben tragen nach wie vor die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Da die Träger überwiegend

Entwicklung des Aufwands aus öffentlichen Mitteln für die Jugendhilfe im Zeitraum von 1965 bis 1969



¹⁾ Ohne allgemeine Verwaltungskosten der Jugendbehörden und ohne Investitionskosten (Bau, Umbau, Ersteinrichtung). - ²⁾ Gem. § 5 Abs. 4 JWVG.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe 1969, S. 15

Tabelle 20

Gesamtaufwand der öffentlichen Hand für die öffentliche Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland 1968¹⁾

Aufgabenbereich	Bund		Länder		Gemeinden		Insgesamt	
	Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%
Jugendwohlfahrtsbehörden	—	—	65,7	10,5	161,3	15,5	227,1	12,8
Jugendhilfe	7,0	7,1	170,2	27,2	436,4	41,9	613,6	34,7
Einrichtungen der Jugendhilfe	57,9	58,6	374,5	59,8	364,9	35,0	797,3	45,1
Förderung der freien Jugendhilfe	33,9	34,3	16,1	2,6	79,4	7,6	129,4	7,3
Zusammen ...	98,8	100	626,5	100	1 042,0	100	1 767,4	100

¹⁾ Nettoausgaben, das heißt Verwaltungs- und Zweckausgaben und die Ausgaben der Vermögensbewegung zuzüglich der Zahlung an Gebietskörperschaften abzüglich der Zahlungen von Gebietskörperschaften

Quelle: Statistisches Bundesamt

die Kreise und kreisfreien Städte sind, fällt hier auch der größte Teil der Leistungen an. Die Aufwendungen für die Jugendhilfe weichen von Gemeinde zu Gemeinde mehr oder minder ab. Die bereits mehrfach erwähnte Befragung der acht Jugendämter erbrachte einen durchschnittlichen Anteil von 3,8 % pro Gesamtausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft. Der Jugendhilfeaufwand je Einwohner schwankte zwischen jährlich 8,5 und 51,2 DM pro Kopf der Bevölkerung⁶³). Einen Eindruck von der relativen Größenordnung des gesamten Jugendhilfeaufwands der Gebietskörperschaften geben folgende Vergleiche: Legt man als Gesamtauf-

wand der öffentlichen Hand für die Jugendhilfe 1,8 Mrd. DM zugrunde, so betrug 1968 der Anteil der Jugendhilfe an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften⁶⁴) (Bund, Länder, Gemeinden) etwa 1 %.

In der Haushaltsrechnung der Gebietskörperschaften werden die Ausgaben für die Jugendhilfe innerhalb des Etatpostens „Soziale Sicherung“ geführt. Der Anteil des Jugendhilfeaufwands an den Ausgaben für „Soziale Sicherung“ belief sich 1968 auf 5,5 %; dagegen machten z. B. die Ausgaben für Sozialhilfe 11,1 %, für die Sozialversicherung 35,7 %, für Wohn- und Kindergeld 9,8 des Sozialbudgets⁶⁵) aus.

III. Der Beitrag der Sozialwissenschaften zur Neuorientierung der Jugendamtsarbeit

Im vorausgegangenen Teil dieses Berichts wurde versucht, einen Überblick darüber zu geben, wie sich die Jugendämter und ihre Arbeit in der Gegenwart darstellen. Bei dieser „Bestandsaufnahme“ wurde deutlich, daß die heutige Situation an vielen Stellen durch Mängel, Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten gekennzeichnet ist, die dazu führen, daß die Jugendämter in vielerlei Hinsicht nicht in der Lage sind, die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben in vollem Umfang wahrzunehmen.

Um die gegenwärtige Situation aber wirklich beurteilen zu können, reicht es nicht, das faktische Geschehen in den Jugendämtern mit den gesetzlich fixierten Aufgaben zu konfrontieren. Es ist bereits mehrfach darauf hingewiesen worden, daß der gesetzliche Auftrag selbst in vielerlei Hinsicht lückenhaft, unscharf und durch historische Zufälligkeiten geprägt ist. Es muß deshalb über die bisherigen Überlegungen hinausgehend versucht werden, zunächst einmal den gesellschaftlichen „Standort“ des Jugendamtes und seinen „Ort“ im Rahmen des Erziehungssystems zu erfassen. Nur auf dieser Basis lassen sich dann später Überlegungen darüber anstellen, ob in unserer Gesellschaft Jugendämter überhaupt notwendig sind und wieweit deren Aufgaben evtl. neu formuliert oder präzisiert werden müßten.

1. Der „Rechtsanspruch auf Erziehung“ als Bezugspunkt zur Bestimmung der Aufgaben des Jugendamtes

In den bildungs- und sozialpolitischen Diskussionen der vergangenen Jahre ist immer wieder vom Rechtsanspruch der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung die Rede gewesen. Wiederholt ist die Sicherung dieses Rechtsanspruchs als eine spezifische Aufgabe der Jugendämter bezeichnet worden.

Wenn der Rechtsanspruch auf Erziehung als Bezugspunkt für weitere Überlegungen verwendet werden soll, so erscheint es wichtig zu klären, worin dieser Anspruch inhaltlich besteht, und zu erörtern, durch welche Faktoren er beeinflußt, gesichert oder gefährdet wird.

Beim Versuch einer inhaltlichen Bestimmung des Rechtsanspruchs auf Erziehung wird deutlich, daß es sich dabei um eine historisch wandelbare Größe handelt. Die Ansprüche an die Erziehung hängen mit dem gesellschaftlichen Entwicklungsstand zusammen. Sie sind ein Reflex des gesellschaftlich-politischen Bewußtseins darüber, welche Chancen und Möglichkeiten Kinder und Jugendliche durch Erziehung haben sollten und wie sie am besten

auf die Anforderungen des Erwachsenenlebens vorbereitet werden können.

Dabei gilt es zu bedenken, daß es in einer Gesellschaft, in der vielfältige Gruppen weitanschaulicher, wirtschaftlicher und politischer Art mit sehr unterschiedlicher Interessenlage und verschiedenen Einflußmöglichkeiten kooperieren und konkurrieren, selbstverständlich auch mehr oder weniger abweichende Auffassungen darüber gibt, was in der Erziehung erreicht werden soll.

Schließlich ist die Tatsache in Rechnung zu stellen, daß in einer hochdifferenzierten und entwickelten Gesellschaft die Wahrnehmung der Sozialisationsaufgaben¹⁾ unter die verschiedensten Institutionen wie Familie, Schule, Berufsausbildung aufgeteilt ist.

Aus dieser Situation ergeben sich für die Frage nach Stellung und Funktion des Jugendamtes im Rahmen des Sozialisationssystems bestimmte Konsequenzen. Erstens kann die Festsetzung der inhaltlichen Maßstäbe für das, was konkret mit Rechtsanspruch auf Erziehung gemeint ist, offenbar nur in einer ständigen öffentlichen Diskussion erfolgen. Zweitens muß die Verteilung der Erziehungsaufgaben auf die einzelnen Erziehungsinstitutionen (Familie, Schule, berufliche Ausbildung, außerschulische Bildung usw.) laufend unter dem Gesichtspunkt überprüft werden, ob und wieweit die historisch entstandene Aufgabenverteilung für die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Erziehung für die verschiedenen Gruppen von Kindern und Jugendlichen noch angemessen ist. Drittens sind hinsichtlich der inhaltlichen Ausfüllung dieser allgemeinen Aufgabenstellung eine Reihe von Erkenntnissen zu berücksichtigen, die die wissenschaftliche Forschung inzwischen bereitgestellt hat.

In diesem Zusammenhang ist grundlegend, daß es heute ein wissenschaftlich fundiertes Wissen darüber gibt, daß bestimmte grundlegende Bedürfnisse befriedigt sein müssen, damit Sozialisationsprozesse überhaupt in Gang kommen. Neben primären, biologischen Bedingungen und Voraussetzungen wie Nahrung, Kleidung und Schutz handelt es sich dabei um spezifisch anthropologische Voraussetzungen für den Aufbau jener Fähigkeiten, die im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen des Lebens in einer modernen Industriegesellschaft erforderlich sind, wie z. B. Initiative, Selbständigkeit und Leistungsorientierung.

Darüber hinaus haben die sozialwissenschaftlichen Forschungen die Erkenntnis vermittelt, daß Erziehungsprozesse sehr stark durch die spezifischen Lebensbedingungen, Vorstellungen und Verhaltensweisen der Gesellschaftsschicht geprägt sind, in der sie sich vollziehen. Es ist besonders zunehmend deutlich geworden, daß eine erziehungsungünstige

Umwelt in der Kindheit zu Benachteiligungen und Behinderungen führt, die später kaum kompensiert werden können.

Schließlich hat die sozialwissenschaftliche Forschung zu einem verbesserten Wissen darüber geführt, an welchen Stellen im Sozialisationsprozeß besonders wichtige und schwierige Aufgaben für das Individuum liegen und wo deshalb besondere Hilfen notwendig sind.

Im Kindesalter geht es in erster Linie um den Aufbau grundlegender, alle weiteren Entwicklungs- und Lernprozesse erst ermöglichenden Verhaltensweisen und Dispositionen. Im Jugendalter stehen die Grundprobleme des Hineinwachsens in die Gesellschaft im Vordergrund: der Erwerb jener Fähigkeiten, die für die Konfrontation mit der gesellschaftlichen Realität, mit dem Aufbau einer Identität und für die Aufnahme von Beziehungen mit den verschiedenen sozialen Gruppen erforderlich sind.

2. Das Erziehungssystem der Bundesrepublik Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung

Um beurteilen zu können, was es bedeutet, wenn dem Jugendamt die Aufgabe zugesprochen wird, für die Einlösung des Rechtsanspruchs auf Erziehung zu sorgen, erscheint es notwendig, sich mit der Frage zu beschäftigen, welche Institutionen überhaupt in unserer Gesellschaft an der Verwirklichung dieses Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen beteiligt sind. Dabei kann es sich im Zusammenhang dieses Berichts nur um einen sehr globalen Überblick über die wichtigsten Sozialisationsinstitutionen handeln. Das Augenmerk soll dabei vor allem auf jene Probleme, Entwicklungstendenzen und Sachverhalte gerichtet werden, aus denen sich Konsequenzen für die Arbeit der Jugendhilfe ergeben.

Eine solche Analyse hat zu berücksichtigen, daß sie in der Gegenwart zwar, wie bereits betont, eine historisch entstandene Zuordnung von Erziehungsaufgaben zu verschiedenen Institutionen vorfindet, daß aber zur Zeit im Rahmen der Bildungsplanung tiefgreifende Veränderungen des Erziehungs- und Bildungswesens vorbereitet werden, die die Sozialisationsbedingungen der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft erheblich verändern werden.

Darüber hinaus gilt es zu beachten, daß eine Analyse der Bildungs- und Erziehungsinstitutionen primär die geplanten, in eigenen Institutionen organisierten Erziehungsprozesse, nicht aber die ungeplanten Sozialisierungseinflüsse und -wirkungen erfaßt, die von der sozialen Umwelt (den Fremden und Freunden, den Arbeitspartnern usw.) ausgehen.

2.1 Sozialisation durch die Familie

Die neuere Forschung hat mit großer Eindringlichkeit die grundlegende Bedeutung der Sozialisations-

leistung der Familie aufgezeigt.²⁾ Erst auf der Grundlage der in der Familie erfolgenden „basalen Sozialisation“ können die nachfolgenden Einflüsse wirksam werden. Die Familie ist für diese „basale Sozialisation“ offenbar deshalb besonders geeignet, weil sie Strukturmomente enthält, unter denen sich die physische, motorische, psychische (einschließlich der emotional-sozialen) Entwicklung des Kindes in den ersten Lebensjahren besonders gut entfalten kann. Zu diesen Strukturbedingungen gehören Konsistenz und Stabilität, wie sie durch die in der Regel dauernde Anwesenheit zumindest einer Person gegeben sind. Damit sind konsistente Verhaltens- und Bekräftigungsformen für das Kind verbunden, die nach einer ganzen Reihe vorliegender Forschungen eine relativ optimale und zugleich notwendige Voraussetzung für seine Entwicklung darstellen. Dies gilt offensichtlich in gewissem Umfang selbst da, wo Ausfälle von Vater oder Mutter die in der Regel vorhandenen Strukturen verändern.

Für die Analyse der konkreten Wirklichkeit der familialen Sozialisation und der mit ihr verbundenen Problematik, gerade soweit sie mit dem Grundsatz des „Rechtsanspruchs auf Erziehung“ verknüpft ist, ist eine genauere Einschätzung der einzelnen Bedingungen der familialen Sozialisationsleistungen wichtig, d. h. die Frage, von welchen konkreten Faktoren die Erziehungsleistung der Familie abhängt.

Wenn es auch ziemlich schwierig ist, die Zusammenhänge zwischen der ökonomischen Grundlage der Familie und ihrer Erziehungsleistung im einzelnen zu analysieren, so läßt sich doch auf Grund vorhandener Untersuchungen u. a. folgendes erkennen:³⁾

Einkommensschwache Familien weisen einen besonders hohen Anteil an Kindern auf, die unmittelbar nach Abschluß der Pflichtschulzeit, d. h. ohne Lehre, in das Erwerbsleben eintreten. Mit steigender Familiengröße und dem dadurch in der Regel zumindest tendenziell sinkenden Pro-Kopf-Einkommen nimmt der Schulbesuch weiterführender Schulen ab, und gleichzeitig sinken die Ausgaben für „Bildung und Unterhaltung“ (z. B. Nachhilfeunterricht, Musikstunden, Sport). Es gibt ferner eine positive Beziehung zwischen der Höhe des Einkommens der Familie und der Schulleistung, wobei die Beziehungen mit steigendem Alter der Kinder enger werden. Hauptursache für die Entsprechung zwischen geringem Einkommen und geringen Schulleistungen ist das niedrige „Pflege-Niveau“ in einkommensschwachen Familien.

Als erwiesen darf auch angesehen werden, daß sich beengte Wohnverhältnisse ungünstig auf die Erziehungsleistung der Familie auswirken. Mehr als 55 % aller Familien mit drei oder mehr Kindern in der BRD leben unter beengten Wohnverhältnissen (aber nur 31,6 % der Familien mit einem Kind).⁴⁾ Sicher ist auch, daß beengte Wohnverhältnisse zu einer frühzeitigen Dressur zur Unterordnung, zur Aufforderung stillzuhalten und dadurch zu körperlicher Inaktivität führen, was nicht nur pädagogisch unerwünschte Folgen haben kann, sondern u. U. auch gesundheitliche Schädigungen wie

Übergewicht und Herz- und Kreislauferkrankungen mit sich bringt.

Darüber hinaus spielt die Wohnlage (Erreichbarkeit von Spielplätzen und Gemeinschaftseinrichtungen, Zusammenwohnen mit „asozialen“ Familien, usw.) eine erhebliche Rolle. Schließlich gibt es einen — durch Untersuchungen erwiesenen — Zusammenhang zwischen der Wohnungsausstattung (Bad, eigenes Bett, eigener Platz für Schularbeiten) und den Schulleistungen.

Neben der ökonomischen Situation können sich spezifische Probleme im Erziehungsbereich Familie aus der außerhäuslichen Berufstätigkeit der Mutter und aus der sogenannten Unvollständigkeit der Familie, d. h. dem Ausfallen eines Elternteiles, ergeben.

Die Auswirkungen der außerhäuslichen Berufstätigkeit der Mütter auf die Entwicklung des Kindes werden von der Forschung noch uneinheitlich bewertet.⁵⁾ Ob eine Berufstätigkeit der Mutter negative Auswirkungen für den Sozialisationsprozeß hat, hängt zum einen von Alter und Geschlecht des Kindes und der Art der Ersatzbetreuung, zum anderen vom Ausmaß der Berufstätigkeit der Mutter, ihrer Belastung oder Befriedigung durch die Arbeit sowie von der Einstellung des Ehemannes zur Berufstätigkeit seiner Frau ab.

Übereinstimmung besteht jedoch darin — obwohl auch hier noch weitere Untersuchungen zur Klärung erforderlich sind —, daß sich mütterliche Berufstätigkeit während der ersten Lebensjahre des Kindes auf dessen Entwicklung negativ auswirkt. Der intensive Kontakt des Kleinkindes zu einer Dauerpflegeperson, in der Regel die Mutter, scheint eine wichtige Voraussetzung für den weiteren Aufbau der Persönlichkeit des Kindes zu sein. Von der Mitte des ersten bis zum Ende des zweiten Lebensjahres ist das Kind hier offenbar besonders verletzlich.

Wieweit eine Unvollständigkeit der Familie, d. h. das Fehlen von Vater oder Mutter, sich auf die Entwicklung des Kindes negativ auswirkt, hängt u. a. ab vom Grund der Unvollständigkeit (Unehelichkeit, Trennung, Tod oder Scheidung) und dessen gesellschaftlicher Bewertung, vom Alter des Kindes und der Geschlechtsrelation zum fehlenden Elternteil sowie von der Einstellung des verbliebenen Elternteils zum Ausfall des anderen Partners und von den Erziehungsformen seitens des verbliebenen Elternteils.

Die Situation der Kinder in unvollständigen Familien ist dadurch mitbestimmt, daß die wirtschaftlichen Lebensbedingungen in der Regel ungünstiger als bei vollständigen Familien sind. Dies gilt insbesondere für die ersten Jahre nach Eintritt des Ereignisses, das zur Unvollständigkeit führte (Tod, Scheidung). Diese Umstände bringen häufig eine höhere Berufstätigkeitsrate der Mütter mit sich und ebenfalls einen höheren Anteil an Berufstätigkeit Jugendlicher nach Abschluß der allgemeinen Schulpflicht.

Der Ausfall eines Elternteils kann zum Ausfall einer (geschlechtsspezifischen) Elternrolle führen

und damit beim Kind charakteristische „Sozialisationschäden“ zur Folge haben. Jene Lebensbereiche, Vorstellungen und Verhaltensweisen, die über den ausgefallenen Elternteil vermittelt wurden, werden u. U. nur noch unzulänglich aufgenommen. Bei der unvollständigen Familie besteht insbesondere die Tendenz zu einer starken affektiven Bindung des verbliebenen Elternteils zum Kind, die zu einer zeitlichen Verzögerung des „Ablösungsprozesses“ von der Elternfamilie führen kann.

Das Erziehungsverhalten der Eltern erzeugt, ob bewußt oder nicht, bestimmte Verhaltensweisen und Einstellungen der Kinder, die von weitreichenden Auswirkungen für deren weitere Sozialisation sind. Unter diesem Aspekt ist es wichtig zu wissen, daß unterschiedliche familiäre Erziehungspraktiken deutlich mit der Zugehörigkeit zu bestimmten Gesellschaftsschichten korrelieren. Unterschichten-Kinder werden häufiger in einer Weise sozialisiert, die durch ein hohes Maß an Zwang und Gehorsam gekennzeichnet ist. Im Erziehungsverhalten der Eltern werden häufig körperliche Strafen eingesetzt.

Mittelschicht- und Oberschicht-Kinder dagegen erfahren häufiger eine Nachgiebigkeit der Eltern auf spontane Bedürfnisäußerungen und Wünsche und Ermunterungen zur Selbständigkeit. Sie werden stärker zur Unabhängigkeit vom Urteil anderer, zur Wißbegierde und Kreativität erzogen. Disziplin und Kontrolle sind mehr auf die Eigenkontrolle des Kindes gerichtet. Verfehlungen werden zunächst einsichtig gemacht und stärker mit „Liebesentzug“ als mit körperlichen Züchtigungen geahndet⁶⁾.

Auswirkungen haben diese unterschiedlichen schichtspezifischen Erziehungspraktiken insofern, als die Mittelschicht-Erziehung zu stärkerer Aktivität, Selbständigkeit, Zukunftsorientierung, Leistungsmotivation und Aufstiegsorientierung führt als die Erziehungspraktiken der Unterschicht und damit also u. a. günstigere Startbedingungen für Schul- und Ausbildungslaufbahnen schafft. Dies ist um so schwerwiegender, als die nachfolgende spätere Erziehung nur teilweise die restriktiven Wirkungen der frühkindlichen Sozialisation in den Unterschichten beheben kann. Gelingt es also nicht, die familiäre Erziehungspraxis der Unterschichten zu ändern, was seinerseits wiederum nicht ohne Verbesserung der ökonomischen und wohnungsmäßigen Voraussetzungen des Familienlebens realisierbar ist, wird die familiäre Erziehung in diesen Fällen zu einer wesentlichen Barriere für die Entwicklung der Kinder, die aus dieser Gesellschaftsschicht kommen.

Schließlich gehört zur Realität der heutigen familialen Erziehung, daß eine weitgehende Unsicherheit über Prinzipien und Praktiken der Familien-erziehung besteht. Eine Fülle von Publikationen nimmt sich dieser Unsicherheit an. Die meisten Publikationen sind jedoch kaum in der Lage, Verhaltensorientierungen zu geben, zumal die Eltern häufig mit einander widersprechenden Informationen konfrontiert werden. Die Institutionen der Eltern- und Familienbildung erreichen bisher mit ihren Angeboten nur einen kleinen Teil der Eltern. Überdies zu vermuten ist, daß gerade diejenigen

Eltern von diesen Angeboten keinen Gebrauch machen, die am stärksten einer Beratung und Hilfe bedürften⁷⁾.

2.2 Institutionalisierte Erziehung im Vorschulalter

Im Unterschied zur familialen Sozialisation, die ihrer Eigenart entsprechend planenden Eingriffen und gezielten Veränderungen nur in beschränktem Umfang offensteht, sind in den letzten Jahren nahezu alle anderen Bereiche der institutionalisierten Erziehung in mehr oder weniger großem Umfang Gegenstand weitreichender Reformen oder Reformbestrebungen geworden. Eine Sonderstellung nimmt in diesem Zusammenhang die institutionalisierte vorschulische Erziehung ein. Sie ist in besonderem Maße auch im Zusammenhang mit bildungspolitischen Impulsen, die auf Chancengleichheit und Demokratisierung des Bildungswesens gerichtet sind, neu in ihrer Wichtigkeit entdeckt worden.

Über die Sozialisationsleistungen und -probleme im Bereich der Kindergärten läßt sich nicht in der gleichen Weise referieren wie über die familiäre Sozialisation. Dies liegt daran, daß es an Untersuchungen über die derzeitige Sozialisationswirkung der heutigen Kindergärten so gut wie völlig fehlt. Wir wissen nur wenig über die Auswirkungen des Erziehungsverhaltens der Kindergärtnerinnen, über die Folgen der Überfüllung und der mangelhaften didaktischen Möglichkeiten, die die Kindergärtnerinnen haben. Aus den wenigen verfügbaren Daten geht aber hervor, daß im Rahmen der heutigen Bedingungen die dem Kindergarten zugeordneten Aufgaben kaum angemessen erfüllt werden können. Hinzu kommt, daß in der BRD praktisch nur jedes dritte Kind die Möglichkeit besitzt, einen Kindergarten zu besuchen⁸⁾. Die vorhandenen Plätze befinden sich zudem in Einrichtungen, die in der Regel unzureichend ausgestattet und von zu wenig Fachkräften betreut werden.

Diese Verhältnisse stehen in Widerspruch zu den Ergebnissen der Sozialisations- und Begabungsforschung, die deutlich gemacht hat, daß die Lernfähigkeit des Kindes — weit stärker als früher angenommen — von entsprechenden Anregungen in der frühen Kindheit abhängt⁹⁾. Im Interesse einer Demokratisierung der Bildung und des Ziels der Chancenverbesserung für Kinder, die infolge der familialen Sozialisation benachteiligt sind, wird heute eine Vermehrung der Zahl der Kindergartenplätze bis zum generellen Angebot einer Kindergarten- und Vorschulerziehung für alle 3—6jährigen und eine Verbesserung der pädagogischen Praxis gefordert.

Hinsichtlich der Richtung der als erforderlich angesehenen Reformmaßnahmen ist — abgesehen von der Forderung nach Vermehrung der entsprechenden Einrichtungen — allerdings eine weitgehende Unsicherheit festzustellen. Sie findet ihren Ausdruck in einer Vielfalt von Konzepten, Entwürfen und Vorschlägen (frühe Intelligenz- und Sprachförderung, „kompensatorische Erziehung“, „anti-autoritäre Erziehung“), deren wissenschaftliche Begründung und Legitimation noch weithin aussteht.

Die Bundesregierung hat dem Ausbau der Elementarerziehung eine Priorität beim Ausbau des Bildungswesens eingeräumt, wobei sie folgende Ziele anstrebt: Die Kindergartenstufe soll als Elementarbereich in das Bildungssystem einbezogen und entsprechend ausgestaltet werden; die Zahl der Kindergartenplätze soll verdoppelt werden. Die durchschnittliche Gruppenstärke in den Kindergärten soll erheblich gesenkt und die dafür notwendigen personellen, curricularen und finanziellen Aufgaben sollen vorrangig in Angriff genommen werden.

2.3 Sozialisation durch die Schule

Auch hinsichtlich der Sozialisation durch die Schule gilt, daß weitgehend Untersuchungen darüber fehlen, welche Sozialisationsprobleme sich hier ergeben. Es gibt zwar eine Fülle von Arbeiten über das Lehrerverhalten, über Sprach- und „drop out“-Probleme im Hinblick auf schichtspezifische Differenzierungen der Schüler, aber diese Untersuchungen sind bisher in erstaunlich geringem Ausmaß unter Gesichtspunkten ausgewertet worden, die für eine erziehungs- und jugendpolitische Diskussion relevant wären.

Aus diesem Grund kann auch hier nur sehr allgemein und global auf einige derzeitige Probleme der schulischen Sozialisation aufmerksam gemacht werden.

Grundlegend für die Einordnung der schulischen Sozialisation in das gesamte System gesellschaftlicher Erziehungseinrichtungen ist die Tatsache, daß in allen Leistungsgesellschaften mit den schulischen Sozialisationsprozessen Plazierungskonsequenzen und -vorgänge verknüpft sind. Schulerfolg und Schullaufbahn entscheiden wesentlich über die generellen gesellschaftlichen Chancen.

Um so schwerwiegender ist, daß das Schulwesen, zumindest in seiner heute noch weitgehend vorherrschenden Gestalt, die durch die familiäre Sozialisation produzierten Benachteiligungen und Behinderungen nicht nur kaum aufzuheben vermag, sondern sie in die Zukunft verlängert und zum Teil sogar verstärkt¹⁰⁾.

Im Lichte der Forschungsergebnisse, insbesondere zu den Auswirkungen der familialen Sozialisation, und im Blick auf die derzeitige Realität des schulischen Bildungssystems muß davon ausgegangen werden, daß die benachteiligenden Auswirkungen der familialen Erziehung in Unterschichten und die Selektions- und Sozialisationsprozesse des schulischen Erziehungssystems sich gegenseitig verstärken und kumulieren: die Schule benachteiligt die bereits auf Grund ihrer familialen Erziehung Benachteiligten erneut und privilegiert die bereits auf Grund ihrer familialen Erziehung Privilegierten noch weiter. Der „Strukturplan“ der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates hebt diesen Sachverhalt vor allem am Beispiel der derzeitigen Grundschule hervor¹¹⁾:

Sie basiert, in ihrer heutigen Form auf die Reformen der Weimarer Zeit zurückgehend, auf der Vorstellung, daß eine gemeinsame Grundstufe allen

Kindern die gleichen Startchancen für die schulische Laufbahn eröffne, ohne zu sehen, daß die verschiedenen Schularten im wesentlichen „die Unterschiede der sozialen Schichten bestätigen“.

Dazu kommt, daß die Lehrinhalte der Grundschule „kaum den Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft angepaßt wurden“.

Zusammenfassend kommt die Bildungskommission zu dem Schluß, daß der Grundschule „fast alle Voraussetzungen fehlen, um die notwendigen Reformen in Gang zu bringen“. Diese Mängel bestehen in der geringen Anzahl von Lehrern im Verhältnis zu den Schülern, in den viel zu großen Klassen, in den Problemen des Schuleintritts, in der zu geringen Ausstattung mit Räumen und Sachmitteln, in Unterrichtsausfällen u. a. m.

Im Hinblick auf die oben skizzierte Situation kommt den Reformplänen eine besondere Bedeutung zu, die im „Bildungsbericht '70“ der Bundesregierung vorgelegt wurden und die — ihre Realisierung vorausgesetzt — das schulische Sozialisationssystem der Kinder und Jugendlichen in der BRD in den nächsten Jahrzehnten tiefgreifend verändern und damit auch hinsichtlich des „Rechtsanspruchs auf Erziehung und Bildung“ eine neue Situation schaffen werden.

Die geplante Aufhebung der Trennung zwischen den Schularten und die Schaffung eines „umfassenden differenzierten Gesamtschul- und Gesamthochschulsystems“, die stärkere Betonung der wissenschaftlichen Grundlagen der Bildung, die Verbesserung der beruflichen Bildung, die Verstärkung der Weiterbildung jeder Art, der evtl. Übergang zur Ganztagschule, die Einführung zweier abiturähnlicher Abschlüsse für alle Jugendlichen nach zehnjähriger Schulzeit oder nach 12jähriger Schulzeit und der Ausbau der „Dienste für das Bildungswesen“ (insbesondere die „Koordination aller Beratungsdienste auf kommunaler oder regionaler Ebene“) werden Entwicklungen einleiten, die für die Beurteilung der künftigen Sozialisationssituation und damit auch für die Abschätzung der künftigen Aufgaben eines Jugendamtes, von außerordentlicher Bedeutung sind.

Durch diese Reformen wird zunächst die Stellung der Schule als zentrale Stätte der Kinder- und Jugendbildung in unserer Gesellschaft verstärkt. Dies gilt sowohl im quantitativen Sinn (was die Länge der in der Schule verbrachten Zeit betrifft) als auch im qualitativen Sinn. Sowohl die derzeit diskutierte Herabsetzung des Einschulungsalters auf 5 Jahre, als auch die angestrebte Verlängerung der Vollzeitschulpflicht für die Hälfte aller Jugendlichen bis zum 16. Lebensjahr und nicht zuletzt die Einführung der Ganztagschule werden dafür sorgen, daß das Leben der Kinder und Jugendlichen stärker als bisher im Bannkreis der Schule abläuft.

Die beabsichtigten Reformen werden sicherlich einerseits die Chancen vieler Kinder und Jugendlicher, optimale Ausbildungs- und Qualifikationslaufbahnen einschlagen zu können, vergrößern. Sie stellen insofern einen wichtigen Schritt zur Realisierung des Rechtsanspruchs des Kindes auf Erzie-

hung dar. Andererseits schenken aber sowohl der „Strukturplan“ der Bildungskommission des Bildungsrates wie der „Bildungsbericht '70“ der Bundesregierung den mit der Umstrukturierung und Reform des Bildungswesens verknüpften sozialen und sozialpädagogischen Problemen nur geringe Aufmerksamkeit. In beiden Berichten werden die damit verbundenen Aufgaben im wesentlichen als Beratungsaufgaben im Sinne einer Information über die jeweils vorhandenen optimalen Ausbildungsgänge gesehen, und es wird die Forderung nach Koordinierung dieser Beratungsdienste erhoben. Weitgehend unberücksichtigt bleiben die sozialen und sozialerzieherischen Probleme, die im Zusammenhang mit einer so weitgehenden Verschulung des Kindes- und Jugendlebens auftreten, insbesondere die Probleme der sozialen Distanz von Kindern aus Unterschichten gegenüber dem Bildungswesen, die Probleme, die sich im Zusammenhang mit einem als Vehikel sozialen Aufstiegs konzipierten Schulwesen für die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern ergeben, und die Frage, wie ein so umfassend angelegtes und als Ganztagschule konzipiertes Schulwesen die sozialpädagogischen Aufgaben wird lösen können¹²⁾.

2.4 Sozialisation durch Berufsausbildung

Auch die Sozialisationsprozesse, die im Zusammenhang mit der Berufsausbildung stattfinden, lassen sich unter der Frage analysieren, wieweit sie der Realisierung des Rechtsanspruchs auf Erziehung dienen. In bezug auf die berufliche Ausbildung ist diese Frage einerseits identisch mit dem Problem der Qualität der Ausbildung; es geht also um die Frage, wieweit in der Bundesrepublik Chancen für eine qualifizierte Ausbildung bestehen.

Andererseits handelt es sich jedoch um die Frage, wie die Sozialisationseinflüsse am Arbeitsplatz, in der Ausbildungssituation und im Betrieb unter jugend- und gesellschaftspolitischen Kriterien zu beurteilen sind. Hier steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit die Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen jugendspezifische Lernprozesse im Sinne von gesellschaftlicher Partizipation und Emanzipation ermöglichen, oder ob sie zu einer frühzeitigen Anpassung an Lebens- und Orientierungsformen der Erwachsenen führen und damit Lernprozesse, die für die Erreichung eines mündigen Erwachsenenstatus notwendig sind, blockieren oder zumindest behindern.

Zu der an zweiter Stelle genannten Fragestellung fehlt es bisher an wissenschaftlichen Untersuchungen fast völlig. Die Vermutung ist jedoch berechtigt, daß die derzeitigen Ausbildungs- und Lehrverhältnisse, die Art und Weise, wie Lehrlinge von Meistern und Ausbildern beeinflußt werden, häufig nicht geeignet sind, jene oben genannten Lernprozesse in Gang zu setzen oder gar voranzutreiben¹³⁾.

Hinsichtlich der ersten Frage ist an die derzeitige Diskussion zur Reform der Lehrlingsausbildung und die damit zusammenhängenden Vorschläge, Bestrebungen und Analysen zu erinnern¹⁴⁾.

Im Zusammenhang mit der Arbeit der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates hat der Unterausschuß „Schule und Arbeitswelt“ als Basis für die Anhörung der Experten vor einiger Zeit „Thesen zur Lehrlingsausbildung“¹⁵⁾ vorgelegt, die die Kritik am derzeitigen Stand der Lehrlingsausbildung zusammenfassen. Sie verweisen kritisch insbesondere auf einen häufigen Berufswechsel unmittelbar nach Abschluß der Lehre, auf berufs- und ausbildungsfremde Tätigkeiten während der Lehre, auf die geringe Bedeutung von Eignungsauslesungen zu Beginn der Lehrverhältnisse und auf die hohe Durchfallquote beim Abschluß, auf mangelnde Einhaltung der Schutzbestimmungen, auf eine mangelnde Qualität des Berufsschulunterrichts, auf überholte Ordnungsmittel (= detaillierte Ausbildungsvorschriften), auf die fehlende laufende Beratung und Kontrolle der Lehrverhältnisse sowie auf die fehlende Verpflichtung der Lehrbetriebe zur systematischen Planung der Ausbildung.

Diese Thesen sind zwar von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und dem Bundesverband der Deutschen Industrie bestritten worden, aber beide Organisationen haben eingeräumt, daß die betriebliche Berufsausbildung in ihrem derzeitigen Zustand „verbesserungsfähig und verbesserungswürdig“ sei¹⁶⁾.

Dem Rechtsanspruch auf Erziehung, vor allem im Hinblick auf die Forderung nach einer Erziehung, die gleiche gesellschaftliche Chancen vermittelt, stehen im Bereich der beruflichen Sozialisation zweifellos heute eine Reihe von Barrieren entgegen. Sie liegen neben den durch die oben erwähnten Thesen bezeichneten Gründen insbesondere in der Problematik der ungleichen regionalen Verteilung von Ausbildungsmöglichkeiten und in der Schwierigkeit, sich — trotz aller Bemühungen der Berufsberatung — vor der Berufswahl angemessen über Berufsmöglichkeiten informieren zu können.

Im Hinblick auf diese Situation sind die seit Jahren vorhandenen Bestrebungen zur Verbesserung der Berufsausbildung verständlich, die durch das Berufsbildungsgesetz von 1969 einen neuen Impuls erhalten haben. Sie konzentrieren sich dabei insbesondere auf die Schaffung einheitlicher gesetzlicher Grundlagen für das berufliche Ausbildungswesen, auf die Reduzierung der Zahl der Ausbildungsberufe und deren Anpassung an die gewandelten Qualifikationsanforderungen, auf die Schaffung überbetrieblicher Einrichtungen der Berufsbildung, auf eine Erweiterung und Neuordnung des Berufsschulunterrichts, auf eine Verschränkung von Unterricht und berufsvorbereitender Praxis, auf die Hebung der Qualifikation der Ausbildung und auf die Förderung neuer Formen der Ausbildung, wie z. B. einer „beruflichen Grundausbildung“, der „Stufenausbildung“ usw.

2.5 Der Beitrag der Jugendhilfe zur Sozialisation

Auch die Institutionen, Angebote und Leistungen der Jugendhilfe können unter dem Gesichtspunkt

analysiert werden, wieweit sie in ihrer heutigen Form zur Sozialisation der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft beitragen und in welchem Sinne sie dies tun. Wenn dies im folgenden geschieht, so werden dabei teilweise Aktivitäten angesprochen, die bereits in Teil II dieses Berichts genannt wurden. Während sie dort jedoch unter dem Aspekt behandelt worden sind, inwieweit sie Tätigkeiten der Jugendämter darstellen, geht es hier um die Frage, in welchem Ausmaß sie einen Beitrag zur Lösung der Sozialisationsaufgaben im Rahmen unserer Gesellschaft darstellen.

Bei den folgenden Darstellungen ist als besondere Schwierigkeit zu berücksichtigen, daß, wie bereits in Teil I dieses Berichts deutlich wurde, mit dem Begriff „Jugendhilfe“ außerordentlich heterogene Sachverhalte bezeichnet werden. Wie dort schon erwähnt, reichen die Aktivitäten von sozial-fürsorgereichen Veranstaltungen (in den Gebieten der klassischen „Jugendfürsorge“) bis herüber zu denen der politischen Bildung im Bereich der „Jugendpflege“.

Ein wichtiges Strukturmerkmal, das bei der Analyse der Sozialisationsleistungen der Jugendhilfe beachtet werden muß, liegt darin, daß Veranstaltungen und Angebote der Jugendhilfe nicht, wie dies z. B. für die schulische Sozialisation gilt, für alle Kinder und Jugendlichen verbindlich sind. Sie zielen einerseits, vor allem im Bereich der individuellen Erziehungshilfe, bewußt stärker auf Individuen oder auf spezielle Gruppen und erreichen andererseits da, wo es um die generelle Förderung der Jugend geht, sicherlich nicht alle Jugendlichen.

Das Gebiet der Jugendhilfe ist darüber hinaus, wiederum im Gegensatz zum Schulwesen, durch eine außerordentlich große Vielfalt der in diesem Bereich tätigen Organisationen, gesellschaftlichen Gruppen und infolgedessen durch sehr unterschiedliche, häufig weltanschaulich und politisch bedingte unterschiedliche Zielsetzungen und Organisationsformen geprägt. Dies erschwert in erheblichem Umfang allgemeingültige Aussagen über das Feld im Ganzen.

Weiter ist zu bedenken, daß der Grad der Professionalisierung im Bereich der Jugendhilfe erheblich hinter dem anderer Erziehungsfelder nachhinkt. In der Jugendhilfe gibt es viele ehrenamtliche, zum großen Teil nicht voll oder gar nicht ausgebildete Mitarbeiter. Auch dies hat sicherlich Konsequenzen für den Sozialisationseinfluß der Jugendhilfe-Institutionen.

Schließlich ist das Feld der Jugendhilfe bisher höchst unzulänglich empirisch erforscht, so daß wissenschaftlich fundierte Aussagen über die Sozialisationswirkungen der Institutionen der Jugendhilfe kaum möglich sind¹⁷⁾.

Die folgende Darstellung muß sich aus diesem Grunde auf einige wenige Hinweise beschränken, die mehr das Ziel verfolgen, das Gebiet der Jugendhilfe auch an dieser Stelle ins Bewußtsein zu heben, als eine ausführliche Beschreibung der Sozialisationswirkung der Jugendhilfeeinrichtungen zu geben.

Individuelle Erziehungshilfen

Im Abschnitt II,5 dieses Berichts ist ausführlich von zahlreichen zu diesem Aufgabengebiet gehörigen Hilfen wie Beratung, formlose erzieherische Betreuung, Erziehungsbeistandschaft die Rede gewesen.

Unter Sozialisationsgesichtspunkten sind die genannten Institutionen ebenso wie der ganze Bereich des Adoptions- und Vormundschaftswesens als Versuche zu sehen, da, wo die Erziehungsleistungen aus irgendeinem Grund zu schwach sind oder zum Teil ausfallen, diese zu ersetzen oder zu ergänzen, bereits fehlgelaufene Sozialisationsprozesse zu korrigieren und auch durch Beratung und Hilfeleistungen der verschiedensten Art die Erziehungskraft zu stärken.

Es fehlt augenblicklich so gut wie ganz an wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, wie diese Sozialisationshilfen sich im einzelnen auswirken. Die in Abschnitt II,5 berichteten Mängel der derzeitigen Situation, insbesondere der Mangel an ausreichend ausgestatteten Beratungsstellen und an ausreichend qualifiziertem Fachpersonal für die offenen Hilfen, dürften die Wirksamkeit dieses ganzen Bereichs erheblich einschränken und herabsetzen.

Auf Grund der vorliegenden Erfahrungen und Beobachtungen ist anzunehmen, daß Erziehungshilfen häufig zu wenig gezielt sind, d. h. sich zu wenig an Disposition, Bewußtseinslage und Erwartungen der entsprechenden Personengruppe orientieren, und daß sie häufig nicht so frühzeitig einsetzen, wie dies wünschenswert wäre.

Sozialisation in Heimen

Die Heimerziehung ist gegenwärtig einer erheblichen Kritik unterworfen, die insbesondere auf die Resozialisierungseffizienz der Heimerziehung zielt. Dieser Kritik zufolge ist gerade die Erziehung in Heimen, die ihrer eigenen Intention nach zur Sicherung des Rechtsanspruchs auf Erziehung überall da vorgesehen ist, wo durch ungünstige Bedingungen dieser Rechtsanspruch nicht realisiert worden ist, aus einer Reihe von Gründen personeller, organisatorischer, struktureller und politischer Art kaum in der Lage, die notwendigen Erziehungsprozesse nachzuholen und das Konzept einer ausgleichenden, kompensatorischen Sozialisation zu verwirklichen¹⁸⁾.

Die grundsätzlich gleiche Kritik richtet sich gegen die derzeitige Praxis der Behandlung jugendlicher Straftäter und insbesondere gegen die Resozialisationspraktiken im Rahmen des Jugendstrafvollzugs¹⁹⁾.

Die Kritik an der derzeitigen Praxis und Struktur der Heimerziehung in der Bundesrepublik stützt sich dabei im Hinblick auf die Heime für Säuglinge und Kleinstkinder auf die Ergebnisse der Sozialisationsforschung und insbesondere jene der Hospitalismusforschung. Diese zeigen, daß zumindest längerdauernder Heimaufenthalt im Säuglings- und Kleinstkindalter mit zumeist irreparablen Schädigungen in der Gesamtentwicklung des Kindes verbunden ist. Diese Form der Erziehung bietet zumindest in der heute noch überwiegend praktizierten Form nicht diejenigen Voraussetzungen, die im Zusammenhang mit der familialen Erziehung als grundlegende Voraussetzungen für günstige Sozialisationsprozesse genannt wurden: nämlich Konsistenz des Erziehungsverhaltens, Stabilität, ausreichendes Anregungspotential, Umweltoffenheit usw.

Während in den Säuglingsheimen häufig die für eine günstige „basale Sozialisation“ erforderlichen Voraussetzungen fehlen, zeigen sich ähnlich schwerwiegende und in ihren Konsequenzen kaum zu überschätzende Probleme bei den Erziehungsheimen für größere Kinder und Jugendliche.

Es ist bereits an einer früheren Stelle²⁰⁾ darauf hingewiesen worden, daß sowohl wegen der geographischen Lage vieler Heime als auch infolge der unzureichenden schulischen und beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten, wie schließlich auf Grund der unzureichenden personellen Besetzung, die Heime nur schwer in der Lage sind, denjenigen Kindern und Jugendlichen, die unter ungünstigen Bedingungen aufwachsen, ausreichende Sozialisationschancen zu vermitteln.

Bei aller Kritik an den mangelnden Erfolgen der Heimerziehung ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß die Heimerziehung in der Regel an einem Punkt einsetzt, an dem bereits außerordentlich schwerwiegende Defizite und Fehlentwicklungen entstanden sind und andere Hilfen nicht zum Erfolg geführt haben. Hilfen, die an einem so späten Punkt einsetzen, können im allgemeinen kaum mehr zu einem völligen Ausgleich der durch lange vorangehende Prozesse und Fehlentwicklung entstandenen Sozialisationsdefizite führen.

Im Hinblick auf diese problematische Situation der Heimerziehung bahnen sich heute allmählich Alternativen dazu an. An anderer Stelle ist bereits auf die verschiedenen Ansätze dazu (Jugendwohngemeinschaften, Gruppenarbeit, Verstärkung vorbeugender Hilfen usw.) hingewiesen worden.

Der Sozialisationsbeitrag der Jugendarbeit (Jugendpflege)

Die kommunale Jugendpflege, wie weithin auch die Jugendorganisationen²¹⁾, sehen ihre wichtigste Aufgabe darin, die im Zusammenhang mit der Freizeit der Jugend und mit den gesellschaftlichen Zielvorstellungen von Demokratisierung aufgekommene Erziehungs- und Sozialisationsaufgaben zu lösen.

Dieses Selbstverständnis der Jugendarbeit wird gegenwärtig kritisiert durch eine Auffassung, derzufolge Jugendarbeit vor allem die politische Mobilisierung der Jugend zu bewirken und aktiv die Interessen der Jugend zu vertreten habe. Dies zeigt sich vor allem bei jenen Formen der Jugendarbeit, die im Zusammenhang mit der politischen Protestbewegung der Jugend entstanden sind und in mehr oder weniger starker Form in fast alle Jugendorganisationen Eingang gefunden haben.

Für die Einschätzung der Jugendarbeit als Sozialisationsinstitution ist es wichtig, sich die Bedingungen zu vergegenwärtigen, die ihre Arbeit prägen. Dazu gehören insbesondere die Freiwilligkeit der Teilnahme der Jugendlichen an den angebotenen Veranstaltungen, die Konkurrenz von schulischen Bildungsinstitutionen und kommerziellen Freizeitangeboten sowie die Vielzahl der Anbieter in diesem Bereich, die mangelnde Präzision der gesellschaftlichen Erwartungen an die Jugendpflege, ein erheblicher Legitimationszwang sowohl gegenüber Subventionsgebern wie gegenüber jugendlichen Adressaten und die Konkurrenz und Kooperation zwischen Jugendorganisationen und kommunaler Jugendarbeit.

Die öffentliche Förderung der Jugendpflege beruht auf der Annahme, daß in modernen, differenzierten Gesellschaften jugendlichen Gesellungsformen unterschiedlichen Typs eine wichtige Sozialisationsfunktion zukommt²³⁾, und daß es neben den durch schulische und berufsausbildende Anlässe zustande kommenden Sozialformen Gruppierungen altershomogener Art geben sollte, in denen, stärker als in der Schule und im Rahmen Berufsausbildung, spezifisch jugendliche Interessen und Bedürfnisse zum Zuge kommen können.

Im Hinblick auf diese Annahmen ist seit einiger Zeit der Zusammenhang von „sozialer Herkunft, Freiwilligkeit der Teilnahme und jugendlicher Interessenlage“²³⁾ als eine zentrale Problematik der Jugendpflege in das Blickfeld gerückt. Von daher baute sich dann eine weitreichende Kritik an den traditionellen Formen der Jugendarbeit insofern auf, als sie, sowohl durch die Art ihres inhaltlichen Angebots wie durch den sozialen Status der Mitarbeiter, eine mittelschichtenspezifische Orientierung erzeugt, die dazu führt, daß Angebote der Jugendarbeit im wesentlichen nur von seiten der Jugendlichen aus der Mittelschicht in Anspruch genommen werden²⁴⁾.

Die im Zusammenhang mit der politischen Protestbewegung der letzten Jahre in Gang gekommene Jugendarbeit mit „unterprivilegierten“ Gruppen, die als „Schulungsarbeit“ und als „Randgruppenarbeit“, bekanntgeworden ist, vollzieht sich in der Regel außerhalb der öffentlichen Jugendhilfe und wird auch nur selten von etablierten Organisationen der Jugendarbeit getragen.

Eine Abschätzung der tatsächlichen Wirksamkeit von freier und öffentlicher Jugendarbeit ist z. Z. so gut wie unmöglich. Dies gilt auch für die Wirksamkeit der Jugendfreizeitstätten, der Jugendbildungsstätten und entsprechender Einrichtungen.

Jugendsozialarbeit

Auch die mit dem Begriff Jugendsozialarbeit bezeichneten Programme und Leistungen der Jugendhilfe²⁵⁾ sind bisher kaum so analysiert worden, daß eine fundierte Aussage darüber möglich wäre, in welchem Grade durch die Aktivitäten in diesem Bereich ein Beitrag zur Realisierung des Anspruchs auf Erziehung geleistet wird. Die Tätigkeitsberichte

und internen Erhebungen dieses Bereiches geben im allgemeinen nur über die Art der Aktivitäten Auskunft und nennen als solche Jugendwohnheime, berufsbezogene Kurse, Jugendgemeinschaftswerke und internationale Begegnungen.

Jugendschutz

Entsprechendes gilt für die Aktivitäten des Jugendschutzes. Die damit bezeichneten Bestrebungen, Institutionen, Gesetze und praktischen Maßnahmen werden in jüngster Zeit zunehmend als problematisch empfunden, weil sie, vor allem was die gesetzlichen und institutionellen Grundlagen betrifft, auf veralteten Voraussetzungen hinsichtlich der Sozialisationsituation von Kindern und Jugendlichen beruhen²⁶⁾. In dem Maße, wie die Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen in vielerlei Hinsicht „öffentlich“ werden, und wie die Welt der Erwachsenen auf dem Wege über die Massenmedien allen Heranwachsenden zugänglich wird, kann die ursprünglich am Konzept der „Pädagogischen Provinz“ orientierte Praxis und Zielsetzung des Jugendschutzes nicht mehr als sinnvoll und wirksam erachtet werden.

Einerseits sind zwar wichtige Momente, denen die Idee des Jugendschutzes entspringt, nämlich die Sonderstellung der Jugend gegenüber der Erwachsenenwelt, der Gedanke der Schutzbedürftigkeit und Abschirmbedürftigkeit der Jugend, weiterhin gültig; aber die Problemlagen, die sich hinter diesen Begriffen verbergen, haben sich gewandelt. Insbesondere haben die Erkenntnisse der modernen Sozialisationsforschung den Blick dafür geöffnet, daß Gefährdungen nicht so sehr aus punktuellen Erscheinungen an einem zufälligen Punkt der Lebensgeschichte resultieren, die auch punktuell zu bekämpfen sind, sondern daß sie das Ergebnis von längerfristigen Erziehungsausfällen darstellen, auf deren Behebung und Ausgleich die Anstrengungen primär gerichtet sein müßten. Auch die Aufgaben des Jugendschutzes können nur im Zusammenhang einer Gesamtkonzeption der Jugendförderung und unter Einbeziehung der Sozialisationsituation im ganzen formuliert werden.

2.6 Sozialisation durch Öffentlichkeit

Zur Beurteilung der Situation der Kinder und Jugendlichen in der BRD unter dem Gesichtspunkt der Sicherung des „Rechtsanspruchs auf Erziehung“ gehört auch ein Blick auf die Einflüsse der „Öffentlichkeit“. In besonderen Institutionen organisierte Lernprozesse sind Ausdruck einer gesellschaftlichen Übereinkunft darüber, welche Lernprozesse in jedem Fall und unbedingt in der jungen Generation stattfinden sollen. Daneben gibt es aber prägende Einflüsse und Einwirkungen in großer Zahl im täglichen Leben an den verschiedensten Orten und ausgehend von unterschiedlichen Einflußquellen. Dazu gehören Spielgruppen, Kino, Lektüre, Werbung, politische Propaganda, Reiseeindrücke usw. Diese im einzelnen schwer zu gewichtenden und abzuwägenden Einwirkungen sind — zumindest als eine wichtige unbe-

kannte Größe — bei einer Analyse der Sozialisations-situation der Kinder und Jugendlichen unter dem Aspekt „Rechtsanspruch auf Erziehung“ im Blick zu behalten. Sie entscheiden in erheblichem Umfang über Chancen und Grenzen der institutionalisierten Lernprozesse, die faktisch wie theoretisch relativiert werden durch den Umstand, daß sie als Interventionen in einem immer schon stattfindenden und in seinen Auswirkungen kaum kontrollierbaren, ungeplanten Sozialisationsprozeß ablaufen und gesehen werden müssen.

Überblickt man das in den vorhergehenden Abschnitten Gesagte, so wird deutlich, daß alle Erziehungsinstitutionen in unserer Gesellschaft im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung vor spezifischen Problemen stehen. An vielen Stellen zeigen sich Diskrepanzen zwischen dem, was erziehungs- und gesellschaftspolitisch wünschenswert sowie beim Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse möglich wäre, und dem, was tatsächlich realisiert wird. Das gilt in gleicher Weise für Familie, vorschulische Erziehung, Schule, Berufsausbildung und Jugendhilfe.

Die vielfältigen Probleme sind im Zusammenhang mit einer neuen, kritisch-bewußteren Einschätzung und Bewertung der Situation der Kinder und Jugendlichen in der Gesellschaft schärfer ins Bewußtsein getreten. Sie sind aber auch deutlicher geworden, weil durch die Differenzierung des gesellschaftlichen Lebens, durch die Forderung nach neuen und höheren Qualifikationen im beruflichen Bereich und mit der Zunahme der Voraussetzungen für das Verständnis der gesellschaftlichen Prozesse und Zusammenhänge die Ansprüche an die Erziehung gestiegen sind.²⁷⁾

Um aktiv an gesellschaftlichen Vorgängen im beruflichen, politischen und wirtschaftlichen Bereich teilnehmen zu können, benötigt der junge Mensch mehr bewußte Erziehung, mehr systematisches Lernen, mehr Beratung und Hilfe als in früheren Generationen. Diese gestiegenen Ansprüche an die Erziehung haben eine quantitative und eine qualitative Seite: Quantitativ sind durch industrielle Arbeitsformen und durch den Demokratisierungsprozeß Lernnotwendigkeiten entstanden, die nur zum Teil in den herkömmlichen Erziehungsfeldern befriedigt werden können. Qualitativ sind die Erziehungsprozesse zunehmend dadurch gekennzeichnet, daß sie mit Plazierungswirkungen gekoppelt sind. Diese Tendenz macht mehr und mehr eine gegenläufige Anstrengung notwendig. Es muß dafür gesorgt werden, daß, unabhängig vom unmittelbaren Leistungsdruck, auch diejenigen Lernprozesse organisiert werden, die für den Erwerb von kritischer Distanz und von persönlicher Autonomie erforderlich sind.

Schließlich deutet sich eine charakteristische Verlagerung der geplanten Erziehungsprozesse auf außerfamiliale Erziehungssituationen, insbesondere auf die Schule, an. Die skizzierten bildungspolitischen Reformen zielen in ihrer Gesamttendenz darauf ab, schulische Bildung, berufliche Bildung und Weiterbildung zu einem zusammenhängenden System zu entwickeln.

Die traditionell der Jugendhilfe zugehörigen Bereiche sind in diesen Planungen bisher nur teilweise berücksichtigt worden. Mit Ausnahme der frühkindlichen Erziehung in Kindergärten, die ausdrücklich in die Bildungsgesamtplanung miteinbezogen wurden, sind die außerschulische Jugendbildung nur am Rande, andere Bereiche gar nicht einbezogen.

3. Sozialisationsprobleme und die Aufgaben der Jugendhilfe

Der Gang durch die verschiedenen Sozialisationsinstitutionen und die wenigstens globale Vergegenwärtigung einiger, im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf Erziehung wichtiger Probleme und Entwicklungstendenzen erlaubt nunmehr eine genauere Lokalisierung der Jugendhilfe im Sozialisationsystem der BRD und eine genauere Bestimmung des Aufgabenfeldes, das der Jugendhilfe zugeordnet ist.

Zunächst läßt sich der spezifische Beitrag der Jugendhilfe im Rahmen des Sozialisationsystems der BRD mit zwei generellen, später im einzelnen zu konkretisierenden Stichworten kennzeichnen. Offensichtlich steht bei einer großen Zahl von Aufgaben und Tätigkeiten das Ziel im Vordergrund, elementare Erziehungsleistungen zu sichern. Hier geht es um die Sicherung grundlegender, für eine gedeihliche Entwicklung unabdingbarer Erziehungsvoraussetzungen insbesondere da, wo Ausfälle in der Familie oder in anderen Erziehungsinstitutionen zu Mängeln, Gefährdungen, Problemen und Schwierigkeiten führen.

Der zweite übergreifende, die Jugendhilfe im Ganzen betreffende Komplex läßt sich mit dem Stichwort der Sicherung der spezifischen Interessen der Kinder und Jugendlichen im Konflikt zwischen der heranwachsenden Generation, und zwar von Individuen oder Gruppen, und der Gesellschaft bezeichnen. Damit soll nicht gesagt werden, daß die Jugendhilfe faktisch sich heute schon in ausreichendem Umfang um diese beiden Probleme bemüht und die damit bezeichneten Aufgaben in ausreichendem Umfang wahrnimmt. Es soll damit nur eine Intention bezeichnet werden.

Neben diesen beiden, die Jugendhilfe im ganzen betreffenden Perspektiven gibt es offensichtlich Aufgaben der Jugendhilfe, die in sehr enger Weise bezogen sind auf Probleme bestimmter Altersstufen und im Zusammenhang mit Erziehungsinstitutionen bzw. einzelnen gesellschaftlichen Bereichen gesehen werden müssen. In diesem Sinne zeichnen sich ab Probleme im Zusammenhang mit der Situation der Kinder im Kleinkindalter, im Schulalter und mit der Situation der Jugend in Arbeit und Beruf, in der Politik und schließlich in der Freizeit.

An dieser Stelle erhebt sich die Frage, ob das damit relativ grob umrissene Aufgabenfeld angesichts der im vorausgegangenen skizzierten Entwicklungen und Tendenzen im Sozialisationsfeld und angesichts der zahlreichen, an vielen Stellen dieses Berichts

zutage getretenen Mängel und Unzulänglichkeiten als einheitliches, der Jugendhilfe und dem Jugendamt zugehöriges Aufgabengebiet gesehen und weiter ausgebaut werden kann, oder ob es nicht zweckmäßiger wäre, die einzelnen Aufgabengebiete entweder unter bestehende Institutionen, etwa dem Schulamt, dem Sozialamt oder dem Gesundheitsamt aufzuteilen, oder aber eine ganz neue Institution zu schaffen. Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, dieses Aufgabenfeld genauer zu beschreiben und im einzelnen konkreter zu bestimmen, um die Lösung welcher Probleme es hier geht.

Problemlagen der Jugendhilfe

Aus einer Reihe von Gründen empfiehlt es sich, in diesem Zusammenhang zunächst nicht von „Aufgaben“ zu sprechen, sondern zunächst die Problemlagen in den Blick zu nehmen, auf die die Arbeit der Jugendhilfe bezogen ist.

Dieser Ansatzpunkt bietet eine Reihe von Vorteilen für die Beschreibung des spezifischen Beitrags der Jugendhilfe im Rahmen des Erziehungssystems. Zunächst erlaubt die Orientierung an grundsätzlichen Problemlagen eine Kritik vorhandener und unter Umständen bloß noch historisch sich rechtfertigender Aufgabenkataloge. Die Beziehung auf Probleme erlaubt die Diskussion der Frage, ob und wieweit Aufgaben, die von der Jugendhilfe wahrgenommen werden, noch Antworten auf real vorhandene Probleme darstellen, oder ob sie sich eventuell nur noch durch Tradition und Herkommen halten, während die eigentlichen Probleme längst andere geworden sind. Insofern zwingt die Orientierung am Begriff der Problemlagen zu einem dauernden Bezug zur sozialen Realität.

Darüber hinaus eröffnet die Orientierung an diesem Ansatzpunkt einen Bezugsrahmen, der offen ist für künftige Entwicklungen, für neue Einsichten, für fortschreitende gesellschaftliche Entwicklungen und für unterschiedliche politische Bewertungen. Probleme kann man verschieden sehen, beurteilen, beantworten; man kann verschiedene Problemlösungsstrategien anwenden und wird dies auch tun, je nachdem über welche Informationen man hinsichtlich des Problems verfügt und wie man das betreffende Problem beurteilt.

Schließlich ist die Orientierung am Begriff der Problemlage besonders zweckmäßig in einem Feld, in dem es darum geht, auf relativ rasch wechselnde Veränderungen und Erziehungsprobleme adäquat zu reagieren; wo es also weniger als in der Schule um die Durchführung vorformulierter und fixierter Aufgaben geht.

Auf diesem Hintergrund zeichnen sich folgende Problemlagen ab:

3.1 Problemlagen im Zusammenhang mit der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen

Seit jeher sind eine ganze Reihe von Institutionen der Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Aufgabe

der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen innerhalb der verschiedenen Erziehungsinstitutionen, insbesondere in der Familie, gesehen worden. Im einzelnen handelt es sich um die Sicherung der ökonomischen und räumlichen Voraussetzungen der Erziehung, der physiologisch-hygienischen sowie der emotional-sozialen Voraussetzungen zur Vermeidung von Hospitalismus, Trennungsschäden und Bindungslosigkeit und um die Sicherung der Voraussetzungen für die im Hinblick auf gesellschaftliche und kulturelle Erfordernisse notwendigen Lernprozesse.

Die inhaltlich-konkrete Festlegung der skizzierten Voraussetzungen kann nicht ein für allemal erfolgen. Sie ist vielmehr Thema einer permanent zu führenden Diskussion. In sie müssen die jeweils neuesten Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung ebenso eingehen wie die im Zusammenhang mit den gesellschaftlich-politischen Prozessen sich verändernden jugend- und erziehungspolitischen Zielsetzungen.

Dabei sind die folgenden, in der gegenwärtigen erziehungs- und jugendpolitischen Diskussion hervortretenden Gesichtspunkte besonders zu betonen:

Erstens die Einsicht, daß die sozio-ökonomische Situation der Eltern sich in erheblichem Umfang auf die Erziehungsprozesse auswirkt und daß die Einflüsse der sozialen Schicht zu erheblichen Benachteiligungen und zum Ausfall elementarer Erziehungsleistungen führen können.

Zweitens die Erkenntnisse hinsichtlich der altersspezifischen Bedingungen und Voraussetzungen der Sozialisation, wonach sich Sozialisationsprobleme in unterschiedlichen Altersstufen in verschiedener Form stellen und bestimmte Stufen — als „sensible“ oder „kritische“ Phasen — für das Gelingen oder Mißlingen von Erziehungsvorgängen eine besondere Bedeutung haben.

Drittens die Einsicht, daß elementare Voraussetzungen für geglückte Sozialisationsprozesse nicht nur im familialen Erziehungsfeld, sondern ebenso im Kindergarten, in der Schule und in der Berufsausbildung fehlen können (z. B. da, wo elementare Bedürfnisse nach emotionaler Anerkennung nicht befriedigt werden).

Viertens die Einsicht, daß elementare Voraussetzungen für die Sozialisation überall da fehlen, wo die Erziehung in überholten Formen und unter Vernachlässigung der vorhandenen Einsichten in die psychischen und sozialen Bedingungen der Erziehungsprozesse geschieht.

3.2 Problemlagen im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum und Gesellschaft

Für die Jugendhilfe sind ferner grundlegend Problemlagen im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum oder Gruppen und Gesellschaft im Sozialisationsprozeß. Für den hier interessierenden Zusammenhang ist es zweckmäßig, davon auszugehen, daß es zumindest zwei Formen von Konflikten im Sozialisationsprozeß gibt, die das Verhältnis jugendlicher Individuen oder Gruppen zu ge-

sellschaftlichen Gruppen und deren Erwartungen betreffen:

Erstens gehören dazu die mehr oder weniger in allen komplizierten, hochentwickelten Gesellschaften auftretenden Anpassungskonflikte Jugendlicher beim Hineinwachsen in diese Gesellschaften. Sie sind eng verbunden mit dem Anspruch Jugendlicher auf eigene Lebensformen, Verhaltensweisen und Orientierungen. Dies führt zumindest von einem bestimmten Punkt an zu Konflikten mit der Erwachsenenwelt. Solche Konflikte können latent bleiben oder manifest werden und sich in unterschiedlichen Formen als „Rebellion“, als Drängen auf Veränderung, als sozialer Rückzug, als Entfremdung und Ablehnung oder als jugendliche Subkultur äußern.

Davon zu unterscheiden sind zweitens jene Konflikte, die sich aus Benachteiligungs- und Deklassierungsprozessen ergeben und sich in den verschiedensten Formen von Dissozialität und Kriminalität äußern. Sie stehen nicht selten in einem engen Verursachungszusammenhang mit dem Ausfall elementarer Erziehungsleistungen und treten in schichtspezifisch differenzierten Formen auf. Gegenüber einer älteren Auffassung, die dissoziales Verhalten Jugendlicher ohne weiteres als kriminell belegte und damit selbst dazu beitrug, den weiteren Weg dieser Jugendlichen zu kriminalisieren, hat sich heute mehr und mehr die Einsicht durchgesetzt, daß es sich hier um Konflikte handelt, die vor allem als Folge ausgefallener Sozialisationsprozesse gewertet und dementsprechend beantwortet werden müssen.

Für das Verständnis dieser Probleme sind die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analysen über Abweichungs- und Konfliktprobleme wichtig; insbesondere erstens jene, welche auf die Entstehungsbedingungen „abweichender Formen jugendlichen Verhaltens“ in ihren verschiedenen sozialstrukturellen und historischen Ursachen und Ausprägungen (sozialer Rückzug, politischer Protest, Dissozialität, Randgruppen und Subkulturen) hinweisen; zweitens solche, die Auskunft über typische Reaktionen und „Abwehrmaßnahmen“ der „Gesellschaft“ gegenüber abweichendem Verhalten geben und drittens alle, welche sich mit den Voraussetzungen und Schwierigkeiten von Resozialisierungsprozessen beschäftigen.

3.3 Problemlagen im Zusammenhang mit der Sozialisationsituation der Kinder und Jugendlichen im Kleinkind- und Schulalter

Neben den beiden erstgenannten Problembereichen, die Probleme bezeichnen, welche sich grundsätzlich auf alle Altersstufen und Daseinsbereiche der Kinder und Jugendlichen beziehen und insofern Problemlagen der Jugendhilfe im ganzen bezeichnen, erscheint es sinnvoll, weitere abzugrenzen, die jeweils typische Probleme innerhalb bestimmter Lebensphasen oder Lebensbereiche umfassen.

Im ersten Bereich dieser Art sollen Probleme herausgestellt werden, die im Zusammenhang mit der

Sozialisationsituation der Kinder im Kleinkindalter stehen. Hier stellt die Diskussion um die pädagogische Verbesserung der Kindergartenarbeit den wichtigsten Ausgangspunkt dar. Sie bezieht sich sowohl auf Fragen der personellen Ausstattung, des pädagogischen Programms, der räumlichen Ausstattung als auch auf die Frage des Zusammenhangs dessen, was im Kindergarten geschieht, mit der Schulerziehung.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die in diesem Problembereich zu berücksichtigen sind, erstrecken sich auf die Beeinflussbarkeit von Lern- und Entwicklungsvorgängen im frühen Kindesalter, auf die gesellschaftliche Bedingtheit der Lernfähigkeit sowie auf die Möglichkeiten und Grenzen einer kompensatorischen Erziehung in diesem Alter zum Ausgleich einer mangelhaften familialen Sozialisation.

In Verbindung mit der Sozialisationsituation der Kinder und Jugendlichen im Schulalter ergeben sich zunächst einmal vielfältige Probleme, welche durch die spezifische „Rolle“ der Schule in unserer Gesellschaft geprägt sind. Im Hinblick auf die Reformbestrebungen wird die Stellung der Schule in Zukunft noch stärker als bisher schon durch folgende Kriterien charakterisiert sein: die Schule (im weitesten Sinn) wird das zentrale Bildungs- und Erziehungszentrum darstellen, das alle Kinder und Jugendlichen für eine große Zahl von Jahren für einen erheblichen Teil des Tages erfaßt. Das Schulsystem wird in steigendem Maße die zentrale Sozialisationsinstanz und Plazierungsinstanz überhaupt sein und insofern die wichtigste Vermittlungsagentur für soziale Chancen. Selbst wenn es gelingt, die Durchlässigkeit und Offenheit des Schulsystems zu erhöhen und durch den Grundsatz der Spezifizierung und Begabungsdifferenzierung den Leistungsdruck an einigen Stellen zu mindern, wird doch das Schulsystem als Ganzes eine Leistungsmotivation vermittelnde und nach „Leistung“ siebende Institution bleiben.

Probleme, die aus dieser Situation entstehen, zeichnen sich vor allem in folgender Hinsicht ab. Einmal wird es in den Schulen nach wie vor spezifische Stress-Situationen für Kinder und Jugendliche geben, deren rechtzeitiges Erkennen und Abfangen um so bedeutsamer erscheint, je stärker die Stellung der Schule als alles überragende Sozialisationsinstanz wird. Zum anderen werden mit zunehmender Bedeutung der Schule jene Probleme wichtiger, die sich aus der „sozialen Distanz“ zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen und der Schule darstellen (die soziale Distanz der Eltern aus der Arbeiterschaft und bestimmten Kreisen der Landwirtschaft gegenüber der Schule, die Sprachdistanz zwischen Schule und großen Bevölkerungsgruppen usw.).

Auch hier gibt es eine Reihe von wissenschaftlichen Erkenntnissen, die im Hinblick auf die genannten Probleme relevant sind. Aussagen der soziologischen und sozialpsychologischen Forschung über Auf- und Abstiegsprozesse und deren Auswirkungen gehören ebenso hierher wie die Ergebnisse der Sozialpädagogik, soweit sie sich mit der Forderung nach einer „sozialpädagogisch orientierten Schule“ befassen.

3.4 Problemlagen im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Beruf, Politik und Freizeit

Die Probleme in den genannten drei Bereichen sind in ihrer jeweiligen spezifischen Eigenart sowohl bestimmt durch die unterschiedliche Bedeutung, die sie im Erleben des jungen Menschen haben, als auch durch ihren Stellenwert im gesellschaftlichen Prozeß. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Ansatzpunkte für die Lösung der in den genannten Feldern liegenden Probleme.

Der Bereich Beruf und Arbeit ist unmittelbar dem Produktionsprozeß zugeordnet. Er ist dadurch in starker Weise den Interessen der hier wirksamen Gruppen ausgesetzt, Interessen, die sich sowohl in Richtung auf Ausbildung für höchstmögliche Produktivität auf lange Sicht als auch in Richtung auf unmittelbare Verwertung von Arbeitsleistung und optimale Einsetzbarkeit auswirken. Vom Blickpunkt des jungen Menschen her gesehen stehen in diesem Bereich das Interesse an optimaler Ausbildung, an guten Verdienstmöglichkeiten, an befriedigenden Arbeitsverhältnissen, an beruflichem Weiterkommen und an sozialen Aufstiegschancen im Vordergrund. Aus diesen unterschiedlichen Interessen können sich mehr oder weniger schwerwiegende Konflikte herleiten.

Als wissenschaftliche Basis für die Ermittlung der in diesem Feld liegenden Probleme und für die Analyse der Ansatzpunkte entsprechender Interventionen kommen zunächst die Ergebnisse der Forschungen zur beruflichen Sozialisation, insbesondere zur Sozialisationswirkung der beruflichen und betrieblichen Ausbildung und zur Problematik des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt in Frage. Darüber hinaus sind die Ergebnisse der Forschungen über die Auswirkungen beruflicher und betrieblicher Strukturen und Autoritätsverhältnisse auf die personale und soziale Entwicklung Jugendlicher von Interesse.

Probleme im Verhältnis von Jugend und Politik sind objektiv durch das gesellschaftliche Gewicht des Bereichs Politik, subjektiv durch die Bedeutung der Politik im Bewußtsein der jungen Menschen vorstrukturiert.

Im Erleben der Jugend gibt es zunächst keinen so engen Zusammenhang zwischen der individuellen Lebensplanung und Lebensgestaltung einerseits und dem „Politischen“ andererseits wie im beruflichen Bereich. Es ist zu vermuten, daß sich auch für viele Heranwachsende das politische System primär durch wirtschaftliche Leistungen legitimiert. Erst neuerdings wird diese Legitimationsbasis, zumindest für einen Teil der Jugend, fraglich; das politische und das wirtschaftliche System werden gemeinsam der Frage unterworfen, ob sie nicht im Zusammenspiel einerseits eine höchst problematische Begünstigung bestimmter Gruppen, andererseits aber auch soziale Ungerechtigkeit, Unmündigkeit und Ausbeutung begünstigen.

Als spezifische Probleme im Bereich von Jugend und Politik zeichnen sich in diesem Zusammenhang zu-

nächst einmal jene ab, die sich aus dem unterschiedlichen Grad an Informiertheit und politischer Aktivität bei den verschiedenen Gruppen Jugendlicher ergeben. Diese Unterschiedlichkeit erweist sich unter Gesichtspunkten wünschenswerter Demokratisierungsprozesse insofern als problematisch, als die verschiedenen Schichten und Gruppen von Jugendlichen in unterschiedlichem Ausmaß politisch informiert und aktiv sind und sich deshalb in unterschiedlichem Ausmaß an gesellschaftlich-politischen Prozessen beteiligen können. So gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Ausbildungs- bzw. Bildungsstand und dem Grad an politischem Interesse; weibliche Jugendliche zeigen durchschnittlich weniger politisches Interesse als männliche vergleichbarer Bildungsstufen. Als weiteres Problem im Verhältnis von Jugend und Politik erweist sich die relativ geringe Mitwirkungsmöglichkeit der Jugend an politischen Entscheidungen und die Tatsache, daß es bisher relativ wenige Möglichkeiten gibt, politisches Engagement im Spannungsfeld von politischem Lernen und politischer Aktion zu entwickeln.

Als wissenschaftliche Basis zur Ermittlung der Problemlagen im Verhältnis von Jugend und Politik bieten sich insbesondere die Ergebnisse der Forschungen zur politischen Sozialisation und zu den politischen Einstellungen der Jugend und ihrer Gruppen an. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Ergebnisse über die Abhängigkeit der politischen Sozialisation von Erziehungspraktiken und Erziehungsstil im Bereich von Familie, Schule, Beruf sowie von den Einflüssen des politischen Alltagsgeschehens und der politischen Propaganda.

Um die Probleme im Zusammenhang mit Jugend und Freizeit angemessen erkennen zu können, ist zunächst zu bedenken, daß Freizeit in unserer Gesellschaft weitgehend im Gegensatz zur Arbeitswelt begriffen wird. In zunehmendem Maße wird sie nicht nur für Hobby und Erholung, sondern auch für Fortbildung verwandt. Die Bedeutung der Freizeit als Lernfeld für Emanzipation und Selbstbestimmung wird noch kaum gesehen.

Im Hinblick auf Freizeit ergeben sich Probleme für junge Menschen u. a. aus dem gesellschaftlichen „Zwang“ zum Konsum bestimmter Freizeitgüter, sowie aus der Diskrepanz zwischen den verfügbaren Geldmitteln und den Kosten, die viele Arten des Freizeitkonsums verursachen. Weitere Probleme haben ihren Ursprung in den Wechselbeziehungen zwischen Arbeit und Freizeit, in der Suche nach passenden Freizeitpartnern und in der Frage, wie sich bestimmte Teile der Freizeit möglichst rationell für Fortbildung verwenden lassen.

Als wissenschaftliche Basis zur Ermittlung der in diesem Bereich vorhandenen Probleme liegen insbesondere vor: die Ergebnisse der Forschungen zum Freizeitverhalten der Jugend und dessen Abhängigkeit von sozialen, wirtschaftlichen und bildungsmäßigen Faktoren, die Aussagen über die „Freizeitkultur“ der Jugend und ihre finanziellen, wirtschaftlichen, politischen Aspekte und die Einsichten über den Zu-

sammenhang von Freizeit und Arbeit, sowie über die Rolle der Freizeit in bezug auf Lern- und Ausbildungsanforderungen in Schule und Betrieb.

4. Zur Frage der „Einheit“ der Jugendhilfe und zur Frage der Zuordnung der Jugendhilfe-Aufgaben zum Jugendamt

An dieser Stelle ist die Frage aufzugreifen, ob die aus den skizzierten Problemlagen sich ergebenden einzelnen Aufgaben überhaupt ein zusammenhängendes, vom Jugendamt wahrzunehmendes Aufgabenfeld ergeben, oder ob es sich hier nicht um eine so große Vielfalt und Heterogenität von Aufgaben handelt, daß ihre Durchführung verschiedenen Institutionen übertragen werden sollte.

In der Diskussion dieser Frage ist immer wieder darauf verwiesen worden, daß es in der Jugendhilfe auch um Aufgaben gehe, die ebenso wie zum Erziehungsgebiet zum Bereich der sozialen Daseinsfürsorge gehören, und es hat deshalb nie an Stimmen gemangelt, die eine Aufteilung des Gebietes der Jugendhilfe in den Sozialbereich einerseits und in das Bildungswesen andererseits befürworten. Institutionell würde dies bedeuten, daß diejenigen Aufgaben, die ihren Schwerpunkt im sozialen und medizinischen Bereich haben, den Sozial- und Gesundheitsämtern und diejenigen, die Bildungsaufgaben und -funktionen betreffen, entweder in das allgemeinbildende Schulwesen oder in die Erwachsenenbildung integriert würden. Im Hinblick auf das Jugendamt würde dies die Aufteilung der Aufgaben des jetzigen Jugendamtes auf Sozialamt, Bildungsverwaltung und Gesundheitsamt bedeuten.

Demgegenüber ist die Kommission der Auffassung, daß viele Argumente dafür sprechen, das Gebiet der Jugendhilfe in seiner ganzen, im Zusammenhang mit der Darstellung der Problemlagen umrissenen Breite als ein zusammengehöriges Aufgabenfeld zu sehen, die verschiedenen in diesem Feld vorhandenen Ansätze konzeptionell zu integrieren und dem allerdings erheblich modernisierten und ausgebauten Jugendamt die Verantwortung für die Realisierung der hier zu lösenden Aufgaben auf der örtlichen Ebene zu übertragen. Die Kommission vertritt diese Auffassung insbesondere aus folgenden grundsätzlichen Erwägungen (zu den pragmatisch-organisatorischen Aspekten s. Teil VI. dieses Berichts):

Erstens erscheint es historisch gesehen als Fortschritt, daß im Gegensatz zu früheren Epochen die Betreuung von hilfsbedürftigen Kindern zumindest seit Beginn dieses Jahrhunderts nicht mehr als rein materielle Versorgung, als ausschließlich medizinisch orientierte Versorgung oder aus sozialutilitaristischen Motiven erfolgt (Betreuung in Not geratener Kinder, um sie wieder zu nützlichen Gliedern der Gesellschaft zu machen), sondern daß im Zentrum aller auf Kinder und Jugendliche gerichteten Bemühungen der Erziehungsgedanke steht. Diese Tatsache verbietet die Einordnung der Funktionen des Jugendamtes in eine Sozialbehörde, wenn auch

nicht verkannt werden soll, daß die Entwicklung der modernen Sozialarbeit mit ihrer Betonung der „Hilfe zur Selbsthilfe“ die Unterschiede zwischen Sozial- und Jugendhilfe verringert hat.

Zweitens erscheint es im Hinblick auf die stärker werdenden Zugriffe, denen Kinder und Jugendliche sowohl im schulischen Bildungssystem als auch in der beruflichen Ausbildung ausgesetzt sind, notwendig, daß eine von Schule und Berufsausbildungsinstitutionen unabhängige Instanz die Vertretung der spezifischen Interessen von Kindern und Jugendlichen wahrnimmt. Sie hat sich kritisch und korrigierend gegenüber allen Zugriffen zu verhalten, die von anderen Interessen als denen einer optimalen Verwirklichung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung geleitet werden. Es ist kaum anzunehmen, daß die Neugestaltung der Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen die Existenz einer solchen kritischen, korrigierenden, ergänzenden und unterstützenden Erziehungsbehörde in absehbarer Zeit überflüssig machen könnte. Ähnliche Überlegungen sprechen auch gegen eine Zuordnung der außerschulischen Jugendbildung zur Erwachsenenbildung.

Drittens erscheint es notwendig und im Rahmen neuerer Entwicklungen auch durchaus möglich, die traditionell als „Jugendfürsorge“ und „Jugendpflege“ unterschiedenen Aufgaben in ihrem Zusammenhang zu sehen und eine entsprechende einheitliche organisatorische Basis zu entwickeln. Die Kommission ist der Auffassung, daß die in den Problemlagen entwickelten Perspektiven und insbesondere der Gedanke des Jugendamtes als einer Instanz zur Vertretung und Durchsetzung der Interessen von Kindern und Jugendlichen die Grundlage für eine solche umgreifende, die traditionell getrennten Aufgabenbereiche zusammenfassende Konzeption sein könnte. Sie sieht darüber hinaus einige Entwicklungen in der Praxis, und zwar sowohl von seiten der Jugendbildung und der Jugendorganisationen als auch aus dem Jugendamt heraus, die die Verwirklichung einer solchen integrierten Konzeption erleichtern könnten. Zu diesen Entwicklungen gehört von seiten der Jugendpflege und der Jugendorganisationen die Tendenz, die geschlossene, an Verbandszugehörigkeit orientierte Arbeit zugunsten offener d. h. nicht an Mitgliedschaft gebundene Arbeit zu erweitern; ferner der Versuch, diese Arbeit auf unterprivilegierte Gruppen zu konzentrieren, d. h. eine bisher vor allem an Jugendliche der Mittelschicht sich wendende Arbeit zu modifizieren und zu ergänzen zugunsten der Arbeit mit Randgruppen, Gefährdeten, Benachteiligten und schließlich die Tendenz, sich mehr als bisher als Interessenvertretung der Jugend gegenüber Interessen anderer Gruppen zu verstehen.

Von seiten der Arbeitsgebiete, die traditionellerweise der Jugendfürsorge zugerechnet werden, kommen dem entgegen: ein betont gesellschaftliches und politisches (gegenüber einem individuell-therapeutischen) Verständnis der fürsorgerischen Aufgaben im Zusammenhang mit den Sozialisationsprozessen und eine Erziehungsauffassung, die die Unterscheidung von „normaler, gesunder“ und „gefährdeter,

asozialer" Jugend für problematisch hält und die die Vertretung von Interessen aller Kinder und Jugendlichen an diese Stelle setzt.

Die Kommission ist sich auch im klaren darüber, daß die von ihr vorgeschlagene Lösung nicht die einzig denkbare ist. Gerade der internationale Vergleich zeigt, wie in den verschiedenen Ländern die bei uns im Jugendamt zusammengefaßten Aufgaben unterschiedlich organisiert und aufgeteilt sind. Insbesondere die Trennung von Jugendpflege und Jugendfürsorge, die die Kommission aus den obengenannten Gründen ablehnt, findet sich in einer Reihe von Ländern. Dabei sind die für die Jugendpflege zuständigen Stellen meist dem Schulbereich zugeordnet, oder es bestehen Büros oder Räte für „Nationale Erziehung“ wie in Belgien.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung in der DDR, wo sich, bei gleicher Ausgangslage bis zum zweiten Weltkrieg, in den vergangenen zwei Jahrzehnten folgende Trennung ergeben hat: Die Jugendbildung ist ausschließlich Angelegenheit der FDJ, die ihrerseits dem Amt für Jugendfragen beim Ministerrat der DDR untersteht und sowohl auf der beruflichen wie auf der schulischen Ebene organisiert ist. Die Zuständigkeit für die Jugendhilfe liegt demgegenüber beim Ministerium für Volksbildung.²⁸⁾

Die Kommission ist der Auffassung, daß die Durchmusterung der institutionellen Lösungen im europäischen Raum kein im Ganzen überzeugendes und ohne weiteres auf die Verhältnisse in der BRD übertragbares Modell ergibt, das im Prinzip entscheidend besser wäre, als das zur Zeit bestehende. Dies bedeutet aber keinesfalls, daß die bestehenden Regelungen nicht im einzelnen erheblich modifiziert und verbessert werden müßten.

5. Notwendige Arbeitsprozesse im Jugendamt

Damit die Jugendämter die aus den Problemlagen sich ergebenden Aufgaben in ihrer ganzen Vielfalt erkennen, wahrnehmen und optimal durchführen können, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. In einer allgemeinen Form lassen sich die damit zusammenhängenden Aufgaben wie folgt beschreiben:

Jugendämter haben die gesellschaftlichen Prozesse unter dem Blickpunkt der oben skizzierten Problemlagen ständig daraufhin zu beobachten, ob sich neue Situationen, Forderungen oder Einsichten ergeben, die es im Hinblick auf die Sicherung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung für notwendig oder zweckmäßig erscheinen lassen, anregend, gestaltend oder korrigierend ak-

tiv zu werden. Sie sollten sich dabei möglichst weitgehend der Ergebnisse der entsprechenden wissenschaftlichen Forschungen bedienen. Sie sollten über die Zielsetzung solcher Aktivitäten und über die Möglichkeiten ihrer Erreichung Klarheit gewinnen, für die Bereitstellung der Voraussetzungen zur Durchführung der verschiedenen Aktivitäten Sorge tragen und durch systematische Planung Strategien unterschiedlicher zeitlicher Reichweite zur Verwirklichung der erstrebten Ziele entwickeln.

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

Erstens Prozesse der Diagnose und Analyse. Hierbei kommt es darauf an, diejenigen Informationen zu sammeln und auszuwerten, die für die Sozialisationsproblematik wichtig sind. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung müssen aufgenommen und zusammen mit Beobachtungen und Erfahrungen systematisch unter Gesichtspunkten, die sich aus den einzelnen Problemlagen ergeben, verarbeitet werden. Jugendhilfesituationen sind hinsichtlich ihrer politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Aspekte zu analysieren.

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

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

Viertens Prozesse der Planung. Hierbei ist erforderlich, aus Erfahrungen und wissenschaftlichen Ableitungen kurz-, mittel- und langfristige Strategien zur Durchsetzung spezifischer Ziele zu entwickeln.

Diese Prozesse müssen — zum Teil arbeitsteilig — auf den verschiedenen Ebenen der Jugendamtsarbeit, d. h. auf der Ebene der Landesjugendämter, der örtlichen Jugendämter und hier noch einmal, je nach Größe dieser Ämter, unterschiedlich realisiert werden. Es gilt sie so zu bewältigen, daß Einschränkungen auf der einen Ebene, die eventuell durch örtliche Gegebenheiten und geringere Größe des Jugendamtes bedingt sind, durch entsprechende Zuleistungen und Zuarbeiten von der nächsthöheren Ebene ausgeglichen werden. Es wird darauf zurückzukommen sein, welche Konsequenzen und Forderungen sich daraus im einzelnen ergeben.

IV. Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im Jugendamt

Die im vorigen Abschnitt formulierten generellen Aufgaben der Jugendämter bedürfen für die praktische Arbeit einer viel weitergehenden Konkretisierung als sie bisher gegeben werden konnte. Dabei ist zu bedenken, daß sich die Arbeit der Jugendämter in einer bestimmten gesellschaftlichen Umwelt und unter „Gegebenheiten“ der verschiedensten Art vollzieht, die diese Arbeit erheblich beeinflussen. Bevor daher Aufgaben im einzelnen präzisiert werden können, erscheint es notwendig, sich mit jenen „Gegebenheiten“ zu befassen, innerhalb derer sich die oben sehr allgemein formulierte Aufgabe der Jugendämter in direkte Tätigkeiten umsetzt. Erst auf der Basis einer Analyse dieser Bedingungen erscheint es letztlich möglich, Aufgaben für das Jugendamt so zu formulieren, daß überhaupt Chancen zu ihrer Verwirklichung bestehen. Es könnte sich nämlich im Hinblick auf die gesellschaftliche Einordnung der Jugendämter als notwendig erweisen, neben solchen Aufgaben, die sich direkt auf die Sicherung des Rechtsanspruchs der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung beziehen, andere zu formulieren, deren Ziel darin besteht, zunächst einmal überhaupt die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die erstgenannten Aufgaben mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden können.

Außerdem bieten Hinweise auf spezifische „Gegebenheiten“, unter denen sich Jugendamtsarbeit in unserer Gesellschaft vollzieht — neben den aus der Bestandsaufnahme des Teils II gewonnenen Einsichten — wesentliche Ansätze für Reformvorschläge im Bereich der Jugendamtsarbeit.

In die Darstellung ausgewählter „Gegebenheiten“ der Jugendamtsarbeit sollen erstens Bedingungen einbezogen werden, die sich aus dem Standort der Jugendhilfe innerhalb des Gesellschafts- und insbesondere des Sozialisationssystems der BRD ergeben; zweitens Bedingungen, die sich aus inneren Organisationsgliederungen der Jugendämter herleiten, und drittens solche, die aus der Situation der Jugendamtsmitarbeiter im Spannungsfeld widersprüchlicher Erwartungen erwachsen.

1. Bedingungen im Zusammenhang mit dem Standort der Jugendhilfe im sozio-ökonomischen System und im Sozialisationssystem der Bundesrepublik Deutschland

Im vorausgegangenen Abschnitt ist gezeigt worden, daß es in allen Problemlagen um die Vertretung und Durchsetzung des Interesses der Kinder und Jugendlichen an optimalen Erziehungsbedingungen geht. Dieses Interesse muß häufig gegen die Intentionen und Ziele anderer Gruppen, Instanzen und Kräfte vertreten und behauptet werden. Dabei erhebt sich

die Frage, über welche gesetzlich festgelegten und institutionell gesicherten Möglichkeiten und Kompetenzen die Jugendämter derzeit für die Durchsetzung solcher Interessen verfügen.

Der Bereich der Jugendhilfe nimmt im Rahmen des vornehmlich leistungsorientierten sozio-ökonomischen Systems der Bundesrepublik eine „Randstellung“ ein. Diese Feststellung entspricht der in der neueren Soziologie zur Klassen- und Herrschaftsproblematik diskutierten „Disparitätsthese“¹⁾, wonach gesellschaftliche Bereiche, die in einer gewissen Entfernung von dem als gesellschaftlich vorrangig erachteten ökonomischen Zentrum liegen, in der Regel nur über beschränkte Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen verfügen. Umgekehrt besitzen diejenigen Bereiche der Gesellschaft, die vornehmlich wirtschaftlichen Zielen dienen, ein höheres Maß an sozialer Anerkennung und damit in der Regel auch größere Möglichkeiten der Durchsetzung ihrer politischen Ziele.

Die „Randstellung“ der Jugendhilfe erweist sich mit besonderer Deutlichkeit, wenn man sie — wie es in diesem Bericht geschieht — als einen Komplex von Institutionen zur Lösung von Sozialisationsproblemen betrachtet. Unter diesem Aspekt wird von besonderer Wichtigkeit, daß sie innerhalb des Erziehungssystems nur in beschränktem Umfang über Erziehungsfelder verfügt, die ganz ihr zugeordnet sind, und selbst wo dies der Fall ist, liegen diese Felder — mit Ausnahme der derzeit stark beachteten Vorschulerziehung — nur am Rande des öffentlichen Interesses.

Diese mangelnde funktionale Eigenständigkeit der Jugendhilfe schränkt ihren Handlungsspielraum erheblich ein. Der Jugendhilfe wird zwar unter anderem die Aufgabe zugesprochen, das, was nach den gesellschaftlichen Normen als „defizitär“ und „abweichend“ bewertet wird, zu beheben; sie verfügt jedoch nur selten über die Möglichkeit, auf die Entstehungsbedingungen des abweichenden Verhaltens direkten Einfluß zu nehmen und für ihre Beseitigung zu sorgen.

Darüber hinaus bleiben die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die ökonomischen und psychisch-emotionalen Voraussetzungen der Erziehung unfruchtbar, wenn das Jugendamt keine Möglichkeit hat, dieses Wissen praktisch anzuwenden. So kennen Sozialarbeiter heute in der Regel die strukturellen Bedingungen sozialer Chancenungleichheit, die Probleme schichtspezifisch differenzierter Sozialisationsprozesse und die damit verknüpften negativen Konsequenzen. Sie sind aber gezwungen, immer wieder am Einzelfall wenigstens teilweise zu beheben, was sich ihrer Diagnose nach als Ergebnis komplexer sozialer Wirkfaktoren und Ursachenzusammenhänge erweist, die sie nur in den seltensten Fällen beeinflussen können.

Entsprechendes gilt für die Probleme, die sich aus der Wohnraumnot in den Ballungsgebieten ergeben. Deren negative Auswirkungen auf die familialen Erziehungsprozesse sind bekannt; es gibt für die Jugendhilfe jedoch nur in den seltensten Fällen eine Möglichkeit, die „Wurzel“ des Problems zu beseitigen.

Diese Spannung zwischen einem an sich vorhandenen Wissen einerseits und den eingeeengten Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe andererseits führt zur Forderung vieler Sozialarbeiter, verstärkten Zugang zu politischen Entscheidungsgremien und größeren Einfluß auf die Gesetzgebung zu gewinnen, um damit aus der begrenzten Rolle des „Sozialsanitäters“ herauszutreten.

Auch in Tätigkeitsbereichen, die über die Beobachtung und Kontrolle gefährdeter Sozialisationsprozesse und abweichenden Verhaltens hinausgehen, findet das Jugendamt kaum ein im Sinne gesamtgesellschaftlicher Funktionalitätsvorstellungen gesichertes Erziehungsfeld vor. Z. B. in den Bereichen der politischen und kulturellen Bildung sowie innerhalb der Freizeitpädagogik trifft die öffentliche Jugendhilfe auf konkurrierende Institutionen (Schule, Berufsausbildung, kommerzielle Freizeitindustrie), denen gegenüber sie über keine gleichwertigen Durchsetzungschancen verfügt.

Gerade weil die Jugendhilfe in vielen Bereichen nicht über eigene Erziehungsfelder verfügt, sondern auf Beeinflussung, Förderung und Verbesserung von Erziehungsprozessen ausgerichtet ist, die sich in anderen Institutionen abspielen, ist es von entscheidender Wichtigkeit, die Zugangs- und Einflußmöglichkeiten, über die die Jugendämter tatsächlich verfügen, genauer in den Blick zu nehmen.

Möglichkeiten des Zugangs

Gegenwärtig verfügen die Jugendämter aufgrund der bestehenden rechtlichen, verwaltungsmäßigen und politischen Verhältnisse gegenüber den verschiedenen Erziehungs- und Sozialisationsinstitutionen über unterschiedliche Möglichkeiten des Zugangs, der Kooperation und der Durchsetzung von Jugendhilfezielen.

Nicht überall sind die Jugendämter in der Lage, aufgrund von gesetzlich oder verwaltungsmäßig festgelegten Zuständigkeiten und Rechten in dem erforderlichen Umfang ihren Einfluß im Sinne einer „Interessenvertretung“ zum Wohle der Kinder und Jugendlichen geltend zu machen. An vielen Stellen sind sie auf das Entgegenkommen der betreffenden Institutionen angewiesen oder können ihrerseits nur auf dem Wege über informelle Beziehungen ihren Einfluß geltend machen.

Am stärksten ausgebaut und in gewisser Weise am eindeutigsten geregelt sind die Beziehungen des Jugendamtes zur familialen Sozialisation. Hier gibt es relativ eindeutige gesetzliche Normierungen, die insbesondere die Eingriffsmöglichkeiten und Eingriffsverpflichtungen bei drohender oder bereits eingetretener Verwahrlosung betreffen²⁾.

Diese Tatsache entspricht der historisch entstandenen und auch heute noch nachwirkenden starken Ausrichtung des Jugendamtes gegenüber Ausfällen und Mängeln der familialen Erziehung. Aus der heutigen Perspektive erscheint diese einseitige Akzentuierung zwar einerseits fragwürdig, insofern nämlich der Rechtsanspruch auf Erziehung als Recht auf „qualifizierte Ausbildung“ und als Recht auf eine zur aktiven Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen befähigende Erziehung nicht in der familialen Erziehung allein eingelöst werden kann. Andererseits rechtfertigen aber die neueren Ergebnisse der Bildungs- und Sozialisationsforschung mit ihrem Hinweis darauf, daß „kompensatorische“ Erziehungsangebote in späteren Etappen des Bildungs- und Ausbildungsweges relativ wirkungslos bleiben und die benachteiligenden Folgen einer erziehungsschwachen familialen Sozialisation nicht aufzuheben vermögen, die Betonung aller auf die familiäre Erziehungskraft bezogenen Interventionen des Jugendamtes.

Besonderes Interesse kann in der gegenwärtigen Situation der intensiven Diskussion um vorschulische Erziehung die Beziehung der Jugendämter zu den Kindergärten beanspruchen. Hier war es, abgesehen von den Fällen, in denen die Jugendämter Fachberaterinnen einsetzen, bisher kaum üblich und möglich, daß die Jugendämter einen Einfluß auf die inhaltlich-pädagogische Seite der Kindergartenarbeit genommen hätten. Ausmaß und Qualität der dortigen Arbeit hängen auch heute noch in der Regel weitgehend von der Qualität des betreffenden Fachpersonals ab.

Über einen Zugang zu den Schulverwaltungen verfügen die Jugendämter nur in beschränktem und mehr zufälligem Umfang. Das JWG schreibt keine Zusammenarbeit mit der Schulverwaltung vor. Es verpflichtet auch die Schulbehörden nicht zur Kooperation mit den Jugendämtern. In der Praxis ist für die Beziehungen zwischen den Jugendämtern und den Schulämtern eine, aus der Perspektive der Jugendämter gesehen, in der Sache liegende Ambivalenz kennzeichnend. Insofern es primär die schulischen Instanzen sind, die in der gegenwärtigen gesellschaftlichen Situation das Recht auf Erziehung durch eine qualifizierte schulische Ausbildung garantieren und sichern, muß es den Jugendämtern darauf ankommen, diesen schulischen Instanzen zuzuarbeiten. Aus dieser Perspektive legt sich den Jugendämtern eine positive Einschätzung des schulischen Sozialisationssystems nahe. Insofern dieses System jedoch durch Überbeanspruchung, durch Ignorierung sozialer und pädagogischer Konflikte und anderen problematischen Nebenwirkungen dazu tendiert, den Rechtsanspruch auf Erziehung auch wieder in Frage zu stellen, müssen Jugendbehörden zwangsläufig eine kritische Position gegenüber schulischen Instanzen entwickeln. In diesem Zusammenhang gehört die Tatsache, daß fast alle Erziehungsberatungsfälle als Schulprobleme anhängig werden.

In der Praxis dürfte das tatsächlich realisierte Ausmaß von Zusammenarbeit in hohem Maße von den örtlichen und persönlichen Konstellationen abhängen. Die Zusammenarbeit ist institutionell und durch verwaltungsmäßige und gesetzliche Grundlagen

nicht sehr wirkungsvoll vorstrukturiert. Die oben erwähnten „Schulprobleme“ werden in der Regel von den Schulbehörden erledigt, oder aber, wo entsprechende Einrichtungen vorhanden sind, von Schulberatungsstellen, Schulpsychologischen Diensten u. ä. Nur in Fällen, in denen gravierende Formen von dissozialem Verhalten auftreten, dürfte in der Regel das Jugendamt eingeschaltet werden.

Hinsichtlich so grundlegender Probleme der schulischen Sozialisation wie physische und psychische Überforderung, Orientierung des Schulunterrichts und der Leistungsanforderungen an Normen und Standards, die sich für viele Kinder und Jugendliche benachteiligend auswirken, besitzen die Jugendämter keine institutionell gesicherten Einwirkungsmöglichkeiten.

Im Feld der beruflichen Sozialisation und in bezug auf die Situation der Jugend am Arbeitsplatz sind die Zugangs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Jugendämter bisher relativ bescheiden. Wichtige Aufgaben (Berufsberatung) sind an die Arbeitsverwaltung übergegangen. Gegenüber dem Interesse der Sozialpartner, die Berufsausbildungsfragen zu bestimmen, hat sich das Interesse der Jugendbehörden, die pädagogischen Aspekte in eigener Zuständigkeit zu vertreten, nicht durchsetzen können. Die im JWG vorgesehenen Aktivitäten („Erziehungshilfen während der Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Berufstätigkeit einschließlich der Unterbringung außerhalb des Elternhauses“)³⁾ werden faktisch nur in geringem Maße ausgeübt. Es gibt auch keine gesetzlich gesicherte Mitwirkung der Jugendämter in den Gremien zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen des Jugendarbeitsschutzgesetzes. Im Bereich der akademischen Berufsausbildung sind im allgemeinen ebenfalls so gut wie keine Beziehungen zwischen den Jugendämtern und den Hochschulen vorhanden. Ähnlich wie gegenüber Problemen im schulischen Sozialisationssystem greifen Jugendbehörden auch im Hochschulbereich nur bei gravierenden Tatbeständen von Dissozialität und auch hier nur beim Personenkreis der bis zu 21jährigen ein.

Über so gut wie keine institutionalisierten und gesetzlich abgesicherten Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten verfügen die Jugendämter in bezug auf die Bundeswehr. Hier gibt es lediglich von Jugendorganisationen und einzelnen Jugendämtern ausgehende Initiativen und Arbeitsgemeinschaften, die jedoch keineswegs zu einer allgemeinen Praxis geworden sind.

Auch gegenüber Institutionen der freien Jugendhilfe und den in diesem Feld tätigen Gruppen und Organisationen verfügt das Jugendamt nur in sehr unterschiedlichem Umfang über Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten. Die Kooperations- und Zuständigkeitsverhältnisse sind durch die Forderung der Subsidiarität und neuerdings (insbesondere seit dem „Karlsruher Urteil“) durch die Forderung nach „vertrauensvoller und partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ gekennzeichnet. Durch diese Formulierung wird jedoch leicht verdeckt, daß Interessen und Zielsetzungen der behördlichen und freien Jugend-

hilfe durchaus verschieden sein können, daß die Jugendämter nicht immer in ausreichendem Maße über die Praxis der freien Jugendhilfe informiert sind und daß sie daher unter Umständen auch nur schwer ihrer Verantwortung für eine planmäßige und den Erfordernissen entsprechende Gestaltung der Jugendhilfe gerecht werden können. In den gleichen Zusammenhang gehört die Tatsache, daß die Jugendämter, unter anderem wegen ihrer unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten, an der Entwicklung der einzelnen Felder der Jugendhilfe selbst in verschieden starkem Ausmaß beteiligt sind. Während etwa die Entwicklung der sogenannten „offenen Erziehungshilfen“ weitgehend auf Initiative der Jugendämter zurückgeht, ist die Entwicklung der Jugendorganisationen so gut wie unabhängig von den Einflüssen der Jugendämter erfolgt. Die Zugangs- und Einflußmöglichkeiten der Jugendämter hinsichtlich der Einrichtungen der Erziehungshilfe im frühkindlichen Alter, also zu Säuglingsheimen, Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Pflegenestern usw., sind ebenfalls im einzelnen sehr unterschiedlich. Genauso haben die örtlichen Jugendämter keinen direkten Einfluß auf die Heim-erziehung, obwohl sie in einem wichtigen Bereich ihrer Tätigkeit noch ganz auf die Heime angewiesen sind. Ihr Problem besteht vorwiegend darin, die notwendigen Heimplätze zu finden.

Im Gegensatz dazu ist die Entwicklung der offenen Erziehungshilfen die eigentliche Domäne der Jugendämter. Auf diese Entwicklung waren sie nicht nur wegen des Fehlens an Heimplätzen angewiesen, sondern hier haben die Jugendämter auch die größte Möglichkeit der Einwirkung, der sie zunehmendes Gewicht beimessen.

Die Tätigkeit und das Engagement der Jugendämter im Bereich der Jugendbildung ist herkömmlich relativ gering. Analysen der Problematik der Jugendpflege in den Jugendämtern zeigen einmal den relativ geringen Umfang, in dem Jugendämter derzeit Aufgaben aus dem Bereich der Jugendpflege wahrnehmen, zum anderen die außerordentlich unterschiedliche Art und Weise, wie die kommunalen Jugendpfleger ihre Aufgabe sehen.

Die Angebote, Leistungen und Einrichtungen der Jugendhilfe, die auf die Situation der Jugend in Arbeit und Beruf bezogen sind, wurden in der Regel weniger von den Jugendämtern als vielmehr von überörtlich organisierten Trägern der freien Jugendhilfe entwickelt („Jugendsozialarbeit“). So haben die Jugendämter im allgemeinen auch nur geringe Möglichkeiten des Einflusses auf die Qualität und Zielrichtung der hier geleisteten Arbeit.

Der Überblick zeigt, daß die Jugendämter gegenüber den einzelnen Sozialisationsinstitutionen in sehr unterschiedlichem Ausmaß über Zugangs- und Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen. In den heutigen Regelungen drücken sich historische Entwicklungen aus, die ihrerseits z. T. Ergebnisse politischer Machtverhältnisse sind. Dieser Sachverhalt muß bei den weiteren Überlegungen unter dem Aspekt einbezogen werden, inwieweit dadurch die Jugendämter bei der Durchführung ihrer Aufgaben

als Instanz zur Vertretung der Interessen der Kinder und Jugendlichen gefördert oder aber behindert werden.

2. Bedingungen im Zusammenhang mit der organisatorischen Gliederung der Jugendämter

Die Art und Weise, in der Jugendämter die im vorausgegangenen Teil herausgestellten Sozialisationsprobleme zur Kenntnis nehmen und die sich daraus ergebenden Aufgaben angehen, hängt in starkem Maße auch von ihrer Organisationsform, insbesondere von der noch weithin anzutreffenden Aufgliederung in Jugendfürsorge und Jugendpflege ab.

Es ist zu vermuten, daß gerade durch diese Trennung eine Orientierung bei den Mitarbeitern erzeugt wird, die sich stärker von den innerhalb dieser Abteilungen vorhandenen Veranstaltungsformen, Blickweisen und Vorannahmen leiten läßt, als von den in der Realität vorhandenen Sozialisationsproblemen. In der Tat erbrachten die bereits an einer früheren Stelle erwähnten, im Auftrag der Kommission durchgeführten Untersuchungen⁴⁾, daß sich mit der institutionellen Trennung auch eine unterschiedliche Sicht der Jugendhilfe-Probleme verbindet. Mitarbeiter der Jugendämter zeigen, je nachdem ob sie im Bereich der Jugendpflege oder der Jugendfürsorge tätig sind, ein durch diese Aufteilung geprägtes Verständnis ihrer Aufgaben, das sich, vor allem wenn diese Mitarbeiter lange Jahre isoliert in einem bestimmten Feld tätig sind, in völlig konträren Vorstellungen von „der Jugend“ und den pädagogischen Aufgaben ausdrückt.

Auf der Seite der Jugendpflege ist in diesem Zusammenhang vor allem die Tendenz zu beobachten, den besonderen Charakter der Mitarbeit im Bereich der Jugendpflege und zwar sowohl in methodischer als auch in inhaltlicher Hinsicht zu betonen. Dies hängt zusammen mit den Bestrebungen, den im Jugendamt vielfach minderbewerteten Bereich der Jugendpflege gegenüber den übrigen etablierten und anerkannten Aktivitätsbereichen des Jugendamtes aufzuwerten.

Die Betonung einer eigenen „Qualität“ der Jugendpflege findet sich vor allem bei jenen Jugendpflegern, nach deren Auffassung Jugendpflege ausschließlich dem Bereich der „außerschulischen Bildung“ zugeordnet und damit dem „fürsorgerischen“ Teil des Jugendamtes gegenüber eindeutig abgegrenzt werden soll. Man möchte durch die Betonung der besonderen Art der Jugendpflege das Bild des Jugendamtes als einer Fürsorgebehörde korrigieren und ein Verständnis für die funktionale Eigenständigkeit der Jugendpflege im Jugendamt begründen. Eine so verstandene Jugendpflege versucht, „attraktive“ publikumswirksame Angebote zu entwickeln, aus denen fürsorgerische Elemente völlig verdrängt sind und sozialpädagogische Arbeit sich auf ausschließlich „normale“ Jugendliche bezieht.

Darüber hinaus zeigt das Beispiel der Jugendpflege besonders deutlich, wie unterschiedliche institutio-

nelle und organisatorische Bedingungen der Arbeit zu verschiedenartigen Formen des beruflichen Selbstverständnisses bei sozialpädagogischen Fachkräften im Jugendamt führen können.

In großen Jugendämtern, wo es finanziell, personell und organisatorisch möglich ist, Jugendpflege als einen eigenen Aktivitätsbereich zu entwickeln und zu organisieren, begreift sich kommunale Jugendpflege als relativ eigenständig und ist weniger auf die Kooperation mit Trägern der freien Jugendhilfe angewiesen. Gerade auf dem Hintergrund dieser Strukturbedingungen ist bei den Jugendpflegern ein vorwiegend „professionell-sozialpädagogisches“ Berufsverständnis anzutreffen.

Dagegen können sich Jugendpfleger, die in kleineren Jugendämtern allein tätig sind, aufgrund dieser personellen Situation nicht auf abgrenzbare Aktivitätsbereiche spezialisieren. Sie sind darüber hinaus auf die Kooperation mit freien Trägern, Institutionen und Interessengruppen außerhalb des Jugendamtes angewiesen. Infolgedessen entwickelt sich bei diesen Jugendamtsmitarbeitern ein berufliches Selbstverständnis, für das weniger professionell-sozialpädagogische Maßstäbe, sondern eher diejenigen eines Organisators und Koordinators im Vordergrund stehen. Wichtig sind hier also weniger die inhaltlichen und sozialpädagogischen Aspekte als die mehr strategischen Probleme der Ausschöpfung und Koordination aller Möglichkeiten für die Durchführung gezielter jugendpflegerischer Arbeit.

Auf Seiten der Mitarbeiter der Jugendfürsorge wird im Bestreben der Jugendpflege, die spezifische Eigenart dieses Bereichs zu betonen, ein entscheidendes Hindernis für die Entwicklung und Realisierung eines Gesamtkonzepts der Jugendhilfe im Jugendamt gesehen. Im Gegensatz zu den Jugendpflegern verstehen sie ihre Tätigkeit mehr als ein vom Adressaten und seinen Bedürfnissen her geprägtes Handeln. Sie kritisieren, daß durch die institutionelle Trennung in Jugendpflege und Jugendfürsorge die Grenzen des jugendfürsorgerischen Handlungsfeldes von vornherein in unangemessener Weise eingeschränkt sind, und daß sie deshalb auf die Tätigkeit mit „sozial stigmatisierten“ Jugendlichen festgelegt werden.

Aus dem Dargestellten wird deutlich, daß das traditionelle Organisationschema Jugendpflege einerseits und Jugendfürsorge andererseits auch im Berufsverständnis der Mitarbeiter dieser Abteilungen zu Verfestigungen und Orientierungen führt, die die dauernde Bezugnahme auf sich wandelnde Sozialisationsprobleme und neue Einsichten und Bewältigungsmöglichkeiten sozial abweichenden Verhaltens zumindest erschwert. Dies gilt gleichermaßen für große und kleine Jugendämter. Es gibt allerdings auch Hinweise darauf, daß sich an etlichen Stellen ein die derzeitigen Organisationsgrenzen sprengendes Aufgabenverständnis entwickelt, das sich auf den Gedanken der Vertretung grundlegender Interessen von Kindern und Jugendlichen bringen läßt und dessen weitere Verbreitung offenbar nicht zuletzt durch die neueren Ausbildungsformen für Sozialarbeiter erheblich gefördert wird.

3. Bedingungen im Zusammenhang mit der Einbettung der Jugendämter in die öffentliche Verwaltung

Im Teil II dieses Berichts ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Zugehörigkeit der öffentlichen Jugendhilfe zu einer öffentlichen Verwaltung mit spezifischen Problemen verknüpft ist. Die Diskussion zu diesem Thema betrifft im wesentlichen die Konflikte und Schwierigkeiten, die sich für die Mitarbeiter daraus ergeben, daß sie in ihrem Handeln einerseits den fiskalischen und ordnungsrechtlichen Regeln und Gesetzmäßigkeiten der Verwaltung unterliegen, andererseits jedoch ihre Praxis von sozialpädagogischen Standards leiten lassen sollten.

Im jetzigen Zusammenhang geht es vor allem darum, zu zeigen, daß die damit verbundene Spannung erhebliche Auswirkungen auf die Analyse, Bewertung und Beantwortung von Sozialisationsproblemen hat. Die damit verknüpfte Problematik wird dabei offenbar um so schwerwiegender, je mehr die sozialpädagogische Arbeit der Jugendämter sich an professionellen Maßstäben orientiert, d. h. sich in einer stärkeren Weise als bisher sozialwissenschaftlicher Kategorien, Denkweisen und Praxisanleitungen bedient. Zu dieser Annahme zwingen die Ergebnisse der Berufs- und Organisationsforschung⁵⁾, die gezeigt haben, daß mit zunehmender Professionalisierung, d. h. der Verfestigung bestimmter Tätigkeiten zu „Berufen“ mit besonderer Qualifikation, besonderen Arbeitsstandards, besonderem Berufsbewußtsein und spezifischen Berufsvertretungen, der Widerstand der Fachkräfte gegen bürokratische Maßnahmen und Kontrollen seitens der Verwaltung wächst und daß gegenüber eingreifenden, auf bloße Kontrolle angelegten Regulierungen nur eine begrenzte Loyalität erwartet werden kann.

In der heutigen Jugendamtsarbeit hängt die Ausprägung solcher Konflikte von einer Reihe von Faktoren ab, die zum Teil allgemeiner, zum Teil spezieller Art sind. Allgemein dürfte das Ausmaß von Konflikten auch in der konkreten Arbeit der Jugendämter mit dem Grad der Professionalisierung zusammenhängen. Dabei ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, daß der Professionalisierungsprozeß im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe erst zu einem Zeitpunkt einsetzte, zu dem der praktische Vollzug der Jugendhilfe im Jugendamt bereits verwaltungsmäßig organisiert war. Die öffentliche Jugendhilfe geriet damit unter die Prinzipien der bürokratischen Verwaltung mit ihrem Ressort-Denken, ihren hierarchischen Strukturen und ihrer Differenzierung in Dienst- und Fachaufsicht. Diese Kennzeichen bestimmten von da an den Handlungsvollzug im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe und unterstellten ihn weitgehend dem Gesichtspunkt der administrativen Effizienz.

Die mit der Entstehung einer sozialpädagogisch ausgebildeten Mitarbeiterschaft und ihren professionellen Standards verknüpfte Problematik äußert sich heute in zwei Formen. Zu relativ konfliktfreien „Arrangements“ zwischen Administration und

sozialpädagogischen Kräften kommt es überall da, wo die sozialpädagogischen Mitarbeiter des Jugendamtes das hierarchische Kontrollgefüge als ausreichenden Handlungsspielraum akzeptieren. Die durch die Jugendamtsadministration vorgegebenen institutionellen und organisatorischen Handlungsmuster werden in diesem Fall hingenommen. Die Arbeit vollzieht sich innerhalb der durch sie abgesteckten Grenzen. Konflikte zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und sozialpädagogischen Fachkräften stellen sich hier höchstens als „Reibungsverluste“ formaler und technischer Art dar.

Solche „Reibungsverluste“ entstehen z. B. dann, wenn das situationsbezogene, individuelle Probleme berücksichtigende Reagieren und Handeln des Sozialarbeiters in der auf eindeutige Regelmäßigkeit und strikte Kompetenzerhaltung ausgerichteten Verwaltungsbürokratie auf Unverständnis stößt. Derartige Spannungen weiten sich in diesen Fällen aber kaum zu grundsätzlichen Loyalitätskonflikten der Administration gegenüber aus, sondern äußern sich eher in individuellen Reaktionen des „Unbehagens“ über die mangelnde Flexibilität der schwerfällig arbeitenden Verwaltung bei der Genehmigung neuer Aktionen oder über die Überlastung des Sozialarbeiters mit zusätzlicher Verwaltungsarbeit.

Dieses relativ „unproblematische“ Verhältnis zwischen sozialpädagogischen Fachkräften einerseits und den Verwaltungskräften andererseits gilt immer noch für einen relativ großen Teil der Jugendämter (vor allem der kleineren) in der BRD. Es ist überall da anzutreffen, wo der Sozialarbeiter in seiner Praxis weniger das Moment des autonomen Entscheidens und der selbstverantwortlichen Entwicklung von Handlungsstrategien in den Vordergrund stellt als vielmehr die methodische Bewältigung eines in seinen Ausführungsmaßstäben administrativ organisierten und fixierten Aufgabenkatalogs. Diese Orientierung an vorgegebenen, institutionell verfestigten Handlungsmustern hindert die Mitarbeiter aber sehr leicht daran, sich auf die Veränderungen und Umschichtungen der Erziehungsfelder einzustellen.

Eine zweite Ausprägung der Konfliktsituationen im Verhältnis von sozialpädagogischer und bürokratischer Handlungsorientierung ist dort zu beobachten, wo „professionelle Orientierungsmaßstäbe“ in den Vordergrund treten. Die hier auftretenden Konflikte gehen dann auch über bloß technisch verursachte „Reibungsverluste“ hinaus. Dieser Prozeß wird einerseits vorangetrieben durch die Systematisierung, Differenzierung und Anhebung der sozialpädagogischen Ausbildungsgänge; andererseits durch die Entstehung neuer Probleme in der Praxis selbst, die die Entwicklung neuer, z. T. spezialisierter Hilfen verlangen und damit zu neuen Organisationsformen zwingen.

An zwei Beispielen soll im folgenden gezeigt werden, wie die Einbettung der Jugendhilfe in die öffentliche Verwaltung die Umsetzungsprozesse und Handlungsmöglichkeiten, die sich auf die früher skizzierten Problemlagen beziehen, beeinflussen. Im ersten Beispiel geht es um die Frage, in welcher

Weise Analyse und Diagnose „abweichender“ Sozialisationsprozesse von den vorgegebenen institutionellen und strukturellen Faktoren der Jugendhilfe bedingt werden und welche Probleme sich ergeben, wenn die Ergebnisse dieser Diagnose in die von den Jugendämtern bereitgestellten Hilfsmöglichkeiten umgesetzt werden sollen. Das zweite Beispiel bezieht sich auf Probleme, die aus einem gewandelten Aufgabenverständnis im Bereich der politischen Bildung entstehen.

Beispiel I:

Es liegt auf der Hand, daß die gesetzlichen Bestimmungen, wie sie etwa im JWG, BSHG und BGB dem Jugendamt normativ vorgegeben sind, zunächst nur einen sehr formalen äußeren Rahmen abstecken, innerhalb dessen Jugendhilfemaßnahmen sich bewegen. Die in Gesetzen und Verwaltungsanweisungen verwendeten Begriffe wie „Verwahrlosung“, „Gefährdung“, „geistige und seelische Gesundheit“ etc. sind — gemessen an professionellen Standards — diagnostisch zu unscharf, als daß sich ihnen — wie etwa bei Klassifikationen im medizinisch-klinischen Bereich — exakt beschreibbare Tatbestände und „Symptome“ zuordnen ließen. Trotzdem spielen diese Begriffe in der Praxis eine bedeutende Rolle, weil es nahe liegt, daß die Mitarbeiter der Jugendämter bestimmte Tatbestände erst einmal auf diese gesetzlich bereitgehaltenen Schlüsselbegriffe zu bringen versuchen. Sie tun dies, weil sie nur so entsprechende Maßnahmen und institutionalisierte Reaktionen im Handlungssystem des Jugendamtes auslösen können. Dabei besteht die Gefahr, daß sich diese Diagnose stärker von den in den gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Bestimmungen enthaltenen Kategorien und Begriffen als von den Problemen selbst leiten läßt, so daß es überhaupt nicht zu einer differenzierten, den professionellen Standards entsprechenden Diagnose kommt. In gewisser Weise ist der Mitarbeiter des Jugendamtes gezwungen, seine Diagnose in Übereinstimmung mit den organisations-spezifischen Hintergrunderwartungen der Verwaltung des Jugendamtes zu bringen. Er muß seine Beobachtungen und Feststellungen in einer „Sprache“ aufbereiten und mitteilen, die vom jeweiligen Adressaten — der weiterleitenden Behörde, dem Verwaltungsbeamten des Innendienstes, dem Amtsleiter, dem Kämmerer, dem Richter etc. — „verstanden“ wird.

Die damit zusammenhängenden Probleme sind besonders schwerwiegend da, wo Ermittlung, Diagnose und Problemanalyse einerseits und Entscheidung andererseits getrennt sind. Sie stellen einen zusätzlichen Aspekt der Debatte über das Verhältnis von Innen- und Außendienst dar. Diese Trennung von Informationssammlung und Entscheidungsbefugnis dürfte in der Regel eine sachgerechte und differenzierte Fallbeurteilung erschweren. Sie begünstigt bei den Sozialarbeitern eine spezifische Form der Verantwortungs- und Selbstentlastung, insofern diejenigen, die die Diagnose erstellt haben, sich an einem bestimmten Punkt aus der Verantwortung für den „Fall“ entlassen fühlen. Kommunikationsmängel und das Fehlen einer institutio-

nahisierten Kontrollinstanz, vor der die „soziale Diagnose“ und die eingeleiteten Maßnahmen gleichermaßen begründet und verantwortet werden müssen, können den einzelnen Sozialarbeiter dann unter Umständen dazu bringen, seinen Bezug zum Klienten und seine Problemdiagnose gewissermaßen aus dem Zusammenhang der jeweiligen institutionell-organisatorischen Bedingungen herauszunehmen. Er resigniert auf diese Weise gegenüber der „eigenmächtigen“ administrativen „Übersetzung“ zu Lasten einer sozialpädagogisch vertretbaren Lösung des Problems.

Dieser Versuch einzelner Sozialarbeiter, sich von den verwaltungsmäßigen Bedingungen ihres sozialpädagogischen Handelns zu distanzieren und ihr professionelles Selbstbewußtsein vor sich und ihren Klienten „rein“ zu halten, kann allerdings nicht zu einer Lösung der grundsätzlichen Problematik führen. Er ist als psychologische Reaktion auf eine Situation zu verstehen, in der das sozialpädagogische Handeln durch die bürokratischen Strukturbedingungen des Jugendamtes in seinen Intentionen verfälscht und umgelenkt wird.

Dieser strukturelle Konflikt zwischen Fach- und Verwaltungsautorität, der das Jugendamt durchzieht, verliert seine Schärfe da, wo die Sachentscheidungen auf die fachkundige Basis verlagert werden, und die bislang noch übergeordneten und kontrollierenden Instanzen stärker als bisher lediglich Koordinations- und Hilfsfunktionen übernehmen. Dadurch werden die Kommunikationswege reduziert und Informationsverluste bei der Entscheidungsfindung verringert. Verbesserungen zeichnen sich auch da ab, wo Sozialarbeiter in Ad-hoc-Gruppen mit anderen Fachkräften zusammenarbeiten, mit ihnen gemeinsam die Entscheidung fällen und die Verantwortung übernehmen. Derartige Formen teamartiger Kooperation ermöglichen exemplarisches Lernen durch die „helfende Gruppe“ und erhöhen die Sensibilität auch der nicht-sozialpädagogischen Sachbearbeiter gegenüber diagnostischen und therapeutischen Erfordernissen.

Beispiel II:

Ein zweites Feld, in dem eine an den skizzierten Problemlagen orientierte Arbeit im Jugendamt zu spezifischen Schwierigkeiten im Sinne der erwähnten Loyalitätskonflikte führt, ist der Bereich der politischen Bildung. Hier werden die Probleme in dem Maße akut, in dem politische Bildung sich nicht mehr darauf beschränkt, Informationen über die bloßen Spiel- und Verfahrensregeln demokratischer Institutionen zu vermitteln, sondern dazu übergeht, sich mit den Jugendlichen vor allem über die Inhalte und Bedingungsfaktoren politisch-sozialer Prozesse, auch in ihrem konkreten Bezug zur Situation der Jugendlichen selbst, kritisch auseinanderzusetzen.

Diese neue Konzeption politischer Bildung — die allerdings von personellen Voraussetzungen abhängig ist, die bisher nur in einigen Großstadtjugendämtern und wenigen großen Kreisjugendämtern gegeben sind — stößt jedoch auf unüberwindliche Barrieren, wenn sich als Folge politischer Lernprozesse

politische Aktionen ergeben, die etablierten Interessenpositionen zuwiderlaufen, also oppositionell werden.

Der Mitarbeiter des Jugendamtes gerät hier in eine erhebliche Konfliktsituation. Auf der einen Seite muß er versuchen, Grundlagen für die Artikulation und praktische Umsetzung politischer Interessen bei den Jugendlichen zu erarbeiten. Er läuft Gefahr, den Zugang zu ihnen zu verlieren, wenn er die daraus resultierenden Konsequenzen nicht wenigstens zum Teil mitvertritt. Andererseits sieht er sich als Angestellter oder Beamter behördlichen Aufsichts- und Verantwortungsprinzipien gegenüber verpflichtet, die aber in dieser Situation gleichzeitig über ihre eigentlich verwaltungsbezogene Funktion hinaus zu Kontrollkategorien sozialpädagogischer Prozesse werden und an diesen im Grunde vorbeigehen. In diesem Sinn bilden der behördliche Verhaltenskodex, der den öffentlichen Dienst auf Unparteilichkeit verpflichtet, und das klassische Prinzip der behördlichen Verantwortungsregelung Barrieren, an denen die Verwirklichung eines modernen Konzepts politischer Bildung praktisch scheitert. Gerade das zuletzt genannte Prinzip verhindert im allgemeinen den notwendigen Grad an Selbstverantwortlichkeit des Sozialarbeiters und macht darüber hinaus auch die Durchsetzung von Mitbestimmungsansprüchen Jugendlicher bei der Planung und Gestaltung politischer Bildungsveranstaltungen nahezu unmöglich. Die „Lehren“ und Konsequenzen, die Jugendamtsmitarbeiter aus den Erfahrungen solcher Loyalitätskonflikte ziehen, führen allerdings meist weniger zu Versuchen, diese Konflikte auszutragen, als zu Strategien, ihnen auszuweichen. Solche Strategien äußern sich entweder in der Anpassung der Formen und Inhalte politischer Bildung an relativ „konfliktfreie“ Veranstaltungsformen, oder in der Loslösung solcher Aktivitäten von der Jugendamtsadministration.

4. Die Mitarbeiter des Jugendamtes im Spannungsfeld widersprüchlicher Erwartungen

Die Arbeit der Jugendämter wird über die bereits erörterten Faktoren hinaus erheblich beeinflusst durch die Tatsache, daß sich die Mitarbeiter im Schnittpunkt verschiedenartigster Entwicklungen, Einflüsse und Konstellationen befinden. Dabei handelt es sich vor allem um die Spannung zwischen den in der Ausbildung vermittelten professionellen Standards und den in der Praxis nur beschränkt vorhandenen Möglichkeiten ihrer Realisierung sowie darum, daß von politischen Gruppierungen an die Mitarbeiter der Jugendämter Erwartungen herangetragen werden, die sich häufig nur schwer mit den Bedingungen der Organisation Jugendamt vereinbaren lassen. Damit geraten die Mitarbeiter der Jugendämter in das Spannungsfeld konkurrierender Verhaltenszumutungen, was zu mehr oder weniger ausgeprägten Orientierungsschwierigkeiten führen kann.

Die Kritik an der derzeitigen Ausbildungssituation weist mit Recht darauf hin, daß gerade da, wo diese

Ausbildung anspruchsvoll erfolgt, der Sozialarbeiter die institutionelle und organisatorische Verfassung seiner zukünftigen Anstellungsträger nur formell im Rahmen der Organisationslehre und der Verwaltungs- und Rechtskunde kennenlernt. Die dahinter stehenden konkreten politisch-sozialen Prozesse, das darin enthaltene Konfliktpotential und die Handlungsbarrieren, die in der Organisation Jugendamt liegen, werden kaum entsprechend berücksichtigt; sie sind häufig auch den Lehrenden unbekannt.

Dies führt dann in der Praxis entweder zu Versuchen der Abschirmung des sozialpädagogischen Handelns vor der Amtshierarchie, oder aber zu einer bedingungslosen Angleichung der Praxis an die vorgegebenen administrativen Kontrollmaßstäbe. In beiden Fällen besteht die Gefahr, daß das sozialpädagogische Handeln sich mehr an den Bedingungen der Jugendamtsorganisation als an den sachlichen Erfordernissen orientiert.

Unter diesen Bedingungen käme der Stützung des beruflichen Handelns durch Berufskollegen eine erhebliche Bedeutung zu. In einer Situation, in der der Prozeß der Durchsetzung professioneller sozialpädagogischer Handlungsmuster im Jugendamt noch nicht zum Abschluß gekommen ist, könnten Stützung und Diskussion im Kreise der Berufskollegen wichtige Funktionen erfüllen. Zunächst könnten sie sozialpädagogisch-professionell begründete Lösungsmöglichkeiten für die Probleme der Jugendamtsarbeit entwickeln helfen. Weiterhin würden sie für die Sozialarbeiter eine Basis darstellen, von der aus berufsständische Interessen geltend gemacht werden könnten. Schließlich könnten sie dazu beitragen, den einzelnen Sozialarbeitern die Auseinandersetzung mit solchen Konflikten zu ermöglichen.

Der derzeitige Entwicklungsstand kollegialer Kontroll- und Unterstützungsinstanzen im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe in der BRD wird diesen Ansprüchen kaum gerecht. Die institutionellen und organisationsstrukturellen Bedingungen der Jugendamtsarbeit führen dazu, daß die sozialpädagogische Tätigkeit im Jugendamt heute noch weitgehend isoliert ohne kollegiale Stützung abläuft. Dies hat einerseits strukturelle Ursachen und hängt mit der in den meisten Jugendämtern noch immer praktizierten Form der Bearbeitung einzelner „Fälle“ durch einzelne Sachbearbeiter zusammen. Andererseits spielt hier eine entscheidende Rolle, daß die für die Sozialarbeiter im Jugendamt allgemein verbindlichen Verhaltens- und Kontrollstandards nicht aus ihren professionellen Bezügen heraus, sondern nach verwaltungsmäßigen Prinzipien der Amtsorganisation formuliert sind.

Nur in den wenigsten Jugendämtern gibt es bisher Teamarbeit und Fachbeiräte als organisatorische Grundeinheiten. Überregionale Berufsorganisationen rekrutieren sich meist aus Sozialarbeitern, die in den verschiedensten Arbeitsfeldern der Sozial- und Jugendhilfe tätig sind. Sie sind deshalb nur bedingt in der Lage, die notwendige Abstützung zu leisten. Diese Tatsache ist hinsichtlich der Qualität der Aufgabenerfüllung und auch hinsichtlich des Selbstvertrauens des Sozialarbeiters negativ zu beurteilen, insofern dieses eine wichtige psycho-soziale

Voraussetzung seines professionellen Handelns bildet.

In dieser Situation kommt neben den berufsständischen Zusammenschlüssen der Fortbildung eine erhebliche Bedeutung zu. In der heute praktizierten Form und insbesondere in Anbetracht der Tatsache, daß sie nur einen relativ geringen Teil der Mitarbeiter in den Jugendämtern erreicht, vermag aber auch sie die Funktion der laufenden Überprüfung der professionellen Standards und der kollegialen Abstützung kaum zu erfüllen.

Die Situation der Mitarbeiter in den Jugendämtern wird schließlich, zumindest seit einiger Zeit, über die bereits dargestellten Faktoren hinaus wesentlich mitbestimmt durch die Erwartungen und die Kritik politischer Gruppen. Diese, zunächst im Bereich der Universitäten entstandene, dann aber weitere Gruppen erfassende grundsätzliche Kritik der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik zielte — zumindest in bestimmten Phasen — auch auf die Bedingungen der Sozialisation in der Gesellschaft der Bundesrepublik. Hierbei ging es insbesondere um diejenigen Phänomene, in denen sich nach Auffassung der Kritiker das Versagen dieser Gesellschaft am unmittelbarsten äußerte, nämlich in den fehlgelaufenen Sozialisationsprozessen und den Versuchen zu ihrer Kompensation in den Institutionen der Jugendhilfe. Damit sehen sich Sozialarbeiter über die bereits dargestellten Erwartungen hinaus einem primär politischen Druck ausgesetzt, der von Gruppen ausgeht, die fast ausschließlich außerhalb des institutionalisierten Ausbildungs- und Praxisfeldes der Jugendhilfe stehen. Sie fordern vom Sozialarbeiter eine unmittelbare politische Realisierung dessen, was er bisher nur professionell zu vertreten versuchte, nämlich der Interessen der Kinder und Jugendlichen. Damit verschärft sich einer der grundlegenden Konflikte des Sozialarbeiters, der darin besteht, daß er die Konsequenzen, die sich aus dem „Wissen“ über die Verursachungsfaktoren der Lage seiner Klienten ergeben, nicht selbst ziehen kann, weil der Handlungsspielraum, über den die Jugendhilfe und das Jugendamt verfügen, dafür nicht ausreicht.

5. Folgerungen

Die Darlegungen dieses Abschnitts haben in ausgewählten Beispielen erkennen lassen, mit welchen spezifischen Gegebenheiten die Jugendamtsarbeit zu rechnen hat. Zum Teil handelt es sich dabei um Bedingungen, die sich aus der Stellung der Jugendhilfe im Sozialisationssystem der Gesellschaft ergeben, zum Teil aber auch um solche der inneren Organisation. Die Darstellungen verweisen z. T. auf Faktoren, die mit für die im Teil II aufgewiesene erhebliche Diskrepanz zwischen dem gesetzlichen Auftrag der Jugendämter und ihrer tatsächlichen Wirkungsmöglichkeit bestimmend sind. Gerade die vorstehenden Darstellungen machen deutlich, daß es einiger entscheidender Reformschritte bedarf, damit die Jugendämter ihre Aufgabe erfüllen können.

Wenn das Jugendamt eine Institution sein soll, die primär die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen hinsichtlich ihres Rechtsanspruchs auf Erziehung vertritt, so ergibt sich erstens die Notwendigkeit, daß Jugendämter einen institutionalisierten, d. h. gesetzlich und verwaltungsmäßig gesicherten Zugang zu denjenigen Institutionen und Bereichen besitzen müssen, in denen die Interessen der Jugend auf dem Spiele stehen. Insofern dieser Zugang zu den Bereichen der Schule, der beruflichen Ausbildung und der Öffentlichkeit heute nur in geringem Umfang gesetzlich gesichert ist, bedarf es wirksamerer gesetzlicher Maßnahmen. Zweitens erscheint es wichtig, die innere Organisation des Jugendamtes und seinen Einbau in die kommunale Selbstverwaltung so zu gestalten, daß die derzeit vorhandenen Barrieren für ein sozialpädagogisch orientiertes Handeln beseitigt werden. Drittens schließlich ist es von besonderer Bedeutung, Arbeits- und Organisationsformen zu finden, die den Sozialfachkräften der Jugendämter eine ständige Diskussion, kollegiale Kontrolle und Sicherung ihres professionellen Arbeitsstandards erlauben. Vor allem Teil VI dieses Berichts wird sich mit Empfehlungen und Konsequenzen beschäftigen, die sich aus den in diesem Abschnitt dargestellten Problemen ergeben.

V. Die Aufgaben der Jugendämter

In Teil III dieses Berichts wurde versucht, die Komplexität von Sozialisationsprozessen, mit der die Jugendhilfe in unserer Gesellschaft konfrontiert ist, an Hand der wichtigsten Problemlagen herauszuarbeiten. Viele Gründe sprechen dafür, dem Jugendamt die Verantwortung für die Erfüllung der aus den Problemlagen sich ergebenden Aufgaben zu stärken bzw. ihm neue Aufgaben zu übertragen.

Die Darstellung in Teil IV galt der Analyse der Bedingungen, unter denen die Arbeit des Jugendamtes heute geschieht. Es wurde deutlich, daß diese Bedingungen zu spezifischen Schwierigkeiten führen, wenn die in den Problemlagen enthaltenen Aufgaben realisiert werden sollen.

Auf diesem Hintergrund sollen nun im vorliegenden Teil die Aufgaben, die die Jugendämter in Zukunft im einzelnen wahrnehmen sollten, dargestellt werden. Dabei soll im wesentlichen so vorgegangen werden, daß die gesetzlichen Regelungen und Praktiken, die Leistungen und Institutionen, die den derzeitigen Rahmen für die Lösung der in den Problemlagen enthaltenen Aufgaben darstellen, daraufhin überprüft werden, wieweit sie eine den heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Sozialisationsprozesse und ihre Voraussetzungen entsprechende Lösung ermöglichen. Die Überprüfung versucht vor allem herauszustellen, wo Aufgaben, die sich aus den Überlegungen der vorstehenden Teile ableiten lassen, entweder noch gar nicht oder in zu geringem Umfang durchgeführt, oder nicht mit der erforderlichen Qualität und gezielt genug realisiert werden. Auf dieser Basis werden dann Empfehlungen für neue, verbesserte Regelungen formuliert.

Diese Überprüfung kann bei dieser Gelegenheit nicht in der an sich notwendigen systematischen und prinzipiellen Weise erfolgen. Dies ist zu einem großen Teil auch Aufgabe der mit den Vorarbeiten für ein neues JWG befaßten Gremien. Innerhalb des hier vorgegebenen Rahmens kann an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, daß nach Auffassung der Kommission eine grundsätzliche und systematische Revision heutiger Regelungen und Gesetze dringend notwendig ist und daß sich weitreichende Konsequenzen ergeben, wenn eine an den Ergebnissen der Sozialisationsforschung orientierte Neuorganisation des ganzen Jugendhilfebereichs vorgenommen wird. Die nachfolgenden Vorschläge beschränken sich darauf, von vorhandenen Regelungen und den mit ihnen gemachten Erfahrungen ausgehend, Empfehlungen auszusprechen, die auf einer mehr pragmatischen und deshalb auch leichter zu realisierenden Ebene zu einer Verbesserung und Weiterentwicklung der derzeitigen Praxis führen könnten. Sie können damit jedoch nicht eine grundsätzliche, an den Ergebnissen der Sozialisationsforschung

orientierte Überprüfung des derzeitigen Systems im ganzen ersetzen.

Eine Schwierigkeit für die Darstellung des folgenden Teils ergibt sich daraus, daß die einzelnen Institutionen, Leistungen und Aufgabengebiete der Jugendhilfe sich nicht in allen Fällen eindeutig und ausschließlich bestimmten Problemlagen zuordnen lassen. Die nachfolgende Darstellung ordnet Institutionen und Aufgabengebiete immer denjenigen Problemlagen zu, zu denen sie ihrem Schwergewicht nach gehören.

1. Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherung elementarer Erziehungsleistungen

Die Analyse der Sozialisationsbedingungen ergab, daß zur Sicherung eines günstigen Sozialisationsverlaufes ein Minimum an grundlegenden anthropologischen Bedürfnissen befriedigt werden muß und daß darüber hinaus die Voraussetzungen für die kultur- und gesellschaftsspezifisch notwendigen Lernprozesse gesichert werden müssen. Die Erreichung dieser Ziele und die Befriedigung dieser Bedürfnisse sind im einzelnen abhängig von ökonomischen und räumlichen Bedingungen, von physiologisch-hygienischen, von emotional-sozialen Voraussetzungen sowie von den Faktoren, die die kulturell und gesellschaftlich notwendigen Lernprozesse garantieren. Im Hinblick darauf ergibt die Konfrontation der derzeitigen Regelungen mit den in den Problemlagen herausgestellten Aspekten folgende Konsequenzen für Aufgaben und Zuständigkeiten der Jugendämter:

Sicherung der materiellen Voraussetzungen der Erziehung

Im Verlauf der Entwicklung haben sich Zuständigkeit und Tätigkeit der Jugendämter mehr und mehr auf die Sorge für die emotional-sozialen Voraussetzungen der Erziehung konzentriert, während die Sicherung der materiellen Bedingungen mit dem Ausbau eines umfassenden Systems sozialer Sicherung weitgehend von anderen Stellen, z. B. der Sozialhilfe, übernommen wurde.

Alle Regelungen über die Sicherung der ökonomischen Voraussetzungen der Erziehung müssen deshalb — auf der Grundlage unseres derzeitigen Wissens über die Auswirkungen der materiell-ökonomischen Basis der Erziehung — daraufhin überprüft werden, ob sie nicht schädliche Konsequenzen für den Erziehungsprozeß haben. Dies bedeutet nicht zwingend eine grundsätzliche Änderung der augenblicklichen Zuständigkeit der Sozialhilfe, wohl aber, daß die Jugendämter diesen Einsichten entsprechend da Einfluß erhalten müssen, wo es um die Sicherung entsprechender Erziehungsvoraussetzungen geht.

Im einzelnen leiten sich daraus folgende Forderungen ab: Die Jugendämter müssen rechtlich, finanziell und organisatorisch in den Stand gesetzt werden, bei den mit einer erzieherischen Hilfe verbundenen Kosten, einschließlich des Lebensunterhaltes in Pflegefamilie oder Heim, primär selbst eintreten zu können. Dies erscheint notwendig, um eine rechtzeitige Hilfe zu sichern und um bei der Kostenbeteiligung der Eltern, anderer Unterhaltspflichtigen und ggf. des Minderjährigen selbst so verfahren zu können, daß die Durchführung der Hilfe durch die finanziellen Regelungen nicht erschwert oder gar verhindert wird. Im Hinblick darauf, daß ambulante Erziehungshilfen künftig den Vorrang haben sollen und daß qualifizierte Spezialrichtungen für stationäre und teilstationäre Erziehungshilfen sehr kostenaufwendig sind, sollte die Kostenbeteiligung auf die Aufwendungen für den notwendigen Lebensunterhalt (Unterkunft, Verpflegung, Kleidung) beschränkt werden und sich nicht auf die Beteiligung an zusätzlichen Aufwendungen für Erziehung und Therapie erstrecken.

Die Bestimmungen des JWG über die Heranziehung zu einem Kostenbeitrag müssen mit denen des BSHG übereinstimmen und, soweit nicht besondere erzieherische Belange zu beachten sind, nach einheitlichen Maßstäben angewandt werden. Im Interesse einer einheitlichen Erziehungshilfe sollten die Träger der Sozialhilfe auch weiterhin bestimmte wirtschaftliche Leistungen für Minderjährige den Jugendämtern übertragen können. So z. B. die Krankenhilfe nach § 37 BSHG bei Familien- und Heimpflege, die Erholungsfürsorge nach § 36 BSHG, aber auch die Eingliederungshilfe, die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, die Hilfe zur Weiterführung des Haushalts, soweit hiervon Minderjährige betroffen sind.

Darüber hinaus muß das Jugendamt sowohl grundsätzlich als auch im Einzelfall darauf hinwirken können, daß die Hilfen durch die Träger der Sozialhilfe individualisierend im Sinne der Erziehungsbedürfnisse gewährt werden. Die Schaffung von sogenannten Unterhaltsvorschußkassen, die den Unterhaltsanspruch der Kinder alleinstehender Mütter sichern und damit u. a. einer etwaigen Fremdunterbringung vorbeugen sollen, ist zu prüfen und gegebenenfalls den Jugendämtern zu übertragen.

In diesem Zusammenhang ist auch an die Diskussion über das sogenannten „Muttergeld“ zu erinnern. Die Einführung eines solchen Ausgleichsgeldes soll den Müttern während der ersten drei Lebensjahre des Kindes den Verzicht auf Erwerbsarbeit erleichtern und dem Kind durch die ständige Bezugsperson die normalen Sozialisationsbedingungen sichern. Das „Muttergeld“ soll auch den Eltern mehr Möglichkeiten geben, ihre Erziehungsfähigkeit durch Teilnahme an Elternbildungsveranstaltungen zu stärken.

Sicherung der räumlichen Voraussetzungen der Erziehung

Die in Teil III erwähnten Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die ungünstigen Auswirkungen beengter Wohnverhältnisse und mangelnder Bewegungsfreiheit sollten die Jugendämter

dazu veranlassen, diesem Gebiet besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies kann geschehen durch Sorge für familiengerechtere Wohnbedingungen überhaupt; ferner dadurch, daß die Jugendämter darauf drängen, daß geeignete Wohnungen für Familien mit mehreren Kindern, daß Appartements oder Service-Häuser (mit Kindertagesstätten in erreichbarer Nähe) für alleinstehende Frauen mit Kindern, daß Wohnungen für ausländische Arbeitnehmer, daß in ausreichendem Maß Spielplätze und Erholungsflächen geschaffen und daß schließlich neue Wohnviertel auch mit den erforderlichen Einrichtungen der Jugendhilfe versorgt werden. Eine weitere Aufgabe der Jugendämter muß die Mitwirkung bei der Verhütung „sozialer Brennpunkte“ und der Auflösung bestehender Obdachlosenunterkünfte sein. Diese Aufgabe erfordert eine intensive Mitwirkung des Jugendamtes in den für die Stadtplanung zuständigen Gremien.

Die Jugendämter sollten darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen verhindern, daß Familien mit Kindern ihre Wohnung verlieren, oder daß die Kinder wegen mangelnden Wohnraums nicht mit den Eltern zusammenwohnen können. Dies gilt vor allen Dingen auch für die neuartige Hilfe gem. § 15 a BSHG.

Sicherung der gesundheitlichen Voraussetzungen der Erziehung

Die Jugendämter müssen eine enge Zusammenarbeit mit den Gesundheitsämtern — gleich, ob diese staatlich oder kommunal organisiert sind — besonders auf folgenden Gebieten, pflegen:

- bei der Mütterberatung des Gesundheitsamtes, auch bei der Beratung werdender Mütter, insbesondere durch persönliche Hilfen im Einzelfall und durch Ergänzung der Beratung in pädagogischer Hinsicht;
- bei der Erholungs- und Kurfürsorge des Gesundheitsamtes und zwar gleichgültig, ob diese Hilfen für Minderjährige dem Jugendamt vom Träger der Sozialhilfe übertragen worden sind oder nicht;
- im Rahmen der Krankenhilfe durch zusätzliche erzieherische Hilfen bei längeren Krankheitszeiten (sowohl im Elternhaus als auch in Krankenhaus und Heilstätte);
- bei der Beratung Behinderter und bei erzieherischen Hilfen für behinderte Minderjährige, unabhängig davon, ob diese Hilfen vom Träger der Sozialhilfe dem Jugendamt übertragen worden sind oder nicht;
- bei Maßnahmen im Rahmen des Jugendschutzes, z. B. im Hinblick auf Alkohol- oder Drogenmißbrauch Minderjähriger.

Neben den bisher skizzierten Leistungen, die auf die Sicherung der ökonomischen, räumlichen und gesundheitlichen Voraussetzungen der Erziehung zielen, gehören in den Rahmen der Sicherung der elementaren Erziehungsleistungen auch solche Aktivitäten der Jugendämter, die auf dem Wege der Be-

ratung und Unterstützung die personellen Voraussetzungen der Erziehung verbessern, verstärken und garantieren sollen. Es handelt sich dabei um eine Gruppe von Aktivitäten, die mit den Begriffen Elternbildung, Erziehungsberatung, Erziehungsbeistandschaft, Vormundschaftswesen, Erziehungshilfen bei kürzerem oder längerem Ausfall der Eltern, Unterbringung bei besonderer Erziehungsbedürftigkeit und Adoptionsvermittlung zu charakterisieren sind. Zum Teil geht es um Aktivitäten, die, wie z. B. die Adoptionsvermittlung, schon zum klassischen Tätigkeitsfeld der Jugendämter gehören, zum Teil um solche, die sich, wie z. B. die Elternbildung, erst im Aufbau befinden.

In Teil II ist dargestellt worden, in welcher unterschiedlicher Weise diese Leistungen der Jugendämter heute durchgeführt werden. Für die weitere Entwicklung sind daher folgende Forderungen geltend zu machen:

Elternbildung

Hinsichtlich der Elternbildung muß den Jugendämtern die Sorge für ein den jeweiligen Bedürfnissen entsprechendes, qualifiziertes Angebot im örtlichen Bereich aufgetragen werden. Im einzelnen hätten sie folgendes zu leisten:

- Anregung, Förderung und Schaffung von spezifischen Institutionen der Elternbildung (Mütter- und Elternbildungseinrichtungen, Häuser der Familie);
- Werbung für den Besuch der Elternbildungsmaßnahmen, u. a. durch Versendung von Informationsmaterial;
- Veranstaltung spezieller Lehrgänge für bestimmte Zielgruppen (Eltern behinderter Kinder, alleinstehende Mütter, Adoptiveltern, Pflegeeltern, Vormünder, ausländische Eltern, Eltern in sozialen Brennpunkten u. a. m.);
- Sorge für die Behandlung von Erziehungsfragen in anderen Veranstaltungen und Einrichtungen der Jugendhilfe (Kindergärten, Erziehungsberatungsstellen, Jugendbildungsveranstaltungen, Familienerholung);
- Kooperation mit anderen Stellen, die ebenfalls Erziehungsfragen behandeln (Schule, Erwachsenenbildung, Mütterberatung der Gesundheitsämter, Eheberatungsstellen).

Erziehungsberatung

Hinsichtlich der Erziehungsberatung müssen die Jugendämter verpflichtet werden, für ausreichende Möglichkeiten qualifizierter Erziehungsberatung zu sorgen. Im einzelnen wären folgende Aktivitäten notwendig:

- Anregung, Förderung und ggf. Schaffung von Erziehungsberatungsstellen, die auch über Möglichkeiten zur Individual- und Gruppentherapie von Kindern (heilpädagogische Tagesstätten),

zur nachhaltigen individuellen Beratung der Eltern und zu Elternkursen verfügen. Im Rahmen der Vorschriften über eine „Grundausrüstung“ der Jugendämter sollte der Gesetzgeber festlegen, für wie viele Einwohner etwa eine Erziehungsberatungsstelle einzurichten ist. Bei kleineren Jugendamtsbezirken ist die gemeinsame Einrichtung solcher Stellen mit Jugendämtern benachbarter Gebietskörperschaften erforderlich.

- Einschaltung der Erziehungsberatungsstelle, bevor weitergehende Erziehungshilfen (z. B. Heim-erziehung) eingeleitet werden.
- Kooperation der Erziehungsberatungsstellen mit den sozialen Fachkräften der Jugendämter, mit den schulpädagogischen Diensten und der Schule, mit Eheberatungs- und Familienplanungsstellen, mit der Berufsberatung u. a. m. Die im Bildungsbericht der Bundesregierung vorgesehene Koordinierung aller Beratungsdienste auf kommunaler Ebene sollte nicht dazu führen, daß die Erziehungsberatung mit ihrer spezifischen Aufgabe in anderen Beratungsdiensten aufgeht.

Erziehungsbeistandschaft

Hinsichtlich der Erziehungsbeistandschaft muß das Jugendamt verpflichtet werden, sozialpädagogische Fachkräfte als hauptamtliche Erziehungsbeistände anzustellen. Die diesen Erziehungsbeiständen zu übertragenden Fälle sollten im Rahmen der Vorschriften über die Grundausrüstung der Jugendämter zahlenmäßig begrenzt werden. Auf ehrenamtliche Erziehungsbeistände sollte nur dann zurückgegriffen werden, wenn sie für den einzelnen Minderjährigen besonders geeignet sind.

Vormundschaftswesen

Die im Bereich des Vormundschaftswesens liegenden Aufgaben der Jugendämter bedürfen inhaltlich kaum einer wesentlichen Änderung. Im einzelnen ist aber darauf hinzuweisen, daß die nach § 54 a JWG in der Fassung von 1970 mögliche jugendamtliche Vormundschaft und Pflegschaft über Volljährige dem Auftrag des Jugendamtes widerspricht. Diese Aufgabe sollte durch Länderregelung den örtlichen Trägern der Sozialhilfe übertragen werden.

Darüber hinaus sollte die Stellung der Jugendämter im Rahmen der Vormundschaftsgerichtshilfe dadurch verstärkt werden, daß ihnen Rechtsmittel zuerkannt werden und zwar sowohl bei Nichtanhörung durch das Vormundschaftsgericht wie bei Entscheidungen, die ihren Gutachten widersprechen.

Die Aufgabenverteilung zwischen Jugendamt und Vormundschaftsgericht sollte dahin gehend überprüft werden, ob und in welchem Umfang bisherige Aufgaben des Vormundschaftsgerichtes (etwa im Bereich der Sorgerechtsentscheidung nach Ehescheidung, der Adoption, des Vormundschaftswesens u. a. m.) den Jugendämtern übertragen werden können.¹⁾

Erziehungshilfen bei kürzerem oder längerem Ausfall der Eltern

Im Zusammenhang mit den Erziehungshilfen bei kürzerem oder längerem Ausfall der Eltern ergeben sich im einzelnen vor allem folgende Aufgaben:

- Bemühungen darum, daß alleinstehende, erwerbstätige Mütter ihre Erziehungsaufgabe selbst wahrnehmen können (durch Schaffung von Kindertagesstätten, Heimen und vorrangig Wohnungen für Mutter und Kind usw.).
- Werbung von Pflegefamilien, intensive vorbereitende und begleitende Hilfen für Pflegekinder, Pflegefamilien und Eltern, sowie Sorge für eine angemessene Vergütung für die Erziehungsleistungen der Pflegeeltern. Die bislang weitgehend schematisch ausgeübte „Pflegeaufsicht“ sollte durch eine laufende Beratung und Unterstützung der Pflegeeltern durch sozialpädagogische Fachkräfte abgelöst werden.
- Gewinnung von Großpflegestellen mit pädagogisch qualifizierten Pflegeeltern und Schaffung örtlicher Kleinstheime für Kinder.
- Sorge für geeignete nahegelegene Kinderheime — gegebenenfalls in Abstimmung mit Nachbarkreisen — zu kürzerer oder längerer Unterbringung; für Einrichtungen zu vorübergehender Obhut und für Jugendwohnheime, Jugendwohngemeinschaften usw. Es sollte eine Verpflichtung der Landesjugendämter zu hilfsweiser Errichtung dieser Institutionen vorgesehen werden.
- Bemühungen um dauernde Unterbringung in einer Fremdfamilie, wenn von vornherein feststeht, daß Erziehung in der eigenen Familie nicht möglich sein wird (Adoptivfamilie oder sogenannte Dauerpflegestelle). In diesem Zusammenhang müßte überprüft werden, ob nicht zur Sicherung der Kontinuität der Pflegeverhältnisse die Schaffung eines eigenen Rechtsinstituts „Dauerpflege“ auch im Sinne der Weiterentwicklung des wohlverstandenen „Kinderrechts“ notwendig ist.
- Abstimmung mit dem Träger der Sozialhilfe über den Einsatz von Hauspflegerinnen bei vorübergehender Abwesenheit der Mutter und Mitwirkung an der laufenden Fortbildung der Hauspflegerinnen, soweit sie in Familien mit Kindern tätig sind.

Unterbringung bei besonderer Erziehungsbedürftigkeit

Im Hinblick auf die Unterbringung bei besonderer Erziehungsbedürftigkeit sind für die Jugendämter folgende Verpflichtungen herauszustellen:

- Vorbereitung der Heimunterbringung, wenn ambulante Erziehungshilfen bei Erziehungsstörungen und -schwierigkeiten nicht ausreichen. Dazu gehören eine vorherige mehrdimensionale Diagnose und ein systematisch mit den Eltern zu erörternder Erziehungsplan, eine sorgfältige Auswahl des jeweils erforderlichen Heimes, Vor-

bereitung von Kind und Eltern auf die notwendige stationäre Erziehung, ausreichende Information des Heimes, Kontakt mit dem Kinde während des Heimaufenthaltes, intensive Bemühungen um die Befähigung der Eltern für die Wiederaufnahme des Kindes und intensive nachgehende Beratungshilfen.

- Anregung, Förderung und Schaffung der erforderlichen heilpädagogisch-therapeutischen Heime in entsprechender Differenzierung (vornehmlich durch die Landesjugendämter).
- Erprobung neuer Formen und Alternativen zur Heimerziehung und Entwicklung zeitlich befristeter therapeutischer Intensiv-Kurse²⁾.
- Mitwirkung im Rahmen der Hilfen für körperlich, sinnes- und geistig behinderte Minderjährige u. a. durch Beratung der Eltern und durch Mitwirkung bei der Schaffung von Einrichtungen (soweit nicht der Träger der Sozialhilfe dem Jugendamt die gesamte Aufgabe überträgt).

Damit die Jugendämter diese Aufgaben erfüllen können, müssen sie bei der Belegung von Heimen durch die Landesjugendämter beraten und unterstützt werden. Außerdem muß für eine sinnvolle Kostenverteilung zwischen Jugendämtern und Landesjugendämtern gesorgt werden. Sie muß auf jeden Fall so erfolgen, daß für die Jugendämter weder ein Anreiz besteht, Heimerziehung anstelle anderer geeigneter Erziehungshilfen zu wählen, noch ein Anreiz, Heimerziehung vor Erreichung eines Behandlungserfolges zu beenden.

Die Kommission schlägt im Hinblick auf die hier diskutierten Aufgaben vor, den Jugendämtern die alleinige Verantwortung für Heimunterbringung bei Erziehungsstörungen und -schwierigkeiten zu übertragen und eine solche Erziehungshilfe, ohne Zustimmung der Erziehungsberechtigten, allein aufgrund eines noch zu revidierenden § 1666 BGB³⁾ vorzusehen. Sie setzt sich dafür ein, die derzeitigen besonderen Rechtsinstitute Fürsorgeerziehung und Freiwillige Erziehungshilfe aufzuheben und die soziale Abstempelung für die Betroffenen und die negativen Auswirkungen auf die Praxis der Jugendämter dadurch zu überwinden, daß auch gerichtlich angeordnete Erziehungshilfen als Leistungen der Jugendämter systematisch in den Katalog der Leistungen eingeordnet werden, auf die junge Menschen Anspruch haben. Die Kommission befindet sich damit in grundsätzlicher Übereinstimmung zu der inzwischen wohl vorherrschenden Meinung in der Fachwelt. Eine unerläßliche Voraussetzung für die Realisierbarkeit dieses Vorschlages ist allerdings eine personelle und institutionelle Ausstattung der Jugendämter, die ihnen die Erfüllung der erweiterten Aufgaben im Vorfeld und im Zusammenhang mit der Heimerziehung gestattet.

Adoptionsvermittlung

Die Adoptionsvermittlung sollte im Rahmen des künftigen Jugendhilfegesetzes und nicht mehr wie bisher durch ein Sondergesetz geregelt werden. Für die Jugendämter würden sich in diesem Zusammen-

hang insbesondere die Aufgaben stellen, die leiblichen Eltern, meist die nichteheliche Mutter, über die Folgen einer Verzichtserklärung und über die Chancen für das Kind genau aufzuklären, die Adoptiveltern sorgfältig auszuwählen und vorzubereiten sowie später laufend zu beraten. In enger Zusammenarbeit mit den Landesjugendämtern und den sonstigen Adoptionsvermittlungstellen hätten sie darüber hinaus einen örtlichen Ausgleich zu bewirken und an jedem Adoptionsverfahren (wie bisher nach § 48 a Abs. 1 Ziff. 10 JWG) mitzuwirken.

2. Aufgaben im Zusammenhang mit Konflikten zwischen Individuum und Gesellschaft

Bei den hier interessierenden Konflikten im Rahmen des Sozialisationsprozesses handelt es sich — wie in Teil III dargestellt — vor allem um zwei Formen: Um jugendspezifische Anpassungskonflikte, die mehr oder weniger notwendig mit dem Hineinwachsen in komplizierte, hochentwickelte Gesellschaften verbunden sind, sowie um solche Konflikte, die sich aus schichtspezifischen Benachteiligungsprozessen ergeben und sich als Dissozialität, zum Teil in Form von sogenannter „Kriminalität“ äußern.

In der heutigen Praxis der Jugendämter gibt es allenfalls erste Ansätze zu einer auf die genannten Konflikte und Probleme bezogene Jugendberatung. Es ist daher zu fordern, daß diese Aufgabe für die Zukunft klar formuliert wird und die Jugendämter verpflichtet werden, sie in allen zur Verfügung stehenden Formen zu betreiben.

Im Zusammenhang mit der hier angesprochenen Problemlage des Konflikts zwischen Individuum und Gesellschaft ist es wichtig, daran zu erinnern, daß das deutsche Jugendrecht im Hinblick auf Dissozialität zwei getrennte Begriffe und Rechtszuständigkeiten kennt: einmal Verwahrlosung bzw. Gefährdung oder Schädigung der Entwicklung, für die nach Abschnitt VI JWG im Einvernehmen mit den Eltern oder auf Anordnung des Vormundschaftsrichters Freiwillige Erziehungshilfe oder Fürsorgeerziehung, bzw. bei über 20jährigen „Gefährdetenhilfe“ nach § 72 BSHG, vorgesehen ist; zum anderen Jugendkriminalität bei Verfehlungen über 14jähriger, die mit Strafe bedroht sind, wofür das Jugendgericht zuständig ist, das sowohl Erziehungsbeistandschaft und Fürsorgeerziehung (nach den Vorschriften des JWG), wie auch die speziell für jugendliche Rechtsbrecher vorbehaltenen Mittel des Jugendarrestes, der Bewährungshilfe und der Jugendstrafe anordnen kann.

Die derzeitige Position des Jugendamtes im Bereich von Fürsorgeerziehung und Freiwilliger Erziehungshilfe ist oben dargestellt worden. Die Realisierung des dort skizzierten Vorschlags der Kommission, diese besonderen Rechtsinstitute durch eine vom Jugendamt zu verantwortende Unterbringung Minderjähriger bei besonderen Erziehungsstörungen und -schwierigkeiten abzulösen, würde auch die Zuständigkeit des Jugendamtes begründen, wenn die bisherige Fürsorgeerziehung als Folge einer Straftat angeordnet wird.

Die derzeitige Regelung, insbesondere die Unterscheidung von Dissozialität, die im Rahmen des JWG mit erzieherischen Hilfen zu beheben versucht wird, und von Jugendkriminalität, die im Rahmen des JGG geahndet wird, entspricht nicht dem Stand dessen, was wir heute über die damit zusammenhängenden Dissozialitätsprozesse wissen.

Im Zusammenhang mit Erörterungen über die Entstehung von Dissozialität hat sich die Kommission sehr eingehend mit der Frage beschäftigt, ob sie ein einheitliches Jugendrecht, d. h. eine Einbeziehung des bisherigen Jugendstrafrechts in ein entsprechend gestaltetes Jugendhilferecht und damit eine einheitliche Behandlung jugendlicher Dissozialität fordern solle. Sie konnte zu dieser Frage keine Übereinstimmung erzielen.

Alle Mitglieder der Kommission sind sich zunächst darüber einig, daß im künftigen Jugendhilfegesetz und durch ein revidiertes Jugendgerichtsgesetz die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, daß die Jugendämter allen jungen Menschen, die mit dem Strafrecht in Konflikt geraten sind, umfassende Sozialisationshilfen gewähren können. Zu diesen Leistungen sollten sie auch ausdrücklich verpflichtet werden. Dazu würde im einzelnen gehören: intensive Jugendgerichtshilfe, u. a. durch Teilnahme an jedem Jugendgerichtstermin, eingehende Äußerung über die Entwicklung und die besondere Erziehungsbedürftigkeit des einzelnen jungen Menschen, Ausführung der Bewährungshilfe, um eine Verbindung zu den anderen Sozialisationshilfen der Jugendämter zu sichern und durch eine personelle Verbindung von Erziehungsbeistandschaft und Bewährungshilfe wirksamere und nachhaltigere Hilfe leisten zu können.

In diesem Zusammenhang erscheint eine Änderung des Jugendgerichtsgesetzes über die vorgeschlagenen neuen Regelungen des Jugendhilfegesetzes hinaus in Richtung einer weitgehenden „Entkriminalisierung“ sinnvoll. Jugendstrafe sollte auch für über 16jährige weitgehend zurücktreten; statt dessen sollten Erziehungsmaßregeln und Bewährungshilfe in stärkerem Umfang vorgesehen werden. Darüber hinaus sollte der Vormundschaftsrichter zwingend vorgeschaltet werden und so — viel weitgehender als zur Zeit schon nach § 53 JGG möglich — die Anordnung von Erziehungshilfen und vielleicht auch von Bewährungshilfe übernehmen.

Einige Mitglieder der Kommission sprechen sich darüber hinaus für weitergehende Konsequenzen aus und setzen sich für die Schaffung eines erweiterten Jugendhilfegesetzes durch Verschmelzung von JWG und JGG — etwa im Sinne des 1970 vorgelegten Vorschlags der Arbeiterwohlfahrt — ein. Danach sollen Minderjährige nicht mehr zu einer Jugendstrafe mit all ihren nachteiligen, stigmatisierenden Folgen (Eintragung im Strafregister usw.) verurteilt werden können. Statt dessen sollen Möglichkeiten einer gezielten, pädagogisch-therapeutisch orientierten Behandlung und Konfliktverarbeitung geschaffen werden. Dafür müßten neue Institutionen neben den bereits genannten Erziehungshilfen geschaffen werden (z. B. „Erziehungskurse“ und Erziehung im „Werkhof“, soziale Gruppenarbeit).

Andere Mitglieder der Kommission haben Bedenken gegen eine solche Lösung. Sie sind der Auffassung, daß die auch von ihnen geforderten Reformen durch eine Modernisierung und „Pädagogisierung“ des Jugendstrafvollzugs erreicht werden könnten. Die Folgerungen aus den Erkenntnissen über das Entstehen von Dissozialität dürften nicht isoliert im Jugendstrafrecht, sondern müßten im Rahmen einer allgemeinen Strafrechtsreform gezogen werden. Eine zu weitgehend unterschiedliche Behandlung von jugendlichen und erwachsenen Straftätern, wie sie der obengenannte Vorschlag zur Folge hätte, sei nicht zu begrüßen. Die Einbeziehung des Strafrechts in ein neues Jugendhilferecht würde die übrige Arbeit der Jugendämter erheblich belasten. Sie könnte außerdem die Einheit der Jugendhilfe gefährden, weil zu befürchten sei, daß sich in diesem Fall die „Jugendpflege“ von der Jugendhilfe trenne. Darüber hinaus werde das Jugendhilfegesetz mit Verfahrensvorschriften überlastet und seinen Charakter als Leistungsgesetz verlieren⁴⁾.

3. Aufgaben im Zusammenhang mit der Situation der Kinder im Kleinkindalter und im Schulalter

Sowohl im Bereich der frühkindlichen Erziehung als auch im Hinblick auf die im Zusammenhang mit der schulischen Sozialisation entstehenden Probleme müssen die Aufgaben der Jugendämter vor dem Hintergrund veränderter wissenschaftlicher Einsichten (z. B. über die soziale Abhängigkeit der Lernfähigkeit) und der bildungspolitischen Planung gesehen werden.

Die neueren Resultate der Sozialisationsforschung im Kleinkindalter haben die Notwendigkeit einer frühzeitigen, möglichst alle Kinder erreichenden Förderung neu ins Bewußtsein gehoben und außerdem die Wichtigkeit einer gezielten Förderung für diejenigen Kinder erwiesen, die auf Grund ihrer sozialen Lage oder ihrer individuellen Lebenslage benachteiligt sind.

Den Aufgaben der Jugendämter im Bereich der frühkindlichen Erziehung wird die Einbeziehung des Kindergartens in die Bildungsgesamtplanung eine ganz neue öffentliche Bedeutung verleihen. Die Sorge für ausreichende Kindergärten gehörte zwar schon immer zu den Pflichtaufgaben der Jugendämter; diese Aufgabe ist aber im JWG nicht eindeutig genug formuliert. In einem neuen Jugendhilfegesetz muß sie wesentlich konkreter als bisher als Verpflichtung der Jugendämter herausgestellt werden. Die Jugendämter müssen dafür sorgen, daß Kindergärten als qualifizierte pädagogische Einrichtungen in ausreichendem Umfang errichtet und betrieben werden. Die Realisierung dieser Aufgabe setzt im einzelnen voraus:

- die Aufstellung von Bedarfs- und Entwicklungsplänen, die besonders die Einrichtung von Kindergärten in benachteiligten Wohngebieten und auf dem Lande, für milieugeschädigte Kinder und für Ausländerkinder, sowie die Errichtung von

Ganztageseinrichtungen in ausreichender Zahl zu berücksichtigen hätten;

- die Werbung für den Kindergartenbesuch (insbesondere bei Bevölkerungsgruppen, deren Kinder besonderer Förderung bedürfen);
- die Organisation der Elternmitwirkung und Elternbildung im Kindergarten;
- die Anregung und Förderung neuer Modelle der Kindergartenerziehung und der Eigeninitiative der Eltern;
- die Mitwirkung an der Heimaufsicht;
- die kostenfreie Gewährung der pädagogischen Leistungen des Kindergartens; (Kostenbeiträge sollten lediglich für Verpflegung und Pflege in den Ganztageseinrichtungen erhoben werden. Solange diese Regelung noch nicht realisierbar ist, müssen stärker als bisher denjenigen Eltern die nach § 81 JWG heute schon möglichen finanziellen Erleichterungen gewährt werden, für deren Kinder der Kindergarten eine kompensatorische Aufgabe zu erfüllen hat, und die nicht in der Lage sind, für die Kosten aufzukommen).

Die Kommission ist sich bewußt, daß die hier geforderten Aufgaben aus finanziellen und personellen Gründen erst nach und nach realisiert werden können. Sie muß darauf verzichten, Vorschläge für ein Übergangsprogramm und für die Gewinnung einer ausreichenden Zahl qualifizierter Mitarbeiter vorzulegen.

Die Aufgaben der Jugendämter für Kinder im Schulalter müssen im Zusammenhang mit den durch die Bildungsreformen und die Weiterentwicklung des schulischen Bildungswesens verbundenen Problemen der Bildungsmobilisierung, den Gefahren und Problemen der Verschulung und des schulischen Leistungsdrucks gesehen werden. Im Hinblick auf Sozialisationsprobleme im Zusammenhang mit der Schule ergibt sich zunächst die Forderung, die Kooperation zwischen Schule und Jugendamt im künftigen Jugendhilfegesetz konkret festzulegen. Im einzelnen ist dabei an folgende Aufgabe der Jugendämter zu denken:

- Mitwirkung beim Abbau von Bildungsbarrieren und bei der Gewinnung der Eltern für weiterführende Bildungs- und Ausbildungsgänge;
- Einrichtung von Schülerberatungsstellen und Zusammenarbeit mit speziellen schulpädagogischen Diensten zum Zwecke der Schülerberatung bei Schulkonflikten und als Schülernothilfe;
- Einrichtung von Hausaufgabenhilfen oder Schularbeitskreisen (verbunden mit Freizeithilfen), besonders für Kinder berufstätiger Mütter, unterprivilegierter Eltern und ausländischer Arbeitnehmer;
- Fahrschülerbetreuung;
- Einrichtung von Schülerhorten, heilpädagogischen Hortgruppen und sozialer Gruppenarbeit für Schulkinder;
- Anregung zur Errichtung von Förder- und Kleinklassen in den Schulen (z. B. für Legastheniker,

für ausländische Kinder, für verhaltensgestörte Kinder);

- Einrichtung von Wochenheimen für Sonderschulkinder (in ländlichen Gebieten);
- Bereitstellung sozialpädagogischer Fachkräfte für die Arbeit in der Ganztagschule;
- enge Zusammenarbeit mit der Schule in den zuständigen kommunalen Ausschüssen, u. a. durch Teilnahme von Schulvertretern an Teambesprechungen des Jugendamtes und von Jugendamtsmitarbeitern an Schulkonferenzen. Dabei müßte es u. a. Aufgabe des Jugendamtes sein, aus seiner Erfahrung bei der Erziehungsberatung und sonstigen offenen Erziehungshilfen auf Überforderung durch die Leistungsansprüche der Schule aufmerksam zu machen.
- Mitwirkung im Kinder- und Jugendarbeitsschutzgesetz, um Kinder und Jugendliche vor Überbeanspruchung zu schützen;
- Beratung älterer Schüler über Ferienarbeit;
- Gewährleistung des Anspruchs der Schulkinder auf altersgerechte Freizeitangebote und Ferienerholung, d. h. Anregung, Förderung und Schaffung von entsprechenden Einrichtungen und Veranstaltungen.

4. Aufgaben im Zusammenhang mit der Situation der Jugend in Beruf, Politik und Freizeit

Im Zusammenhang mit Berufsausbildung und Arbeit treten in unserer Gesellschaft für junge Menschen eine Fülle von Problemen auf, von denen einige wichtige in Teil II genannt wurden. U. a. ergeben sie sich aus der Diskrepanz zwischen den Ausbildungsinteressen der Jugendlichen und denen der Arbeitgeber, aus den vielfältigen Hemmnissen, die es für bestimmte Gruppen von Jugendlichen gibt, eine qualifizierte Berufsausbildung zu erhalten und aus den vielfältigen Spannungen, die sich im Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis selbst ergeben können.

Im Hinblick auf diese Situation ist zu fordern, daß Sozialisationshilfen im Zusammenhang mit Ausbildung, Beruf und Arbeit im künftigen Jugendhilfegesetz als Anspruch junger Menschen und als Verpflichtung der Jugendämter festgelegt werden. Dies würde für die Jugendämter u. a. folgende Aufgaben erbringen:

- Kooperation mit den Arbeitsämtern, deren Aufgaben — Berufsberatung, Lehrstellenvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung — nach dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 wesentlich erweitert wurden; ferner mit den Ämtern für Ausbildungsförderung, soweit diese nicht den Jugendämtern angegliedert sind, mit den Gewerbeaufsichtsämtern, mit den Berufsschulen und berufsbildenden Industrie- und Handelskammern.
- Insbesondere käme es dabei auf die Anregung, Förderung und gegebenenfalls Schaffung von

Veranstaltungen an, die der Beratung und der Vorbereitung junger Menschen auf Beruf und Arbeit dienen; ferner auf die Schaffung von Möglichkeiten für eine distanzierte, kritische Auseinandersetzung der jungen Menschen mit Problemen und Konflikten am Arbeitsplatz;

- Anregung, Förderung und Schaffung von Veranstaltungen, die der Auseinandersetzung von Auszubildenden und Vorgesetzten mit den Problemen junger Menschen dienen;
- Anregung, Förderung und Schaffung von Jugendwohnheimen sowie von Jugendgemeinschaftswerken für spezielle Gruppen von jungen Menschen, unter anderem auch für Jugendliche, die aus Erziehungsheimen oder Jugendstrafanstalten entlassen wurden oder unter Erziehungsbeistandtschaft und Bewährungshilfe stehen;
- Mitwirkung in den örtlichen Jugendarbeitsschutzausschüssen, die durch eine Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes eingeführt werden sollten.

Die Formulierung von Aufgaben für die Jugendämter im Bereich Jugend und Politik muß die an einer früheren Stelle herausgearbeitete Grundproblematik im Verhältnis von Jugend und Politik berücksichtigen, die darin besteht, daß Jugendlichen nicht nur relativ geringe Möglichkeiten der Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen eingeräumt werden, sondern daß es ihnen darüber hinaus an Gelegenheit mangelt, in einem sanktionsfreien Raum politisch lernen und politische Erfahrungen sammeln zu können.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß Jugendämter als Institutionen der öffentlichen Verwaltung im Bereich der politischen Bildung spezifischen Barrieren ausgesetzt sind, die bei einer realistischen Einschätzung der Aufgaben in diesem Feld beachtet werden müssen.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte liegt die Aufgabe der Jugendämter vor allem darin, geeignete Voraussetzungen für politisches Lernen im Sinne der Weckung politischen Interesses und der Ermöglichung politischen Handelns zu schaffen.

In diesem Zusammenhang stellen sich dem Jugendamt folgende konkrete Aufgaben:

- Schaffung von Organisationsformen im Bereich der politischen Bildung, die es den Jugendlichen ermöglichen, sich eigenverantwortlich und nach ihren Bedürfnissen mit politischen Problemen auseinanderzusetzen;
- Verbreiterung des institutionellen Rahmens politischer Bildungsarbeit über das Jugendamt hinaus durch Zusammenarbeit mit Jugendverbänden und anderen in diesem Bereich tätigen Gruppierungen (Bürgerinitiativen, Gemeinwesenarbeitsgruppen etc.);
- Bereitstellung von Fachkräften der politischen Bildung für Planung, Beratung und Koordination bei entsprechenden Projekten;
- Entwicklung von Förderungsplänen durch die Landesjugendämter, auf deren Grundlage einer-

seits Jugendämtern, die noch keine schwerpunktmäßige politische Bildung betreiben, finanzielle, personelle und beratende Hilfen gewährt werden können; auf der anderen Seite sollten Modellversuche initiiert werden, innerhalb deren Möglichkeiten und Grenzen politischer Lernprogramme erprobt werden können.

Hinsichtlich der Situation der Jugend in der Freizeit ist in Teil II dieses Berichts deutlich geworden, daß nur wenige Jugendämter in der Bundesrepublik derzeit auf diesem Gebiet Aktivitäten entfalten, die an die Interessen junger Leute anknüpfen, ihrem Verständnis entsprechen und Konflikte nicht ausklammern. Die Jugendämter stehen hier vor größtenteils noch ungelösten Problemen, die durch die verlängerte Freizeit bestimmter berufstätiger Gruppen von Jugendlichen, durch das Angebot der Massenkommunikationsmittel und eine spezifische kommerzielle „Freizeitindustrie“ sowie dadurch entstanden sind, daß die steigenden Anforderungen der Berufswelt für viele die Notwendigkeit mit sich bringen, einen Teil der „arbeitsfreien“ Zeit für Fortbildung zu verwenden.

Im Hinblick darauf sollte das künftige Jugendhilfegesetz das Jugendamt verpflichten, für Veranstaltungen zu sorgen, die jungen Menschen die Möglichkeit zu kritischer Auseinandersetzung mit sich selbst und der Gesellschaft geben, die sie zur Mitverantwortung und Mitbestimmung befähigen und ihnen Möglichkeiten zu Geselligkeit und persönlicher Entfaltung verschaffen. Das Jugendamt hätte diese Aufgabe mit hauptamtlichen Fachkräften nach den jeweiligen örtlichen Erfordernissen optimal zu erfüllen, was im einzelnen bedeuten würde:

- Anregung und Förderung der freien Jugendverbände und deren Aktivitäten im örtlichen Bereich;
- Information und Beratung junger Menschen hinsichtlich der Möglichkeiten des Freizeitgebrauchs;
- Schaffung jugendamtseigener Veranstaltungen und Einrichtungen der Freizeiterziehung auf der Basis einer genauen Information des Jugendamtes über die örtlich vorhandenen Bildungs- und Freizeitangebote;
- Kooperation mit vorhandenen Bildungs- und Freizeitinstitutionen;
- Vertretung der spezifischen Belange junger Menschen bei der Planung von allgemeinen Freizeitzentren.

5. Die Sicherung eigener Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben durch die Jugendämter

Damit die Jugendämter die oben formulierten Aufgaben erfüllen können, müssen zahlreiche bisher noch nicht in ausreichendem Umfang vorhandene Voraussetzungen in den Jugendämtern selbst erfüllt sein. In früheren Teilen des Berichts ist bereits mehrfach darauf verwiesen worden, daß die effektive Durchführung der den Jugendämtern obliegen-

den Aufgaben an vielen Stellen durch bestimmte finanzielle, organisatorische oder politische Gegebenheiten behindert wird.

Soweit es sich um organisatorische und finanzielle Probleme handelt, werden diese im Teil VI erörtert. Hier sollen vor allem Voraussetzungen erörtert werden, die von und in den Jugendämtern selbst geschaffen werden müssen und zum Teil auch schon ohne gesetzliche Neuregelung realisiert werden können. Dazu gehören insbesondere eine verstärkte und verbesserte Fortbildung, eine verbesserte Kooperation mit anderen Ämtern, die verstärkte Anregung und Förderung der Träger der freien Jugendhilfe, eine umfassende und gezielte Planung, sowie eine verbesserte Information der Öffentlichkeit.

Fortbildung

Bereits das JWG von 1961 hat den Jugendämtern die Verpflichtung zur Fortbildung aller Fachkräfte der Jugendhilfe aufgetragen (§ 23 Ziff. 3 JWG). Diese Verpflichtung wird z. Z. nicht in ausreichendem Umfang wahrgenommen. Die weitreichenden Aufgaben des künftigen Jugendamtes werden jedoch nur von Fachkräften erfüllt werden können, die zunächst über eine modernen Erkenntnissen entsprechende Grundausbildung (und gegebenenfalls eine zusätzliche Ausbildung für Spezialaufgaben) verfügen, dann jedoch laufend die Möglichkeit erhalten, sich durch Fortbildung weiter zu qualifizieren. Sie müssen nicht nur neue inhaltliche und methodische Erkenntnisse im Hinblick auf ihre Berufsausbildung aufnehmen, sondern auch lernen, sich von der eigenen Tätigkeit zu distanzieren und sich veränderten Bedingungen neu anzupassen.

Aus dem Gesagten ergeben sich folgende Konsequenzen:

Die Aufgabe der Fortbildung der Mitarbeiter der öffentlichen und freien Jugendhilfe sollte auch in einem künftigen Jugendhilfegesetz ausdrücklich als Verpflichtung der Jugendbehörden genannt werden.

Im einzelnen sollten die örtlichen Jugendämter, die Landesjugendämter und die obersten Landesbehörden die Aufgabe haben, den Mitarbeitern der Jugendhilfe in ihrem Bereich die Teilnahme an überörtlichen Fortbildungsveranstaltungen auch von längerer Dauer zu ermöglichen, eine laufende Fortbildung der Mitarbeiter durch Veranstaltung von Seminaren u. ä. am Ort — unter Umständen auch in Gemeinschaft mit benachbarten Jugendämtern — zu gewährleisten und den Mitarbeitern eine laufende Information über die Entwicklung in der Jugendhilfe durch Bereithaltung einer Fachbücherei und durch regelmäßige Dienstbesprechungen und Teamerörterungen, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Mitarbeitern der freien Jugendhilfe, zu sichern.

Kooperation mit anderen Ämtern

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Jugendämter mit denjenigen Stellen eng und dauernd zu-

sammenarbeiten, deren Arbeitsbereich ihre Tätigkeit berührt. Das künftige Jugendhilfegesetz muß die Jugendämter zu laufender Kooperation und Abstimmung mit all diesen Stellen verpflichten. Diese Verpflichtung sollte sowohl grundsätzlich festgelegt als auch bei der Behandlung einzelner Aufgaben besonders erwähnt werden.

In allen Gesetzen, die die Aufgaben von Stellen regeln, mit denen die Jugendämter eng zu kooperieren haben, soll die Verpflichtung dieser Träger zur Zusammenarbeit mit den Jugendämtern ebenfalls festgelegt werden. Insbesondere erscheint es notwendig, die Kooperation mit folgenden Stellen zu regeln:

- mit den Schulen und Schulbehörden;
- mit den Kulturämtern und Einrichtungen der Erwachsenenbildung;
- mit den Sozialämtern;
- mit den Gesundheitsämtern;
- mit der Arbeitsverwaltung;
- mit den Gewerbeaufsichtsbehörden und
- mit den Polizeibehörden.

Anregung und Förderung der freien Jugendhilfe

Ein planvolles Ineinandergreifen und eine wirksame Ergänzung der Leistungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe muß vom Jugendamt dadurch sichergestellt werden, daß es in enger Kooperation mit der freien Jugendhilfe tätig wird und diese anregt und fördert. Um eine möglichst gut funktionierende Kooperation zu erhalten, ist es wichtig, daß ein kommendes Jugendhilfegesetz darüber eindeutige Bestimmungen enthält.

Abgesehen von der zu sichernden Mitwirkung der freien Jugendhilfe im künftigen Jugendhilfeausschuß (Jugendwohlfahrtsausschuß — s. Teil VI dieses Berichts) bzw. in einer etwaigen Arbeitsgemeinschaft der Jugendhilfeträger, wären dem Jugendamt in diesem Zusammenhang vor allem folgende Aufgaben zuzuordnen:

- die Heranziehung der Träger der freien Jugendhilfe bei Planungsaufgaben des Jugendamtes;
- die Abstimmung mit der freien Jugendhilfe bei der Schaffung jugendamtseigener Veranstaltungen und Einrichtungen;
- die Fortbildung der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter der freien Jugendhilfe in Absprache mit den jeweiligen Trägern;
- die Festlegung von Kriterien für die Übertragung von Aufgaben an die Träger der freien Jugendhilfe (Sicherung der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter; Zustimmung der Erziehungsberechtigten und gegebenenfalls der Jugendlichen zur Übertragung an die freien Träger).

Es spricht manches dafür, daß die Durchführung einzelner Aufgaben oder ganzer Aufgabengebiete nie völlig an freie Träger übertragen werden sollte. Das Jugendamt selbst sollte immer auch auf dem

betreffenden Gebiet tätig sein, nicht nur um grundsätzlich die Wahlmöglichkeit für die Erziehungsberechtigten oder die Jugendlichen zu garantieren, sondern auch deshalb, weil es sonst aus Mangel an fachlicher Kompetenz kaum in der Lage sein dürfte, die notwendige Verantwortung für seinen regionalen Jugendhilfebereich auch wirklich zu tragen.

Planung

Planung ist im Jugendhilfebereich unerlässlich, weil beim wachsenden Bedarf an Jugendhilfe die Begrenztheit der finanziellen und personellen Möglichkeiten dazu zwingt, die vorhandenen Kapazitäten rationell einzusetzen und auszunutzen, sowie Kriterien dafür zu entwickeln, welche Aufgaben in welcher Reihenfolge anzugehen sind.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Jugendhilfeplanung ist der Ausbau der Jugendhilfe-Forschung. Mit ihrer Hilfe wird es möglich sein, bessere Analysen der Jugendhilfearbeit zu erstellen, Genaueres über die Auswirkungen der Jugendhilfearbeit zu erfahren und so die Jugendhilfe im ganzen durchschaubar zu machen. Nur auf dieser Basis wird es auch möglich sein, mit den vorhandenen oder mobilisierbaren Kräften rationell zu arbeiten und Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen.

Die Notwendigkeit einer systematischen Planung ergibt sich auch aus dem Problem, die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe zu einer sinnvollen Aufgabenverteilung und Koordination ihrer Arbeit zu führen.

Die Planung im Jugendamtsbereich kann nicht aus einer zentralen Steuerung von einer Stelle bestehen. In den Planungsprozeß sind die Mitarbeiter des Jugendamtes und der freien Jugendhilfe einzubeziehen, da sie die zu treffenden Entscheidungen verstehen, akzeptieren und verwirklichen müssen.

Am zweckmäßigsten dürfte es sein, eine eigene Planungsinstanz bei den Landesjugendämtern zu errichten, die auf der einen Seite mit den örtlichen Jugendämtern und mit den Trägern der freien Jugendhilfe eng zusammenarbeiten und auf der anderen Seite die Verbindung mit Forschungsgruppen an den Hochschulen und Fachhochschulen halten muß. Planung kann sich nicht auf den örtlichen Jugendamtsbereich allein und auf die Abstimmung zwischen benachbarten Gebietskörperschaften beschränken. Sie erfordert eine umfassende und langfristige Kooperation zwischen Land und Kommunen, die bei Spezialeinrichtungen auch über Ländergrenzen hinwegführen muß.

Die örtliche Planung und ihre politische Realisation müssen zwar nach zentral ausgearbeiteten Kriterien und in Abstimmung mit dem Umland erfolgen, zugleich aber die Möglichkeit haben, eigene Konzepte im Zusammenwirken mit örtlichen Stellen und der freien Jugendhilfe zu entwickeln.

Auch das einzelne Jugendamt kommt also in Zukunft im Grunde ohne eigens für planerische Aktivitäten einzusetzende Mitarbeiter nicht mehr aus. In manchen Städten werden z. Z. kommunale Jugendpläne erarbeitet. Diese enthalten aber oft nur

Förderpläne und Richtlinien für die freie Jugendhilfe, nicht aber umfassende Bedarfsfeststellungen, konzeptionelle Überlegungen, Ausbau- und Umgestaltungspläne, Festlegung von Rangfolgen, personelle und finanzielle Planung für die Verbesserung und Erweiterung der gesamten Jugendhilfearbeit der Stadt bzw. des Landkreises. Modelle für eine umfassende regionale Planung gibt es bisher nur in Ansätzen.

Nur auf der Basis eigener Planungsunterlagen und Planungsüberlegungen können die Jugendämter auch an den allgemeinen Aufgaben der Raumordnung und Sozialplanung mitwirken, die bisher von den kommunalen Planungämtern, Landesbehörden und regionalen Planungsgemeinschaften wahrgenommen werden. Dabei geht es um die Schaffung, Verbesserung und Sicherung gesunder Arbeits- und Lebensbedingungen und ausgewogene soziale und kulturelle Verhältnisse. Es ist außerordentlich wichtig, in diesem Zusammenhang die spezifischen Interessen von Kindern und Jugendlichen geltend zu machen. Fehlplanungen, in denen die Mindestbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen — z. B. nach Spiel- und Freizeitraum — unberücksichtigt bleiben, müssen künftig durch Interventionen des Jugendamtes verhindert werden können. Die Entballung und Umstrukturierung von Stadtzentren, die Sanierung von sozialen Brennpunkten und die Umordnung ländlicher Regionen sollten nicht ohne Mitwirkung des Jugendamtes und der Fachleute der Jugendhilfeplanung vorgenommen werden.

Im Hinblick auf diese Gegebenheiten hält es die Kommission für notwendig, daß den Jugendämtern nicht nur global die Verpflichtung zur Planung auferlegt wird, sondern daß genaue Bestimmungen festlegen, was die Planung mindestens zu erfassen hat und an welcher Stelle (Jugendamt, Landesjugendamt) sie für welche Bereiche anzustellen ist.

Erstellung statistischer Unterlagen

Eine wirksame Jugendhilfeplanung auf allen Ebenen und die Mitwirkung der Jugendbehörden an Raumordnung und Sozialplanung sind nicht möglich ohne den Ausbau und die Verfeinerung der Jugendhilfe-Statistik.

Die derzeitige Jugendhilfe-Statistik deckt das Gesamtfeld der gegenwärtigen Jugendhilfe nur in sehr unzulänglicher und meist globaler Weise ab; es werden entscheidende Lücken offengelassen und wichtige Problembereiche gar nicht erfaßt.

Die Kritik an der gegenwärtigen Jugendhilfe-Statistik begründet sich und gewinnt ihre Maßstäbe am Kriterium der Verwertbarkeit für Bedarfsanalysen bzw. Bedarfsberechnungen und entsprechende Planungsstrategien im Bereich der Jugendhilfe. Sinnvollen und wirksamen Planungsinitiativen und -prozessen müssen fundierte und gesicherte Bedarfsmessungen vorausgehen. Doch schon die für die Bedarfsanalyse zentrale Bestandsaufnahme ist mit der bestehenden Jugendhilfe-Statistik nicht zu leisten, vor allem, wenn so wichtige Gebiete wie der Personalbereich statistisch nicht erfaßt sind. In die-

sen Zusammenhang gehört auch die Forderung nach einer Jugendhilfe-Statistik, die die neuen Entwicklungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe nachzuzeichnen vermag.

Das künftige Jugendhilfegesetz sollte den Jugendämtern die Verpflichtung auferlegen, genaue statistische Unterlagen über ihre Aktivitäten und Arbeitsbedingungen zu erstellen. Es wäre die Aufgabe der Landesjugendämter — möglichst in Abstimmung miteinander — Richtlinien zu erlassen, die die Vergleichbarkeit der Daten von Land zu Land garantieren. Die Auswertung wäre von den Landesjugendämtern in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern durchzuführen.

Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die besonderen Schwierigkeiten, die sie bei ihrer Aufgabe dadurch gehabt hat, daß ausreichende statistische Unterlagen über den Jugendhilfebereich fehlen. Sie hält es für unerlässlich, daß dieser wichtige Sektor gesellschaftlicher Aktivität in Zukunft besser in das Blickfeld der Statistik gerückt wird, damit ständig zu erkennen ist, welche Entwicklungen sich in ihm vollziehen.⁶⁾

Information der Öffentlichkeit

Das JWG von 1961 hat allen Jugendbehörden erstmalig aufgetragen, die „Öffentlichkeit über die Lage der Jugend und über die Maßnahmen der Jugendhilfe (zu) unterrichten“ (§ 23 Ziff. 1). Wie bereits in Teil II erwähnt wurde, haben die wenigsten Jugendämter diese Aufgabe bisher wirksam aufgegriffen, obschon ihre Erfüllung eine unerlässliche Voraussetzung dafür wäre, daß das Jugendamt sowohl in den kommunalen Parlamenten, in der Verwaltung der Stadt oder des Kreises und auch bei der Gesamtbevölkerung das notwendige Ansehen erwerben und in seinen Anliegen verstanden und unterstützt würde.

Die gesellschaftliche Randstellung der Jugendhilfe und die zum Teil recht negativen Vorstellungen in der Bevölkerung über das Jugendamt dürften nicht zuletzt die Folge einer völlig unzulänglichen Öffentlichkeitsarbeit sein. Wenn man bedenkt, in welchem Ausmaß in den modernen Industriegesellschaften die Stellung eines Handlungsbereiches vom Grad seiner Bekanntheit abhängt, daß weiterhin qualifizierte Arbeitskräfte stets in die bekannten und angesehenen Bereiche streben, und in welchem Ausmaß heute in der Jugendhilfe Tätige eigentlich nicht die Anerkennung erfahren, die sie aufgrund ihrer verantwortungsvollen Arbeit verdienen, dann wird die Dringlichkeit einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit besonders deutlich sichtbar.

Die Kommission hält es für unbedingt notwendig, daß die Jugendämter stärker als bisher die Öffentlichkeit im Bereich des Jugendamtes über die Lage der Jugend und die Bestrebungen der Jugendhilfe informieren, daß sie Verständnis zu wecken versuchen für die Bedürfnisse und Problemlagen der Jugend am Ort, für Inhalt und Aufwand der vom Jugendamt vorgenommen und geplanten Veranstaltungen und daß sie auch soweit wie möglich die

Bereitschaft weiterer Kreise zur Mitarbeit an den Aufgaben der Jugendhilfe wecken.

Es erscheint im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen notwendig, dafür zu sorgen, daß den Jugendämtern genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie sich moderner Methoden der Öffentlichkeitsarbeit bedienen können. Das Vorgehen und die Erfolge der Arbeitsämter in dieser Hinsicht während der letzten Jahre haben gezeigt, daß die Anwendung zeitgemäßer Formen der Öffentlichkeitsarbeit auch zu entsprechenden Erfolgen führt. Schließlich erscheint es erforderlich, daß die Landesjugendämter verpflichtet werden, dort aktiv zu werden, wo diese Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit den Arbeitsbereich und die Möglichkeiten der örtlichen Ämter übersteigt.

VI. Zur Organisation der Jugendämter

In den vorangegangenen Teilen des Berichts ist mehrfach deutlich geworden, daß die derzeitige Organisationsform der Jugendämter an vielen Stellen für die fachadäquate Durchführung der Aufgaben nicht ohne weiteres die besten Voraussetzungen enthält. Gerade für die Realisierung einer Konzeption der Jugendamtsarbeit, wie die Kommission sie empfiehlt, erweisen sich viele organisatorische Bedingungen der heutigen Jugendamtspraxis als hinderlich.

Im nachfolgenden Teil soll nun eine Reihe von Konsequenzen aus oben genannten Arbeitsergebnissen der Kommission gezogen werden. Es ist vor allem zu prüfen, welche organisatorischen Voraussetzungen für die Realisierung der in den früheren Teilen formulierten Aufgaben vorhanden sein müßten und wie sie geschaffen werden könnten.

Alle Organisationsfragen müssen dabei so entschieden werden, daß die Jugendämter ihre Aufgabe als Institutionen zur Diagnose, Analyse und Bewertung von Jugendhilfe-Situationen im Sinne einer dauernden Umsetzung von Sozialisationsproblemen in darauf bezogene Aktivitäten erfüllen können.

In der allgemeinen Diskussion über die Jugendämter in der Bundesrepublik wie auch innerhalb der Kommission besteht Übereinstimmung darüber, daß die Jugendämter ihre Aufgabe nur dann erfüllen können, wenn sie zu leistungsstarken Fachbehörden ausgebaut werden. In diesem Sinne geht es im Nachfolgenden um die organisatorischen Voraussetzungen für die Erreichung dieses Ziels. Die Kommission ist sich dabei der Tatsache bewußt, daß sie im Rahmen ihres Berichts nicht alle Aspekte behandeln kann, die dabei eigentlich zu berücksichtigen wären. Sie hat zur Behandlung diejenigen Organisationsaspekte ausgewählt, die in Literatur und Fachwelt als besonders problematisch bezeichnet worden sind und deren hervorragende Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der Jugendämter auch der Kommission im Rahmen ihrer Beratungen immer wieder bewußt wurde. Es handelt sich dabei um Aspekte, die schlagwortartig wie folgt zu charakterisieren sind:

- Wie sollen die Jugendämter personell ausgestattet und organisiert werden, damit sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben optimal erfüllen können?
- Ist es zweckmäßiger, das Jugendamt wie bisher in der kommunalen Selbstverwaltung zu belassen oder als staatliche Behörde zu organisieren? Welche Argumente sprechen für diese oder jene Lösung?
- In welcher Form sollen die Jugendämter mit anderen Ämtern zusammenarbeiten? Sollen sie

mit anderen Ämtern zusammengefaßt werden, oder sollen sie selbständige Einheiten bleiben?

- In welcher Form kann die Kooperation mit anderen Trägern der Jugendhilfe und mit politischen Gremien optimal geregelt werden? Ist hierfür nach wie vor der Jugendwohlfahrtsausschuß das geeignete Gremium oder empfiehlt es sich, dafür eine neue Organisationsform zu schaffen?
- Wie können die örtlichen Jugendämter mit überörtlichen Stellen kooperieren? Wie müssen die Zuständigkeiten der überörtlichen Instanzen abgegrenzt und präzisiert werden, damit eine optimale Zusammenarbeit möglich wird?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den für die Jugendämter formulierten Aufgaben in finanzieller Hinsicht? Wie kann sichergestellt werden, daß die Jugendämter über eine ausreichende finanzielle Basis verfügen?
- Welche Forderungen ergeben sich an den Gesetzgeber, um die von der Kommission gegebenen Empfehlungen zu verwirklichen?

Es liegt auf der Hand, daß sich für die Beantwortung dieser Fragen nur bis zu einem gewissen Grad eindeutige Antworten aus der diesem Bericht zugrundeliegenden Konzeption der Jugendamtsarbeit ergeben. Darüber hinaus spielen bei der Entscheidung für bestimmte Organisationsformen Gesichtspunkte eine Rolle, die gesellschaftspolitischer, kommunalpolitischer, wirtschaftlicher Art sind. Schließlich ist zu bedenken, ob die Empfehlungen zur Organisationsform ohne Rücksicht auf die Möglichkeiten ihrer baldigen Verwirklichung ausgesprochen werden oder ob die Frage der Realisierbarkeit im Rahmen vorhandener und abzuschätzender verfassungsmäßiger und politischer Gegebenheiten einbezogen werden sollte.

Die Kommission hat sich in dieser Hinsicht auf einen realistischen Standpunkt gestellt. Sie verzichtet darauf, Vorschläge zu machen, deren Verwirklichung als utopisch angesehen werden muß. Sie macht Vorschläge, die sie für realisierbar hält; sie ist allerdings der Meinung, daß es sich bei diesen Vorschlägen um Empfehlungen handelt, die unverzüglich und auf jeden Fall verwirklicht werden sollten, wenn die erstrebte Verbesserung der Jugendamtsarbeit erreicht werden soll.

Die nachfolgende Erörterung der Organisationsprobleme der Jugendämter beruht auf Expertisen, die von den Kommissionsmitgliedern angefertigt und nach ausführlicher Diskussion so gefaßt wurden, daß sie erkennen lassen, welche Gesichtspunkte und Argumentationsreihen bei den Empfehlungen eine Rolle spielten. Sie machen auch deutlich, bei welchen Fragen sich abweichende Vorstellungen innerhalb der Kommission ergeben haben.

Letzteres gilt insbesondere im Hinblick auf die personelle Ausstattung der Jugendämter und bezüglich der Problematik, die mit dem Jugendwohlfahrtsaus-schub verknüpft ist. In diesen Fällen erschien es der Kommission zweckmäßiger, die unterschiedlichen Standpunkte in aller Klarheit herauszustellen, als den Versuch zu machen, durch Kompromißformeln auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners die Unterschiede in den Positionen zu verschleiern. Die Kommission hofft, mit der von ihr gewählten Form der Behandlung anstehender Fragen einen Weg gefunden zu haben, der erkennen läßt, daß im Bereich der Jugendamtsarbeit Reformvorschläge nur in klarer Erkenntnis jener vielfältigen und zum Teil miteinander konkurrierenden Anliegen entworfen werden können, die im Bereich der Jugendhilfe zusammentreffen. Diese Tatsache zu betonen, ist ein besonderes Anliegen der Kommission.

1. Zur inneren Organisation und personellen Ausstattung der Jugendämter

Im Teil III dieses Berichts ist dargelegt worden, daß die Jugendämter die generelle Aufgabe haben, eine Vielzahl von Sozialisationsproblemen mit adäquaten wissenschaftlichen Mitteln zu erkennen, sie im Zusammenhang erziehungs- und gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen zu bewerten und sie in einer den Interessen der Kinder und Jugendlichen entsprechenden Weise zu lösen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen — wie an einer früheren Stelle dargestellt wurde — im Jugendamt Prozesse der Diagnose und Analyse, der Bewertung und Beurteilung, der Entwicklung von Handlungsstrategien zur Realisierung von Zielsetzungen und nicht zuletzt Planungsprozesse durchgeführt werden. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Qualifikation der Jugendamtsmitarbeiter und ihre Ausbilder, für die personelle Ausstattung und für die Organisation der Jugendämter?

1.1 Zur Qualifikation der Mitarbeiter

Aus der von der Kommission vertretenen Konzeption der Jugendamtsarbeit ergibt sich als generelle Forderung, daß im Mittelpunkt dieser Arbeit die sozialpädagogisch ausgebildete Fachkraft zu stehen hat. Diese Forderung ergibt sich daraus, daß nach Auffassung der Kommission der Kern der Jugendamtsarbeit nicht in der Durchführung verwaltungsmäßiger Routinevorgänge und in der technischen Erledigung von schematisch festgelegten Arbeitsgängen liegt, sondern in der produktiven Umsetzung von Problemlagen in sozialpädagogische Aktivitäten.

Diese sozialpädagogische Fachkraft wird neben bestimmten Grundqualifikationen in der Regel über besondere Fähigkeiten auf einem bestimmten Gebiet verfügen müssen (z. B. hinsichtlich Gruppenarbeit, Beratung, Soziotherapie, politischer Bildung usw.). Es ist an mehreren Stellen dieses Berichtes deutlich geworden, daß sich in der Praxis bereits bei vielen Jugendämtern Arbeitsformen ent-

wickelt haben, die eine Differenzierung und Schwerpunktbildung bei den Mitarbeitern erforderlich machen. Während diese Fähigkeiten heute in der Regel erst während der beruflichen Praxis erworben werden, müssen künftig daraus Konsequenzen für die Ausbildung gezogen werden, die weiter unten erörtert werden sollen. Für ihre Arbeit in der Jugendamtsverwaltung braucht die sozialpädagogische Fachkraft darüber hinaus ausreichende Verwaltungskennntnisse.

Neben der sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkraft mit der beschriebenen Grundqualifikation und Schwerpunktbildung wird es für besonders schwierige, spezielle Kenntnisse erfordernde Aufgaben des noch spezieller vorgebildeten Mitarbeiters bedürfen. In der Regel wird es sich dabei um Diplom-Pädagogen mit zusätzlicher Qualifikation, um Soziologen, Psychologen, Jugendpsychiater, Mediziner, aber auch um Verwaltungsjuristen handeln, die in Teams zusammen mit Sozialpädagogen in großen Jugendämtern selbst oder in überörtlichen Institutionen (z. B. in Beratungsteams bei Landesjugendämtern) tätig sein sollten.

Neben den sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkräften und Spezialisten werden die Jugendämter auch in Zukunft reine Verwaltungsfachkräfte benötigen. Diese haben unter anderem Aufgaben der allgemeinen Verwaltung, des Kassenwesens, der Kostenerstattung wahrzunehmen und müssen in einer der jeweiligen Größe der Ämter entsprechenden Anzahl vorhanden sein.

Strittig ist die Frage, ob es in einem künftigen Jugendamt neben diesen Fachkräften einen weiteren Typus von Mitarbeitern geben soll, der in der Diskussion unter Bezeichnung „Sozialassistent“ bekanntgeworden ist. Innerhalb der Kommission ist über die Notwendigkeit eines solchen sozialen Berufes auf einer „mittleren Ebene“ keine Einigung erzielt worden.

Von den Befürwortern einer solchen Lösung wird folgendermaßen argumentiert:

Der künftige sozialpädagogisch ausgebildete Fachhochschul- und Hochschulabsolvent wird nicht automatisch in alle Funktionen einrücken, die zur Zeit von den Sozialarbeitern/Sozialpädagogen mit höherer Fachschulausbildung wahrgenommen werden. Er wird in der öffentlichen Verwaltung (also auch im Jugendamt) nach einer praktischen Bewährung („Referendarzeit“) einen seinen gestiegenen Qualifikationen angemessenen Tätigkeitsbereich mit entsprechender Besoldungseinstufung erhalten müssen. Das kann nicht nur er selbst billigerweise erwarten, sondern das muß auch die Verwaltung in ihrem eigenen Interesse fordern. Der Fachhochschul- und Hochschulabsolvent muß Arbeitszeit und Arbeitskraft auf seinen eigentlichen sozialpädagogischen Auftrag — Beratung und Hilfestellung, Einzelfallhilfe und Gruppenarbeit — konzentrieren können.

Das Einrücken des Fachhochschul- und Hochschulabsolventen in die öffentliche Verwaltung wird nach dieser Auffassung unausweichlich über das Jugendamt hinaus eine Umorganisation der kommunalen

sozialen Dienste nach sich ziehen. Der Hochschulabsolvent wird auch nicht mehr bereit sein, die zur Zeit von Sozialarbeitern noch in erheblichem Umfang mit erledigten mechanischen und keine wissenschaftliche Ausbildung erfordernden Routine- und Hilfsarbeiten zu übernehmen, wie sie heute noch besonders von den in der Familienfürsorge tätigen Mitarbeitern geleistet werden müssen. Für diese Tätigkeiten wird die Sozialarbeit deshalb einen neuen Mitarbeitertypus benötigen, der seine fachliche Vorbildung auf einer neu zu schaffenden „Fachschule für Sozialassistenten“ erhalten sollte. Die Fachschule sollte eine Ausbildung vermitteln, die für einen Beruf unter Anleitung des Fachhochschulabsolventen und für die Durchführung organisatorisch selbständiger Tätigkeit (z. B. organisatorische Vorbereitung und Begleitung von Jugendfreizeitmaßnahmen, bei Maßnahmen der Jugenderholung und im Rahmen des internationalen Jugendaustauschs) qualifiziert und die auch grundsätzlich eine Fortsetzung der Ausbildung auf einer Fachhochschule ermöglicht.

Als weiteres Argument für die Schaffung einer Fachschulausbildung wird darauf hingewiesen, daß die für einen erfolgreichen Abschluß der Fachhochschule erforderlichen hohen Eingangsvoraussetzungen (Fachhochschul- bzw. Hochschulreife) einer großen Zahl interessierter und auch für bestimmte Tätigkeiten im Sozial- und Jugendhilfsbereich qualifizierter Bewerber den Zugang zu einem sozialen Beruf verwehren werden, wenn nicht die Möglichkeit geschaffen wird, über eine Fachschule diesen Zugang zu finden. Dadurch würde man ein Arbeitskräftereservoir ausschließen, das auf absehbare Zeit für die Sozialarbeit unentbehrlich ist. Darüber hinaus würde der Verzicht auf eine Fachschulausbildung vermutlich auch den Verzicht auf einen wichtigen Ausbildungsgang des zweiten Bildungsweges bedeuten.

Die Kommissionsmitglieder, die diese Vorstellungen entwickelten, übersehen keineswegs die Gefahr, die in einer solchen Lösung liegt, daß nämlich die Anstellungsträger aus finanziellen Erwägungen den Fachschulabsolventen bei der Einstellung bevorzugen und ihn in Positionen einrücken lassen könnten, die jetzt von Sozialarbeitern besetzt sind und die künftig dem Fachhoch- bzw. Hochschulabsolventen vorbehalten sein müssen. Sie sehen auch die berufspolitischen Bedenken, wie sie vor allem von den Berufsverbänden der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen, den Ausbildungsstätten und Studentenverbänden geltend gemacht werden. Sie sind jedoch der Ansicht, daß diese Bedenken ausgeräumt werden können.

Bundes- und landesrechtliche Regelungen sollen nach diesem Vorschlag die Tätigkeitsfelder und Kompetenzen der verschiedenen qualifizierten Mitarbeiter im einzelnen nach fachlichen Gesichtspunkten festlegen. Auch die Angleichung der an den bisherigen Höheren Fachschulen ausgebildeten Mitarbeiter an die zukünftigen Fachhochschulabsolventen soll gesetzlich geregelt werden.

Andere Kommissionsmitglieder lehnen die Einführung einer solchen, auf mittlerer Ebene ausgebilde-

ten Fachkraft aus prinzipiellen und sachlichen Erwägungen ab. Sie argumentieren folgendermaßen:

Durch die Einführung eines Sozialassistenten bzw. eines weisungsgebundenen Zuarbeiters wird die Entwicklung einer professionalisierten Jugendhilfepraxis und die Ausbildung eines beruflichen Selbstbewußtseins in problematischer Weise beeinträchtigt, wenn nicht geradezu verhindert. Die Einrichtung akademischer Ausbildungsgänge für Sozialarbeiter/Sozialpädagogen dient in erster Linie der Qualifizierung und Spezialisierung der Arbeit, die bisher von Sozialarbeitern wahrgenommen wurde. Die Prognose, daß bestimmte Teile dieser Arbeit von qualifizierter Ausgebildeten nicht mehr erledigt werden, darf nicht zu einer Aufteilung der fachlichen Arbeit führen, sondern zu organisatorischen Umstellungen, die den Sozialarbeiter auf der Ebene der Verwaltung, der Organisation, des Schriftverkehrs und der technischen Aufgaben entlasten. Die sozialpädagogische Tätigkeit selbst jedoch ist nicht teilbar in verantwortliche und zuarbeitende Funktionen, beispielsweise in Beratung und Entscheidung, oder aber in Arbeit mit „normalen“ oder „schwierigen“ Fällen. Gerade die Entscheidung über die Schwierigkeit des Falles ist eine fachliche. Eine solche Teilung würde nicht nur die Absichten, die der neu einzuführenden Hochschulausbildung und zunehmenden Professionalisierung zugrunde liegen, unterhöhlen, sondern die bisherigen Hierarchien innerhalb der Sozialarbeit festigen, im Ausbildungswesen verankern und durch einen neuen Mitarbeitertypus auf der unteren Ebene institutionalisieren. Die Neugliederung der Sozialarbeit durch einen solchen Stufenbau statt durch eine Neuverteilung der verschiedenen Funktionen, die spezialisiert und kooperativ wahrgenommen werden müssen, widerspräche auch neueren organisationssoziologischen Überlegungen über solche Berufstätigkeiten, die nicht weisungsgebunden ausgeführt werden können, sondern angewiesen sind auf das eigene Urteilsvermögen und die selbstverantwortliche Entscheidung des Mitarbeiters.

Die mit dieser Konzeption verbundene Verteuerung der Sozialarbeit ist eine Konsequenz der Erkenntnis, daß diese Arbeit qualifizierter geleistet werden muß. Ob der tatsächlich höhere Aufwand als „Verteuerung“ bezeichnet werden kann, kann ohnehin nur im Zusammenhang mit Untersuchungen über die Wirksamkeit der Arbeit entschieden werden. Möglichkeiten des Zugangs zu sozialen Berufen für Absolventen einer geringeren Schulbildung und damit auch die Möglichkeiten eines zweiten Bildungsweges sind, nach Meinung dieser Kommissionsmitglieder, durch derzeit noch bestehende und voraussichtlich auch noch für längere Zeit existierende Fachschulen hinreichend vorhanden.

1.2 Forderungen an die Ausbildung

Aus den bisherigen Überlegungen zur künftigen Jugendamtsarbeit ergeben sich auch eine Reihe von Konsequenzen für die Ausbildung der Mitarbeiter.

Die Diskussion über die Ausbildungsinhalte der zukünftigen Fachhochschulen ist noch nicht abgeschlos-

sen. Soweit es sich um die in unserem Zusammenhang besonders wichtige Frage des Verhältnisses von sozialpädagogischer Ausbildung und Verwaltungs-Ausbildung handelt, zeichnen sich gegenwärtig folgende Möglichkeiten ab:

- die Fachhochschulen bilden auch in Zukunft, wie die bisherigen Höheren Fachschulen für Sozialarbeit und die kommenden Verwaltungsschulen Absolventen mit getrennten Schwerpunkten (Sozialer Zweig und Verwaltungszweig) aus;
- die Fachhochschulen entwickeln Ausbildungsgänge, bei denen innerhalb eines Fachzweiges Schwerpunkte des anderen Zweiges gebildet werden können (Sozialer Zweig mit Schwerpunkt Administration, Verwaltungszweig mit Schwerpunkt Sozial- und Jugendwesen);
- die Fachhochschulen bringen eine Fachkraft hervor, die gleichermaßen für Sozial- und Verwaltungsarbeit befähigt ist.

Alle drei Möglichkeiten müssen darüber hinaus unter dem Aspekt gesehen werden, daß nach den derzeit diskutierten Vorstellungen die verschiedenen Hochschulen zu Gesamthochschulen zusammengefaßt werden sollen. Die Diskussion der Ausbildungsreform ist im Augenblick zwar außerordentlich intensiv; gleichzeitig ist sie jedoch nicht sehr klar strukturiert. Die Kommission hält es deshalb für nützlich, Erwartungen zu formulieren, die aus einer bestimmten Perspektive, nämlich der des Jugendamtes, entwickelt sind und daher eventuell einen Beitrag zur Konkretisierung dieser Diskussion leisten können.

Entsprechend der Tatsache, daß zur künftigen personellen Besetzung der Jugendämter in der Kommission unterschiedliche Auffassungen bestehen, sieht sich die Kommission allerdings nicht in der Lage, zu allen Ausbildungsfragen eine einheitliche Empfehlung auszusprechen. Die Unterschiede in den Auffassungen beziehen sich neben der eben erörterten Frage der Einführung eines „Sozialassistenten“ auf die Frage, ob und wieweit es wünschenswert ist, künftig Fachkräfte mit verschiedenen Schwerpunkten (Verwaltung einerseits und Sozialarbeit/Sozialpädagogik andererseits) auszubilden mit der Möglichkeit, sie in den gleichen Arbeitsfeldern einzusetzen, oder aber die Entwicklung eines „Sozialbeamten“, wie er mehrfach in der Diskussion gefordert wurde, zu unterstützen.

Als generelle Empfehlung für die Gestaltung der Ausbildung leitet die Kommission aus der von ihr vertretenen Konzeption der Jugendamtsarbeit her, daß die Ausbildung künftig stärker als bisher sozialwissenschaftlich fundiert und in einer problemorientierten Weise auf die Praxis ausgerichtet sein sollte.

Dies bedeutet im einzelnen:

- die Ausbildung sollte stärker als bisher die Erkenntnisse der Sozialwissenschaften berücksichtigen. Nur mit Hilfe der Theorien, Denkweisen und Einsichten der Erziehungswissenschaft, der Psychologie und der Soziologie sind Berufsqualifikationen zu erwerben, die fachlich fundiertes Handeln in der Jugendamtspraxis ermöglichen;

- die Ausbildung sollte stärker als bisher an Praxisproblemen orientiert sein, das heißt in einer Form verlaufen, die das in den verschiedenen Disziplinen vorhandene Wissen auf Probleme der Jugendhilfe bezieht. Sie sollte die Frage einer grundsätzlichen Veränderbarkeit vorhandener institutioneller Bedingungen mitbehandeln und diejenigen Fähigkeiten vermitteln, die für professionelles Handeln innerhalb organisatorischer Strukturen erforderlich sind;
- die Ausbildung sollte schließlich die Bildung von Schwerpunkten ermöglichen und den Erwerb spezieller Kenntnisse und Fähigkeiten erlauben.

Diese allgemeinen Forderungen haben eine Reihe von Konsequenzen für die derzeit diskutierte Ausbildungsreform:

- Bei der Entwicklung von Ausbildungsinhalten und der Festlegung von Ausbildungszielen für die neuen Fachhochschulen sollten die im Hinblick auf Lehrplanentscheidungen in anderen Institutionen entworfenen Modelle der Curriculum-Entwicklung daraufhin überprüft werden, ob mit ihrer Hilfe nicht eine rationale Diskussion der zur Entscheidung anstehenden Fragen möglich wäre.
- Die Studiengänge an den Fachhochschulen sollten mit den sozialpädagogischen Studiengängen an den Universitäten, die in jüngster Zeit von vielen Studenten aufgenommen wurden, abgestimmt, und es sollte gesichert werden, daß Studienjahre an den Fachhochschulen auf Universitätsstudiengänge und umgekehrt angerechnet werden können.
- Grundsätzlich sollte davon ausgegangen werden, daß Sozialpädagogen mit Universitäts-Abschluß und Absolventen von Fachhochschulen in den gleichen Tätigkeitsbereichen arbeiten können. Für beide gilt deshalb das Prinzip der Praxis- und Problembezogenheit während des Studiums. Unterschiede werden im möglichen Grad der Spezialisierung liegen: Universitätsabsolventen werden in der Regel über größere Möglichkeiten der Spezialisierung verfügen als Absolventen von Fachhochschulen. Umgekehrt wird die Ausbildung an Fachhochschulen praxisbezogener sein können als an den Universitäten.
- In den Ausbildungsgang sollten Berufspraktika oder „Referendarzeiten“ so eingebaut werden, daß ein ausreichender Einblick in die Praxis möglich ist und diejenigen Qualifikationen erworben werden können, die für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld notwendig sind.
- Nach Möglichkeit sollten in die Ausbildung an geeigneten Stellen Praktiker eingeschaltet und vor allem bei der Entwicklung von Ausbildungsgängen zu Rate gezogen werden.
- Studiengänge und Bildungsinhalte der Fachhochschulen sollten bundeseinheitlich so aufeinander abgestimmt werden, daß Freizügigkeit und Einsetzbarkeit der Absolventen über die Ländergrenzen hinaus gewährleistet sind.
- Bei allen Entscheidungen über Form und Inhalt der Fachhochschulausbildung sollten die Über-

legungen im Hinblick auf die geplanten Gesamthochschulen berücksichtigt werden.

Neben der eigentlichen sozialpädagogischen Ausbildung dürften auch in Zukunft für die Arbeit in den Jugendämtern Studiengänge von Bedeutung sein, wie sie z. B. in der Hamburger sozialpädagogischen Zusatzausbildung bestehen. Auch in Zukunft sollte für Juristen, Mediziner, Psychologen usw., die die Absicht haben, später im Bereich der Jugendhilfe zu arbeiten, ein entsprechendes Lehr- und Ausbildungsangebot an den Universitäten bereitstehen.

1.3 Zur Organisation der Jugendamtsarbeit

Wenn das Jugendamt zu einer leistungsstarken Fachbehörde ausgebaut werden soll, benötigt es eine Organisation, die die Anwendung fachlicher Maßstäbe in der Praxis erlaubt.

Die in Teil IV erörterten Schwierigkeiten der heutigen Praxis weisen darauf hin, daß die derzeitige Organisationsform der Jugendämter weithin entscheidende Barrieren für die Anwendung professioneller Maßstäbe enthält. Die weiteren Überlegungen müssen sich also darauf richten, wie Praxisbedingungen und Organisationsformen geschaffen werden können, die eine optimale Anwendung der in der Ausbildung erworbenen beruflichen Qualifikationen ermöglichen.

Im Anschluß an die bereits an früherer Stelle herausgestellten Probleme lassen sich für die Konkretisierung dieser Organisationsformen zunächst folgende allgemeine Forderungen aufstellen:

- Gesetzliche Bestimmungen, Verwaltungsvorschriften und Verfahrensregelungen dürfen die fachliche Arbeit nicht behindern;
- administrative Bewertungskategorien dürfen nicht grundsätzlich den sozialpädagogischen Erfordernissen übergeordnet sein;
- sachlich zusammenhängende Prozesse (Diagnose — Bewertung — Handlungsstrategie — Planung) dürfen nicht getrennt werden;
- wo die Durchführung einer Aufgabe aufgeteilt werden muß, müssen Kontinuität der Behandlung und Kooperation der Beteiligten gewährleistet sein;
- wo der Einsatz von Spezialisten notwendig ist, muß deren Integration in die Gesamtplanung gesichert sein;
- Arbeits- und Organisationsformen sind zu entwickeln, die den sozialpädagogischen Fachkräften möglichst großen Spielraum für die Entfaltung von Eigeninitiative und neuen Problemlösungen offenhalten.

Die Organisation der Arbeit im Jugendamt sollte ermöglichen, daß die spezifische, in der Arbeit am konkreten Einzelfall sichtbar werdende Interessenlage des Klienten in die Entscheidung über Leistungen und Hilfen eingeht; sie sollte verhindern, daß die sozialpädagogische Arbeit zu einer routinemäßigen Anwendung der in der Ausbildung erworbenen Fertigkeit wird. Die Organisation muß

einen genügenden Spielraum für das Erproben neuer, die Bedürfnisse und Interessen der Kinder und Jugendlichen berücksichtigender Wege zulassen. Nur so kann bei den Mitarbeitern der Jugendämter die Fähigkeit erzeugt und wachgehalten werden, auf wechselnde Problemlagen produktiv zu reagieren und die eigene Arbeit im Zusammenhang gesellschaftlicher Prozesse zu sehen.

Die skizzierten grundsätzlichen Forderungen für eine Neuorganisation der Jugendämter haben konkrete Auswirkungen insbesondere auf die Regelung der Verantwortlichkeit und Kompetenzen, auf die Beziehungen zwischen Verwaltungsfachkräften und sozialpädagogischen Fachkräften sowie auf die Ressortenteilung und Unterscheidungen in Jugendfürsorge und Jugendpflege.

Im Hinblick auf das Problem der Verantwortlichkeit und der innerorganisatorischen Zuständigkeit entsteht die Frage, wieweit die derzeitigen Formen der Dienst- und Fachaufsicht im Rahmen der hier vertretenen Konzeption der Jugendamtsarbeit in der jetzigen Form weiter bestehen können. Je stärker die Professionalisierung sich im Zuge einer verbesserten Ausbildung entwickelt und je mehr die Praxis dementsprechende Arbeitsformen ermöglicht, um so weniger wird eine Fachaufsicht durch nicht entsprechend vorgebildete „Leitungskräfte“ möglich sein. In den gleichen Zusammenhang gehört die Frage der Verantwortung für Entscheidungen, die in Teams gefallen sind. Die derzeitige Behördenstruktur, die dem Leiter der Behörde die letzte und alleinige Verantwortung zuspricht, enthält für diese Fragen zur Zeit kaum lösbare Schwierigkeiten. Die Kommission hofft, daß im Zuge einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und der Einführung moderner Entscheidungs- und Führungsprinzipien auch dieses Problem lösbar wird.

Eine eindeutige Empfehlung spricht die Kommission im Hinblick auf die Lösung des Problems Innendienst — Außendienst aus. Sie fordert grundsätzlich eine Organisationsform der sozialpädagogischen Arbeit, die die herkömmliche Trennung in Vorgänge der Ermittlung und Diagnose einerseits und der Entscheidung andererseits überwindet. Sie muß dabei offenlassen, ob die im sogenannten „Trierer Modell“ erprobten Formen übertragbar oder ob neue, in Experimenten und weiteren Modellen zu erprobende Formen zweckentsprechender sind.

Um eine außerordentlich komplexe Problematik handelt es sich bei der Frage, ob und in welchem Umfang bestehende Ressortteilungen, insbesondere die noch häufig anzutreffende Einteilung in jugendfürsorgerische und jugendpflegerische Abteilungen, geeignet sind, eine moderne, an den weiter oben skizzierten Sozialisationsproblemen orientierte Jugendhilfe zu leisten. Die Erfahrung läßt befürchten, daß sie eine angemessene Wahrnehmung und Beantwortung der Probleme behindern und die Verwirklichung der Einheit der Jugendhilfe hemmen.

Vorhandene und neue Modelle sind unter den weiter oben angedeuteten Gesichtspunkten, insbesondere unter der Fragestellung zu überprüfen, inwieweit sie bei zunehmender Differenzierung die erforderliche Form der Koordination und Kooperation

und die notwendigen „Rückmeldungen“, die für die Planung unerlässlich sind, ermöglichen. Die Ergebnisse der im Teil IV genannten Untersuchungen zeigen, daß hier schwerwiegende Probleme liegen, für die bisher mehr zufällige als wissenschaftlich durchdachte und überprüfte Organisationsformen entwickelt wurden.

1.4 Übergangslösungen

Die geforderten Organisationsformen und die damit verknüpfte personelle Ausstattung können nicht von heute auf morgen realisiert werden. Dies ist schon wegen der derzeitigen personellen Besetzung der Jugendämter unmöglich. Es müssen deshalb Übergangslösungen aufgezeigt werden, die allerdings so zu gestalten sind, daß sie die Verwirklichung der hier als Ziele entwickelten Organisations- und Personalvorstellungen nicht verbauen oder auf unabsehbare Zeit hinausschieben.

Folgende Übergangslösungen erscheinen der Kommission aus diesem Grunde sowohl unerlässlich als auch vertretbar:

Die sofortige Aufhebung der Trennung von Innendienst und Außendienst in allen Jugendämtern etwa nach dem im „Trierer Modell“ entwickelten Muster dürfte aus mehreren Gründen unmöglich sein. Zur Zeit besteht ein großer Teil der Sachbearbeiter aus Verwaltungsbeamten (in der Regel vom Inspektor bis zum Oberamtmann). Diese große Gruppe von erfahrenen Mitarbeitern kann in der Praxis nicht entbehrt werden. Wollte man sie sofort durch Sozialfachkräfte ersetzen, die in anderen Tätigkeitsfeldern arbeiten, so würden diese Fachkräfte aus Tätigkeitsfeldern der Jugendhilfe, z. B. der Heim-erziehung, der sozialen Gruppenarbeit, der Erziehungsbeistandschaft abgezogen, in denen es keinen Ersatz für sie gibt und in denen sie mindestens so dringend gebraucht werden wie in der Verwaltung des Jugendamts.

Eine generelle Einführung des im „Trierer Modell“ verwirklichten Prinzips in allen Jugendämtern würde demnach in gesamten Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich die herrschende Personalnot empfindlich verschlimmern. Im Hinblick auf die derzeitigen Gegebenheiten erscheint es der Kommission deshalb zweckmäßig, eine stufenweise Neuordnung des bestehenden Verhältnisses von Innen- und Außendienst anzuregen. Dies erscheint einerseits sinnvoll, weil unmöglich mit einer als notwendig erkannten Reform so lange gewartet werden kann, bis die Ausbildungsreformen abgeschlossen sind und genügend Absolventen der geplanten Ausbildungsgänge zur Verfügung stehen. Andererseits erscheint es langfristig als wünschenswert, diejenigen Verbesserungen, die sich im Zusammenhang mit den Ausbildungsreformen ergeben, konsequent für die Neuorganisation der Jugendamtsarbeit zu nutzen.

Reformstufe I

Die erste Reformstufe sollte für die unmittelbare Zukunft vom verfügbaren Personal ausgehen, das

heißt vom Nebeneinander von Verwaltungsfachkräften und Sozialarbeitern/Sozialpädagogen. Eine vollständige Verschmelzung des Innen- und Außendienstes erscheint beim gegenwärtigen Personalbestand nicht zweckmäßig. Es ist ökonomisch und bis zu einem bestimmten Grad auch unmöglich, Verwaltungsleute und Sozialarbeiter, die jahrelang in einer bestimmten Weise gearbeitet haben, so umzuschulen, daß sie beide gleich qualifiziert für die Bereiche Sozialarbeit und Verwaltungsarbeit werden und jeweils einen eigenen Bezirk oder ein eigenes Sachgebiet mit Innen- und Außenarbeit übernehmen können.

Als Kompromißlösung für die nächsten Jahre und gleichzeitig als nützliche Vorbereitung für eine künftige umfassende Reform bietet sich daher an, den Außendienstsbearbeiter in Zukunft zunächst stärker an den bisher noch weitgehend im Innendienst getroffenen Entscheidungen zu beteiligen. Die Entscheidungen des Jugendamtes dürften dadurch sachgerechter und die Arbeitssituation für beide Beschäftigungsgruppen verbessert werden. Der Außendienstsbearbeiter erfährt, daß sein Sachverstand genutzt und gewürdigt wird, und der Innendienstsbearbeiter wird von einer Verantwortung entlastet, die er sachlich allein nicht tragen kann.

Die Beteiligung des Außendienstes an den Überlegungen und Entscheidungen des Innendienstes ist zunächst schon im Rahmen der derzeitigen Organisationsform denkbar. Vor allem im Hinblick auf die anzustrebende Aufhebung der Trennung wäre es jedoch zweckmäßiger, diese Beteiligung auf dem Weg über die Bildung von Teams zu verwirklichen. Der Innendienst- und der Außendienstsbearbeiter sollten dabei den Kern eines Teams bilden. Um diesen Kern herum müßten sich von Fall zu Fall in unterschiedlicher Besetzung die Vertreter der einzelnen spezialfürsorgereischen Dienste, der Supervisor, die Mitarbeiter der Erziehungsberatungsstelle usw. gruppieren. Eine wichtige Position im Team könnten auch die auf dem Gebiet der „Jugendpflege“ tätigen Mitarbeiter einnehmen. Diese Form der Kooperation würde auch ihre Integration in die Arbeit des Jugendamtes fördern. Soweit ihre Tätigkeit berührt wird, könnten auch die mit dem Jugendamt zusammenarbeitenden Fachkräfte der freien Verbände dem Team angegliedert werden. Im Team soll nicht jeder Routinefall, wohl aber sollen alle Grundsätze, nach denen solche Fälle zu beurteilen und zu behandeln sind, besprochen werden.

Es wird der Erprobung bedürfen, ob für den Fall, daß im Team keine Übereinstimmung erzielt wird, eine Entscheidung besser durch ein — in seiner Zusammensetzung näher zu bestimmendes — „Berufungsteam“, durch einen Teamleiter, der aus der Mitte des Teams bestimmt wird und in regelmäßigen Abständen wechselt, oder auf „höherer Ebene“ (durch Amtsleiter oder Dezernenten) zu treffen ist. Die zuletztgenannte Möglichkeit, wonach der Amtsleiter oder Dezernent nach Anhörung der Beteiligten entscheidet und für seine Entscheidung die Verantwortung trägt, entspricht den derzeitigen Verwaltungsstrukturen am ehesten. Im Hinblick auf die

notwendige Professionalisierung ist sie allerdings problematisch und nur dann akzeptabel, wenn der Verantwortliche willens und in der Lage ist, sich umfassend zu informieren und auf fachliche Argumente einzugehen.

Reformstufe II

Die zeitliche und personelle Realisierung der zweiten Reformstufe, die hier als Zielvorstellung zugrunde liegt, hängt unter anderem von der weiteren Entwicklung im Bereich der Ausbildung ab. Im Sinne der hier entwickelten Konzeption ist es, wenn die Fachhochschulen die Sozialfachkraft so ausbilden, daß sie in der Lage ist, fachlich qualifiziert zu arbeiten und die für die unmittelbare Hilfeleistung erforderlichen administrativen Arbeitsgänge selbstständig und selbstverantwortlich zu erledigen. Damit wäre es möglich, die Außendiensttätigkeit und die erforderlichen Innendienstarbeiten für Bezirke oder Sachgebiete in einer Hand zu vereinigen.

Auch bei dieser Konstruktion sollte jedoch der verantwortliche Sachbearbeiter nicht allein entscheiden, sondern in enger Kooperation mit den jeweiligen Kräften der spezialfürsorgerischen Dienste sowie der Jugendpflege. Je nach Bedarf und Sachlage könnten in diese Kooperation auch die übrigen im Bezirk tätigen Fachkräfte (z. B. Leiter der Kindertagesstätte, des Heimes der offenen Tür) sowie Mitarbeiter der Verbände der freien Wohlfahrtspflege einbezogen werden. Besprechungen dieser kooperierenden Mitarbeiter sollen nicht nur dazu dienen, den einzelnen Fall von den verschiedenen Seiten zu beleuchten und die wirksamste Hilfe zu finden, sie sollen auch die notwendige Koordination der beteiligten Stellen herbeiführen. Ansätze zu dieser Art von Arbeit sind unter der Bezeichnung „hilfende Gruppe“ bekanntgeworden.

Entsprechend den in der Fachwelt seit längerem angestellten Überlegungen, die auch bereits bei der Planung einiger Städte eine Rolle spielen, könnte die „fallbezogene“ Kooperation verschiedener Mitarbeiter und Stellen als Grundstock für weitere Zusammenschlüsse dienen, z. B. für eine zentrale Zusammenfassung des gesamten Sachgebietes „fürsorgerische Dienste“ in Ergänzung mit gleichstrukturierten Außenstellen.

Die für die zweite Reformstufe beschriebene Organisationsform ist ein Modell für die Zukunft. Es sollte jedoch unverzüglich begonnen werden, in einzelnen Städten und Kreisen, am besten in verschiedenen Variationen, solche Modelle zu erproben. Die dabei gewonnenen Erfahrungen werden der Gesamtheit der öffentlichen Jugendhilfe zugute kommen. Der Bund sollte es als seine Aufgabe betrachten, solche Versuche anzuregen und gegebenenfalls zu finanzieren.

Eine frühzeitige Erprobung solcher „Modelle“ erscheint auch deshalb wichtig, weil bei einer Verschmelzung des Innen- und Außendienstes die fürsorgerischen Fachkräfte der freien Wohlfahrtspflege, die zur Zeit in regional unterschiedlichem Umfang Außendienstarbeit für das Jugendamt tun, nicht

mehr im gleichen Arbeitsfeld bleiben können. Eine völlige Einbeziehung in das Jugendamt ist aus einer Reihe von Gründen, die mit der Eigenständigkeit der Verbandsarbeit zusammenhängen, nicht möglich. Es wäre denkbar, daß sich die Verbände dann auf freiwilliger Basis schwerpunktmäßig auf spezialfürsorgerische Aufgaben konzentrieren. In dieser Konstellation wäre wiederum eine sinnvolle und verantwortliche Kooperation mit den Mitarbeitern des Jugendamts möglich.

1.5 Empfehlung zur gesetzlichen Festlegung der personellen und institutionellen Ausstattung der Jugendämter (Grundausrüstung)

Im Hinblick auf die bisherige uneinheitliche und in vielfacher Hinsicht unbefriedigende personelle und institutionelle Ausstattung der Jugendämter sowie auf die im Teil V formulierten Aufgaben hält die Kommission es für wichtig, daß eine Grundausrüstung der Jugendämter in personeller und institutioneller Hinsicht auf gesetzlicher Basis geregelt wird. Durch Bundes- und Landesrecht sollte deshalb konkret und zwingend festgelegt werden, daß die Jugendämter ihre einzelnen Aufgaben nur von entsprechend ausgebildeten und qualifizierten Fachkräften durchführen lassen dürfen und daß sie zur Wahrnehmung ihrer verschiedenen Aufgaben über eine bestimmte Grundausrüstung an personell entsprechend ausgestatteten Institutionen freier und öffentlicher Träger (z. B. Elternschulen, Erziehungsberatungsstellen, Kindergärten, Kinderheime, Jugendwohnheime) verfügen müssen. Es wird zweckmäßig sein, die generelle Verpflichtung zur Berücksichtigung einer bestimmten Grundausrüstung durch Bundesgesetz vorzuschreiben, die näheren Festlegungen jedoch den Ausführungsgesetzen und Durchführungsverordnungen der Länder zu überlassen, um eine ständige Anpassung an neue Bedürfnisse und Notwendigkeiten zu ermöglichen.

Die derzeitige Regelung des § 16 Abs. 2 und 3 JWG enthält zwar für die Ausstattung der Jugendämter mit Fachkräften bereits gewisse Ansätze. Wie die Erfahrung in bezug auf ihre bisherige Beachtung gezeigt hat, ist sie jedoch unzureichend. Wie im Gesundheits- und Schulwesen sollte auch für das Jugendamt im einzelnen gesetzlich festgelegt werden, welche Ausbildungsnachweise und gegebenenfalls spezifischen Qualifikationen für die Tätigkeiten in den einzelnen Aufgaben bzw. Kategorien von Aufgaben vorliegen müssen.

Für die Sicherung der Ausstattung der Jugendämter mit ausreichendem Personal ist es unerlässlich, daß eine Grundausrüstung mit Fachkräften hinsichtlich der Ausbildungsrichtung und der Zahl vorgeschrieben wird. Jedes Jugendamt muß über eine bestimmte Zahl sozialpädagogischer Fachkräfte verfügen. Darüber hinaus sind für Spezialdienste und Spezialrichtungen spezialisierte Fachkräfte (Psychotherapeuten, Psychologen usw.) vorzusehen.

Im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Größenordnungen der Jugendamtsbereiche, die hoffenlich durch die sich abzeichnenden Gebiets- bzw. Kreisreformen eine wesentlich ausgeglichene Abgren-

zung erfahren werden, wird es ferner notwendig sein, nach bestimmten Meßzahlen, die sich nicht nur nach der Einwohner- bzw. „Fallzahl“ sondern auch nach der Schwierigkeit der Fälle richten müssen, die erforderliche Zahl der Fachkräfte für das Jugendamt zu bestimmen. Für den Bereich des Gesundheitswesens legte bereits die Erste Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom Jahre 1935 (§§ 14, 15) fest, daß sich die Ausstattung der Gesundheitsämter mit Ärzten, Hilfsärzten und Hilfskräften nach der Größe und der Bevölkerungszahl der Bezirke bzw. nach dem dortigen Bedürfnis richtet. Diesem Rahmen entsprechend sollten soweit wie möglich auch für die Jugendhilfe bundesgesetzliche Rahmenbestimmungen vorgesehen werden. Die Festlegung der „Meßzahlen“ für die Ausstattung der Jugendämter wäre durch Ermächtigung der Länder zum Erlaß von entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu sichern.

Dabei sollte davon ausgegangen werden, daß eine fachlich befriedigende Arbeit in den Jugendämtern nur da geleistet werden kann, wo die Fachkräfte die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs, der gegenseitigen Information und gemeinsamen Beratung haben. Schon daraus ergibt sich eine untere Grenze für die personelle Besetzung der Jugendämter.

Im Zusammenhang mit ihren Empfehlungen zur Grundausrüstung der Jugendämter ist die Kommission der Auffassung, daß kreisangehörigen Gemeinden in Zukunft nicht mehr gestattet werden sollte, Jugendämter zu errichten, wenn sie den durch die Grundausrüstung gestellten Forderungen nicht zu entsprechen vermögen.

Den obersten Landesbehörden sollte ferner die Verpflichtung auferlegt werden, zu prüfen, wo die Errichtung gemeinsamer Jugendämter durch benachbarte Gebietskörperschaften im Hinblick auf deren mangelnde Leistungskraft notwendig ist. Die bisher in diesem Zusammenhang vorhandene Möglichkeit nach § 12 Abs. 3 JWG reicht, wie die Erfahrungen in der Vergangenheit gezeigt haben, nicht aus. Deshalb sollten die obersten Landesbehörden durch gesetzliche Bestimmung verpflichtet werden, die Errichtung gemeinsamer Jugendämter dort anzuregen und zu fördern, wo die betreffenden kommunalen Träger allein nicht imstande sind, die erforderliche Grundausrüstung zu sichern.

Die obersten Landesbehörden sollten außerdem unbeschadet der überörtlichen Aufgaben der Landesjugendämter ermächtigt werden, die gemeinsame Schaffung von Einrichtungen und gegebenenfalls auch Veranstaltungen durch benachbarte Jugendämter anzuregen und zu fördern, soweit ein einzelnes Jugendamt zur Erfüllung der betreffenden Aufgabe allein nicht imstande ist (z. B. gemeinsame Erziehungsberatungsstelle, Adoptionsvermittlungsstelle und ähnliches).

Die Kommission hat sich bei den oben angeschnittenen Problemen bewußt auf globale Empfehlungen beschränkt. Sie sah sich weder in der Lage, noch sieht sie es als ihren Auftrag an, ins Einzelne gehende Vorschläge für entsprechende Regelungen vorzulegen. Detaillierte Empfehlungen ließen sich ohnehin nur auf der Grundlage von eingehenden

Untersuchungen und Analysen machen, die derzeit noch nicht vorliegen.

1.6 Bauliche Gestaltung und räumliche Ausstattung des Jugendamtes

Eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Jugendamtsarbeit ist auch das äußere Erscheinungsbild des Jugendamtes. Dieser Frage ist bisher in der Praxis und in der Literatur relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Auch die Kommission kann hier nicht mehr als einen Hinweis geben. Die guten Erfahrungen, die in anderen Bereichen, z. B. der Arbeitsverwaltung mit überlegten baulichen Gestaltungen gemacht wurden, veranlassen die Kommission aber, mit besonderem Nachdruck auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die in einer ansprechenden baulichen und räumlichen Ausstattung der Jugendämter liegen.

Die heute weithin anzutreffende Unterbringung der Jugendämter in den üblichen Mehrzweckverwaltungsgebäuden ohne Rücksicht auf eine den Aufgaben und den Ratsuchenden angemessene räumliche Gestaltung verstärkt das negative Bild des Jugendamtes bei der Bevölkerung und betont auf eine problematische Weise den Behörden und Fürsorgecharakter in der Öffentlichkeit.

Die künftigen Jugendamtsräumlichkeiten sollten speziell für ihren Zweck geplant werden. Vorzusehen wären dabei insbesondere eine Empfangsstelle zur ersten Kontaktaufnahme mit den Besuchern, ein Wartezimmer mit Lektüre und Spielzeug und ein Spielzimmer für Kinder während der Zeit der Beratung ihrer Eltern.

Soweit nicht jedem Sachbearbeiter ein Einzelzimmer zur Verfügung steht, müssen Sprechzimmer für die Einzelberatung eingerichtet werden. Schließlich ist ein Konferenzraum für Teamberatungen erforderlich.

Wenn es technisch möglich ist, sollte die Jugendamtsverwaltung auch eine räumliche Verbindung mit eigenen Einrichtungen (z. B. einer Erziehungsberatungsstelle) haben, um die erforderlichen Untersuchungen und Behandlungen sofort einleiten zu können. Bei der Verbindung mit einer Elternschule oder mit einem Heim der offenen Tür für Kinder und Jugendliche würde das Jugendamt auch über Räume für jugendamtseigene Gruppenarbeit, für Lehrgänge mit Eltern, Pflegeeltern, Adoptiveltern u. a. m. verfügen.

Soweit größere Städte und Kreise in den verschiedenen Bezirken Außenstellen des Jugendamtes oder der gemeinsamen kommunalen sozialen Dienste einrichten, sollten auch dort die Verwaltungsräume möglichst mit jugendamtseigenen Einrichtungen verbunden werden. Zu überlegen wäre die Einführung einer Nacht- und Wochenendbereitschaft für Not- und Eilfälle mit entsprechenden Übernachtungsmöglichkeiten für Bedienstete und gegebenenfalls auch für junge Menschen.

Zur Organisation im weiteren Sinne gehört auch eine zweckmäßige Ausstattung der Verwaltung nicht nur mit personellen, sondern auch mit sach-

lichen Verwaltungshilfen (Schreibkräfte, Bürogeräte, Karteiensysteme, Fachbücherei, Fachzeitschriften) bis hin zu modernsten technischen Hilfsmitteln der elektronischen Datenverarbeitung. Für Außendienstarbeiten, insbesondere bei ländlichen Jugendämtern, muß dem Sachbearbeiter ein PKW zur Verfügung stehen. Grundsätzlich sind alle Möglichkeiten einzusetzen, die zum reibungslosen und rationellen Funktionieren einer Verwaltung notwendig sind.

2. Zur Problematik kommunaler oder staatlicher Jugendämter und zur Frage der organisatorischen Selbständigkeit der Jugendämter

Im vorigen Abschnitt ist dargestellt worden, wie nach Auffassung der Kommission die innere Organisation der Jugendämter und ihre personelle Ausstattung beschaffen sein sollten, damit sie die von ihnen zu lösenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Im folgenden Abschnitt steht die äußere organisatorische Einbettung der Jugendämter zur Diskussion. Im wesentlichen geht es dabei um die Frage, ob die Jugendhilfe und die Jugendämter auch künftig Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung bleiben sollen oder ob demgegenüber staatliche Jugendämter vorzuziehen wären. Anschließend ist die Frage zu erörtern, ob Jugendämter auch künftig organisatorisch selbständig bleiben oder ob sie mit anderen Ämtern und Behörden in wie immer gearteten Organisationsformen zusammengelegt werden sollten.

2.1 Die derzeitige Rechtslage

Wie in den ersten Teilen dieses Berichts schon erwähnt, wird die öffentliche Jugendhilfe zur Zeit in allen Ländern der Bundesrepublik nach Landesrecht als Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden und Gemeindeverbände ausgeführt. Hieran hat auch die durch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. 7. 1967 ausgesprochene Nichtigkeitserklärung des § 12 Abs. 1 JWG nichts geändert, der bis dahin die vorgenannten Aufgaben kraft Bundesrecht einheitlich zur Selbstverwaltungsangelegenheit bestimmt hatte. Das in den einzelnen Bundesländern derzeit jeweils geltende Kommunal- bzw. Ausführungsrecht zum JWG weist die öffentliche Jugendhilfe weiterhin der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu.

Bevor Argumente für und gegen ein kommunales oder staatliches Jugendamt diskutiert werden können, ist zu prüfen, ob die betreffenden Normen des Grundgesetzes überhaupt eine solche Alternative zulassen. Bei Verneinung dieser Frage würde sich eine solche Prüfung erübrigen, denn die Kommission ist der Auffassung, daß die durch das Grundgesetz gegebene Verwaltungszuständigkeit der Länder und Gemeinden in diesem Zusammenhang nicht zur Diskussion zu stellen ist. Sie betrachtet es nicht als ihre Aufgabe, Änderungsvorschläge zu dem verfassungsmäßigen Verwaltungsaufbau der Bundesrepu-

blik in ihre Berichtsergebnisse einzubringen, da die Erörterung dieses Komplexes den Rahmen des Berichts sprengen würde.

Bei der Untersuchung der genannten Frage ist von Art. 28 Abs. 2 GG auszugehen, der den Gemeinden das Recht gewährleistet, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Weiter heißt es dort: „Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

Es gilt also festzustellen, ob die Jugendhilfe zum grundsätzlichen Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten gehört und wenn diese Frage bejaht wird, ob oder inwieweit die kommunale Selbstverwaltung einschränkbar ist und wo gegebenenfalls die Grenzen der Einschränkbarkeit liegen.

Die Jugendhilfe wird ziemlich einhellig zum grundsätzlichen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gerechnet. Sie gehört nach der historischen Entwicklung zum überkommenen Bestand der Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie bezieht sich in ihrem Kern auf die Erfüllung örtlich-individueller Bedürfnisse, die von der örtlichen Gemeinschaft im Zusammenwirken aller örtlichen Kräfte befriedigt werden. Schließlich hat die Jugendhilfe ihren institutionellen Niederschlag gefunden in den für die kommunale Selbstverwaltung typischen Verwaltungsformen. Aufgrund dieser Sachlage ist davon auszugehen, daß der Bereich der öffentlichen Jugendhilfe zum Komplex der überkommenen typischen Selbstverwaltungsangelegenheiten zählt.

Zur Frage der Einschränkbarkeit der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Grenzen sind aus Art. 28 Abs. 2 GG, soweit die Gemeinden in Betracht zu ziehen sind (die Zulässigkeit genereller Einschränkungen für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände ergibt sich ausdrücklich aus Art. 28 Abs. 2 GG), die unterschiedlichsten Folgerungen für die im Grundsatz anerkannte Zulässigkeit gesetzlicher Einschränkungen gezogen worden.

Mit der Mehrzahl der Kommentatoren ist jedoch davon auszugehen, daß aus der systematischen Stellung der Worte „im Rahmen der Gesetze“ in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu folgern ist, daß sowohl Aufgabenbestand als auch Eigenverantwortlichkeit der gesetzlichen Einschränkbarkeit unterliegen. Einen verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalt beinhaltet Art. 28 GG nicht; es wäre demnach also durchaus möglich, staatliche Jugendämter zu errichten.

In diesem Zusammenhang ist allerdings hervorzuheben, daß eine bundesgesetzliche Regelung über die Festlegung einer Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit nach der derzeit geltenden Verfassung nicht möglich ist, da das Grundgesetz die Materie Kommunalrecht nicht dem Bund zuweist, sondern ausschließlich den Ländern beläßt (deshalb wurde auch der frühere § 12 Abs. 1 JWG vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt). Damit bleibt die Möglichkeit offen, daß in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen erfolgen.

2.2 Argumente für und gegen verschiedene mögliche Regelungen

Bei der Frage, ob kommunale oder staatliche Jugendämter vorzuziehen sind, ist vor allem zu prüfen, ob die Aufgaben der Jugendhilfe besser im Rahmen einer kommunalen oder zweckmäßiger im Rahmen einer staatlichen Organisation zu lösen sind.

Von den Befürwortern einer kommunalen Organisation der Jugendämter wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die selbstverantwortliche Erledigung der Jugendhilfeaufgaben durch die Gemeinden einer alten Tradition entspricht. Dieser Tradition gegenüber ist allerdings die Frage zu stellen, ob die mit ihr verbundenen Regelungen ausreichen, um angesichts veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse die Jugendhilfeaufgaben angemessen zu lösen, d. h. ob im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die heutigen Aufgaben der Jugendhilfe überhaupt adäquat zu bewältigen sind, oder ob diese Einbettung Barrieren enthält, die eine gute Erfüllung unmöglich machen.

Die in Teil II dieses Berichts zusammengestellten Materialien zur derzeitigen Situation der Jugendamtsarbeit zeigen, daß diese Frage berechtigt ist. Sie lassen erkennen, daß die Aufgaben der Jugendhilfe häufig nicht in dem Umfang wahrgenommen werden, wie es dem gesetzlichen Auftrag entspricht, und daß die Jugendhilfe in der Rangfolge der Durchführung gemeindlicher Aufgaben meist keineswegs mit an vorderer Stelle steht. Es gilt also sorgfältig zu prüfen, ob diese Tatsache auf Bedingungen der kommunalen Organisation der Jugendämter selbst oder aber auf Bedingungen zurückzuführen ist, die zwar den gegenwärtigen Stand bezeichnen, unter dem diese Arbeit erfolgt, aber nicht notwendig mit der kommunalen Organisation als solcher verknüpft sind.

Argumente für kommunale Jugendämter

Im einzelnen wird von den Befürwortern einer kommunalen Organisation der Jugendämter folgendermaßen argumentiert:

Ein wichtiges Wesensmerkmal der Jugendhilfe ist die Tatsache, daß sie in vielerlei Hinsicht ein gestaltendes Moment enthält. Dieses Moment läßt sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung leichter verwirklichen als auf der Basis einer staatlichen Behörde. Kommunale Selbstverwaltungsorgane vermögen auf unmittelbar eintretende Bedürfnisse der Jugendhilfe im regionalen Bereich infolge des kürzeren Verwaltungsweges vermutlich schneller und zweckmäßiger zu reagieren als ein staatliches Amt, das sich im Rahmen der ihm gegebenen gesetzlichen Grenzen bewegen und Änderungen nur auf dem im Vergleich zur Kommunalverwaltung wesentlich schwerfälligeren Weg des Staatsapparates erreichen kann.

Zahlreiche örtlich bedingte Bedürfnisse der Jugendhilfe können darüber hinaus von einem Amt der kommunalen Selbstverwaltung besser berück-

sichtigt werden als von einer zentral gelenkten staatlichen Behörde. Das Gemeindeleben unterliegt in den einzelnen Kommunen naturgemäß sehr unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedingungen, die durch generelle Regelungen, Planungen und Maßnahmen der überregionalen Ebene nicht erfaßt werden können. So hängt z. B. der über die Mindestausstattung hinausgehende Bedarf für die Schaffung von Einrichtungen der Jugendhilfe im wesentlichen von der sozialen Struktur der Gemeinden und anderen örtlich bedingten Faktoren ab, die von einer kommunalen Behörde besser zu erkennen sind als von einer staatlichen.

Wenn sich Bürgerinitiative zur Wahrnehmung örtlicher Belange überhaupt entwickelt bzw. entwickeln soll, wird sie das insbesondere auf dem Boden der Selbstverwaltung können. Das sich immer stärker zeigende Engagement örtlicher gesellschaftlicher Gruppen in der Gemeinwesenarbeit, insbesondere bei auftretenden Engpässen — so z. B. in bezug auf den Mangel an Einrichtungen der Jugendhilfe in Neubaugebieten oder sogenannten sozialen Brennpunkten — würde seine Anliegen gegenüber einer staatlichen Verwaltung voraussichtlich nur mit erheblich größeren Schwierigkeiten geltend machen können.

Als weiteres Argument für die kommunale Organisation der Jugendämter wird darauf hingewiesen, daß die Jugendhilfe nicht isoliert von anderen Verwaltungsbereichen betrachtet werden kann. Die der Jugendhilfe benachbarten Bereiche, die Sozialhilfe und das Gesundheitswesen, sind — mit Ausnahme der Gesundheitsämter, die in einigen Ländern staatliche Behörden sind — der kommunalen Selbstverwaltung eingegliedert. Unbestritten ist die Notwendigkeit einer Kooperation dieser Bereiche. Wenn schon unter den derzeitigen organisatorischen Gegebenheiten die Zusammenarbeit der drei Ämter oft unzulänglich ist — obwohl in allen Fällen die Gemeinde oder der Gemeindeverband Träger der Behörde ist — dürfte sich diese Situation noch verschlechtern, wenn das Jugendamt staatliche Behörde würde. In diesem Fall fehlte dann eine alle drei Bereiche verbindende gemeindliche Organisation, und der erfahrungsgemäß bestehende Ressortegoismus würde sich vertiefen.

Argumente gegen kommunale Jugendämter

Gegen diese Argumentation für eine kommunale Organisation der Jugendämter wird folgendes ins Feld geführt:

Die derzeitige Regelung ist zwar für finanzstarke Kommunen zweckmäßig, für finanzschwache Städte und Kreise bringt sie aber eine nur sehr unzulängliche Durchführung der Jugendhilfeaufgaben mit sich. Wenn auch angenommen werden kann, daß sich die damit zusammenhängenden Probleme durch die allenthalben in Gang befindlichen Gebietsreformen und kommunalen Neugliederungen verändern und sicherlich auch verbessern werden, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß ein Netz lei-

stungsstarker Jugendämter leichter auf der Grundlage staatlicher Organisation zu schaffen wäre.

Als Beispiel für effektiv arbeitende staatliche Stellen läßt sich auf die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung, die Gewerbeaufsicht und die technische Überwachung hinweisen. Unabhängig von der regionalen Gliederung und der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte und Landkreise sind diese Ämter nach strukturellen, vom Bedarf her entwickelten Gesichtspunkten mit der notwendigen gleichmäßigen fachlichen Qualität eingerichtet.

Als weiteres Argument für staatliche Jugendämter wird auf die Problematik der personellen Ausstattung der Jugendämter verwiesen. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, fällt es Behörden leichter, ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zu gewinnen als einzelnen Kommunalverwaltungen mit ihren jeweils unterschiedlichen Gebietsgrößen, Vertretungskörperschaften und politischen Schwerpunkten. Das Beispiel der Schul- und Hochschulverwaltung und die Diskussion zur Verstaatlichung der in einigen Ländern noch vorhandenen kommunalen Polizei zeigen mit hinreichender Deutlichkeit die Vorteile, die eine staatliche Verwaltung im Hinblick auf eine einheitliche und effektive Personalausstattung bietet.

Für eine staatliche Organisation der Jugendämter sprechen auch die Forderungen von Berufsgruppen, Arbeitsgemeinschaften und ähnlichen Zusammenschlüssen der Jugendamtsmitarbeiter, z. B. von Jugendpflegern. Man strebt immer intensiver eine staatliche Förderung der eigenen Arbeit und eine Überführung in den Staatsdienst an, mindestens aber die Übernahme der gesamten Personalkosten oder eines hohen prozentualen Anteils durch den Staat.

Schließlich ist vor allem darauf hinzuweisen, daß ein vom Staat getragener Ämteraufbau mit einheitlichen Organisations- und Stellenplänen die Garantie dafür darstellen würde, daß auch in kleineren und ländlichen Jugendamtsbereichen eine bestimmte Personal- und Arbeitsausstattung vorhanden wäre.

Diskussion der Argumente

Im Hinblick auf die Argumentationen, die für eine staatliche Organisation der Jugendämter auf Länderebene sprechen, ist nun aber zu bedenken, daß letztere nur dann Sinn hätte, wenn es gelänge, auf staatlicher Ebene das notwendige Engagement aller Organe (Landtag, Fachministerium, Finanzministerium, Regierung) für die Durchsetzung der Jugendhilfe sicherzustellen. Dies ist eine unbedingte Voraussetzung für die Verwirklichung jener Aufgaben, die von der Kommission im Teil V für die Jugendämter formuliert worden sind.

Nun ist die Situation in dieser Beziehung auf der staatlichen Ebene aber offenbar nicht anders als im kommunalen Bereich. Ein Vergleich der Förderungsmaßnahmen der Länder auf dem Gebiet der Jugend-

hilfe macht dies deutlich. Die leistungsfähigen bzw. finanzstarken Länder sind in der Regel auch entsprechend großzügiger in der Ausstattung ihrer Jugendförderungsprogramme. Im übrigen aber greifen auch sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten (§ 22 JWG, Ausführungsrecht) — z. B. durch entsprechende finanzielle Förderung der Personalausstattung — in die Jugendamtsarbeit nicht entscheidend ein. Die Durchsetzbarkeit der Forderungen des Fachministeriums oder des Landesjugendamtes (sofern es staatliche Behörde ist) gegenüber übergeordneten Gremien (Landtag, Finanzministerium, Kabinett) unterliegt ähnlichen Schwierigkeiten, wie sie beim kommunalen Jugendamt gegenüber dem Magistrat oder der Vertretungskörperschaft (Kreistag, Stadtverordnetenversammlung) gegeben sind. Deutlich ist dies am Beispiel der öffentlichen Erziehung zu erkennen. Man wird nicht behaupten können, daß sich die Ausführung der Fürsorgeerziehung bei den staatlichen Landesjugendämtern in einer günstigeren Situation befindet als bei den kommunalen Jugendämtern.

Im Zusammenhang der organisatorischen Einbettung der Jugendämter ist auch die Frage zu prüfen, ob Arbeit und Finanzierung der Jugendhilfe nicht teils kommunal, teils staatlich geregelt werden sollten. Es wäre an Lösungen zu denken, wie sie im Schulbereich praktiziert werden. Hier sind Kommunen und Staat verpflichtet, bei der Errichtung und Unterhaltung von Schulen zusammenzuwirken. Die Länder tragen die Personalkosten der öffentlichen Schulen, während die Sachkosten von den Schulträgern aufgebracht werden. Außerdem gewährt das Land leistungsschwachen Schulträgern Bau- und Einrichtungsbeihilfen. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Durchführung der Aufgaben sind entsprechende Weisungsbefugnisse des Staates vorgesehen. Die den kommunalen Schulträgern danach verbleibenden Aufgaben werden als Selbstverwaltungsangelegenheit wahrgenommen.

Es wäre denkbar, die Durchführung der Jugendhilfe in einer entsprechenden Organisationsform zu regeln. Im Hinblick auf die frühkindliche Erziehung im Kindergarten und in gewissem Umfang auch auf die Heimerziehung würde sich zunächst eine solche Regelung anbieten, da hier ähnliche Voraussetzungen wie für die Schule gegeben zu sein scheinen.

Diese Lösung hätte aber für die öffentliche Jugendhilfe insgesamt doch entscheidende Nachteile. Zum einen zeigt die Erfahrung im Bildungswesen, daß alle Formen der Mischfinanzierung und geteilter Zuständigkeit die Gefahr in sich enthalten, daß die Durchführung von Aufgaben blockiert wird, weil die Regelung der Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen im Einzelfall zu langwierigen Auseinandersetzungen führen kann. Zum anderen gibt es Argumente gegen eine solche Lösung, die sich aus der Eigenart der Jugendhilfe im Vergleich zum Schulwesen ergeben. Insbesondere die Aufgaben im Bereich der sehr differenzierten offenen erzieherischen Einzelhilfen sowie im Bereich der Jugendpflege unterscheiden sich in sehr tiefgreifender Weise von den Aufgaben des schulischen Bildungswesens.

2.3 Schlußfolgerungen

Auf Grund einer eingehenden Überprüfung aller Argumente empfiehlt die Kommission die Beibehaltung eines kommunalen Jugendamtes. Sie geht dabei von folgenden Überlegungen aus:

Zunächst hält sie es aus verfassungspolitischen Erwägungen weder für wünschenswert noch für zweckmäßig, die Jugendhilfe aus der Kommunalverwaltung herauszulösen und dadurch das im Grundgesetz garantierte Recht der Selbstverwaltung, wie es im Art. 28 GG seinen Niederschlag gefunden hat, weiter als bisher für den Bereich der Jugendhilfe zu beseitigen. Sie ist der Auffassung, daß ein solcher Vorschlag im Hinblick auf die von der Verfassung vorgeschriebene Verwaltungsorganisation nur dann zu vertreten wäre, wenn zwingend bewiesen werden könnte, daß die kommunale Selbstverwaltung als solche eine erfolgreiche Verwirklichung der Jugendhilfearbeit in Frage stellt. Dies wäre der Fall, wenn die Untersuchungen gezeigt hätten, daß kommunale Jugendamtsarbeit aus Gründen, die unlösbar mit ihrem Charakter als kommunaler Selbstverwaltung zusammenhängen, mit so vielen Unzulänglichkeiten verbunden ist, daß ein vernünftiges Funktionieren ausgeschlossen erscheint. Einen derartigen Nachweis hält die Kommission indessen für nicht erbracht.

Einem kommunalen Jugendamt ist gegenüber einem staatlichen Jugendamt nach Auffassung der Kommission vor allem aus gesellschaftspolitischen Erwägungen heraus der Vorzug zu geben. Zur Sicherung der Jugendamtsaufgaben erscheint besonders eine bürgernahe Verwaltung geeignet, welche örtliche Belange optimal zu erkennen vermag und damit die beste Voraussetzung für gestaltendes Handeln unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Strukturen und der spezifischen Bedürfnisse auf örtlicher Ebene bietet.

Auch die bei einem staatlichen Jugendamt zu erwartende Abkapselung von den anderen kommunalen Verwaltungsämtern, insbesondere vom Sozial- und Gesundheitsamt, spricht nach Auffassung der Kommission für ein kommunales Amt. Sie hält es für nicht vertretbar, die öffentliche Jugendhilfe von den Entscheidungen, die auf der kommunalpolitischen Ebene fallen, auszuschalten.

Die in der Diskussion immer wieder herausgestellten Nachteile eines kommunalen Jugendamtes — z. B. im Hinblick auf die Sach- und Personalausstattung — erscheinen der Kommission nicht so schwerwiegend und unaufhebbar, daß sie ein staatliches Jugendamt zwingend begründen würden. Die Kommission ist der Auffassung, daß die zur Zeit bestehenden Mängel kommunaler Jugendamtsarbeit korrigierbar sind. Die mangelnde finanzielle Ausstattung der kommunalen Jugendämter läßt sich durch Änderung der Finanzstrukturen, z. B. durch einen entsprechenden Finanzausgleich und durch staatliche Subventionen, überwinden. Ebenso kann nach Auffassung der Kommission die erforderliche personelle Ausstattung der Jugendämter durch gesetzliche Bestimmungen und Regelungen der Finanzierung

sichergestellt werden. Auf beides wird unten zurückzukommen sein.

2.4 Zur Frage der organisatorischen Selbständigkeit der Jugendämter

Im Zusammenhang mit Diskussionen zur zweckmäßigsten Organisationsform der Jugendhilfe wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob Jugendämter überhaupt selbständige Ämter bleiben sollten oder ob es nicht zweckmäßiger wäre, die Jugendämter mit den Sozialämtern, eventuell mit den Gesundheitsämtern zusammenzulegen, um so zu wirkungsvolleren Arbeitsformen zu kommen. Bereits im Teil III dieses Berichts sind die grundsätzlichen, aus der hier vertretenen Konzeption der Jugendarbeit sich ergebenden Argumente für ein selbständiges Jugendamt genannt worden. Im nachfolgenden Abschnitt soll in einer mehr organisatorisch-pragmatischen, von der aktuellen Diskussion ausgehenden Weise die Frage noch einmal angegangen werden.

Argumente

Die in diesem Zusammenhang am meisten diskutierte organisatorische Kombination ist die Zusammenlegung von Sozial- und Jugendamt. Auf der organisatorischen Ebene wird dabei davon ausgegangen, daß es zweckmäßig wäre, die individuellen Hilfen, die in zahlreichen Fällen für mehrere oder alle Personen eines Familienverbandes zu leisten sind, von einer Stelle aus durchzuführen. Dadurch sollen unzulässige oder gar einander widersprechende Leistungen sowie unnötige Doppelarbeit vermieden und zudem eine Vereinfachung erreicht werden.

In der Regel wird die Familienfürsorge zum Ausgangspunkt dieser Vorschläge gemacht. Als Beispiel für eine mögliche Zusammenlegung steht in neuerer Zeit das sogenannte „Trierer Modell“ im Mittelpunkt der Diskussion. Nach den bisher vorliegenden Informationen soll es durch die organisatorische Verbindung von Jugend- und Sozialamt sowohl zu einer Rationalisierung der Arbeit als auch infolge der Verschränkung der bislang getrennten Kompetenzbereiche zu einer verbesserten Einsicht in die Ursachen sozialer Defizite geführt haben. Außerdem ist für dieses Modell die Zusammenfassung der sozialplanerischen Funktionen für Jugend-, Sozial und Sporteinrichtungen in einem Amt „Soziale Gemeinschaftsaufgaben“ charakteristisch.

Noch ist eine abschließende Beurteilung dieses und anderer Modellvorhaben (wie z. B. in den Städten Neuß und Freiburg) nicht möglich, und noch ist ungeklärt, ob eine generelle Übertragung dieses Organisationschemas auf alle Jugendamts- bzw. Sozialamtsbereiche möglich wäre. Hier kann deshalb lediglich die Frage geprüft werden, ob den oben als Vorzüge dieser Kombination genannten Möglichkeiten eventuell auch Nachteile gegenüberstehen.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu bedenken, daß Vor- und Nachteile einer Zusammen-

legung von Jugend- und Sozialamt nicht ohne Berücksichtigung der jugendpflegerischen Problematik im Jugendamt abgewogen werden können.

Die Vorschläge für eine Zusammenlegung von Sozial- und Jugendamt sehen im allgemeinen die fürsorgliche Tätigkeit als Schwerpunkt der Jugendarbeit an. Dem ist entgegenzuhalten, daß die öffentliche Jugendhilfe, also auch die Jugendamtsarbeit, für die Gesamtheit der Jugend konzipiert ist. Würden Jugendfürsorge und Jugendpflege institutionell voneinander getrennt, so begünstigte man die höchst problematische Trennung in „sozial kranke“ und „sozial gesunde“ Jugendliche und begäbe sich der Chance, durch eine unmittelbare Verbindung von Jugendfürsorge und Jugendförderung optimal auf die Bewältigung sogenannter „sozialer Brennpunkte“ im Bereich der Jugendhilfe und die gesellschaftliche Eingliederung bestimmter Jugendlicher hinarbeiten zu können. Aus diesem Grund erscheint die Verlagerung der Jugendhilfe-Aufgaben in ein Amt für Sozial- und Jugendhilfe nicht wünschenswert.

Während die Vereinigung von Jugend- und Sozialamt als eine sinnvolle Lösung diskutiert und in Form von einigen Modellen praktiziert wird, denkt niemand ernstlich an eine organisatorische Verbindung von Jugendamt und Schulamt im Ganzen. Die damit zusammenhängenden Fragen stellen sich allerdings auf dem Hintergrund der geplanten Bildungsreformen im Zusammenhang mit Ganztagschulen, Gesamtschulen und der damit veränderten schulischen Situation in einer neuen Weise. Hier ist auch darauf hinzuweisen, daß es aktuelle Bestrebungen gibt, Teile der Jugendhilfe, so die frühkindliche Erziehung im Kindergarten und die außerschulische Jugendbildung, stärker in die Nähe der Schule zu rücken.

Bereits an einer früheren Stelle hat die Kommission betont, daß ihrer Auffassung nach das Feld der Jugendhilfe in seiner Selbständigkeit und Gesamtheit neben Schule und Beruf gesehen und erhalten bleiben sollte. Dementsprechend ist sie auch der Meinung, daß es gerade im Zeichen fortschreitender „Verschulung“ eine Institution außerhalb des schulischen Bildungswesens geben muß, die in gewisser Weise auch eine korrigierende Funktion gegenüber dem schulischen, auf Leistung ausgerichteten Bildungswesen erfüllt.

Die dort vorgetragenen grundsätzlichen Überlegungen bilden auch den Rahmen für die organisatorische Beziehung zwischen Schulamt und Jugendamt. Zusätzlich zu den dort vorgetragenen Gesichtspunkten ist auf eine Reihe weiterer Aspekte hinzuweisen, die Kriterien für Ausmaß und Form der Kooperation zwischen Jugendamt und Schulamt abgeben können.

In erster Linie ist die Tatsache zu nennen, daß Jugendhilfe und Schule in vielerlei Hinsicht unter verschiedenen Arbeitsbedingungen tätig sind. Schulische Erziehung ist primär durch das Prinzip der Schulpflicht bestimmt. Das Grundprinzip des gesamten jugendpflegerischen Bereiches ist demgegenüber die Freiwilligkeit. Ein weiterer grundsätzlicher Unterschied liegt darin, daß Schulpädagogen und

Sozialpädagogen/Sozialarbeiter sich unterschiedlicher Methoden bedienen müssen, die durch die unterschiedlichen Strukturprinzipien von Schule und außerschulischer Jugendbildung bedingt sind. In der Schule ist das Engagement des Jugendlichen Pflicht; der Schüler muß einen bestimmten Leistungsnachweis erbringen, um das Ziel der Klasse und der Schule zu erreichen. Der Lehrer bleibt — auch unter Berücksichtigung aller modernen Erkenntnisse in der Schulpädagogik — die Person, die Leistungen beurteilt und die für die Erreichung der schulischen Ziele maßgebenden Entscheidungen fällt.

Diese Bedingungen treffen auf den Sozialpädagogen/Sozialarbeiter nicht zu. Die Angebote der Jugendpflege und die Beteiligung der jungen Menschen hieran beruhen auf freiwilliger Basis und erfolgen ohne Leistungsdruck. Dadurch wird auch das Verhältnis des Jugendlichen zum Sozialpädagogen/Sozialarbeiter und umgekehrt geprägt, das sich von seinem Verhältnis zu den Eltern und zum Lehrer grundsätzlich unterscheidet.

Die bereits im Zusammenhang mit dem Sozialamt gegen eine Trennung von Jugendpflege und Jugendfürsorge angeführten Gründe sprechen auch dagegen, dem Schulamt die Verantwortung für den jugendpflegerischen Bereich zu übertragen. Ein auf jugendfürsorgliche Aufgaben beschränktes Jugendamt würde kaum als eigenständiges Amt Bestand haben und faktisch mit dem Sozialamt zusammengefaßt werden. Diese Entwicklung könnte dann ein „Amt für Schule und Jugendförderung“ und ein „Amt für Sozialhilfe und Jugendfürsorge“ entstehen lassen und im Endeffekt sogar dazu führen, daß kein einheitliches Jugendhilfegesetz mehr konzipiert wird, sondern die beiden Materien auf die dann einschlägigen Gesetze (BSHG, Schulverwaltungsgesetze) aufgeteilt werden. Eine solche Entwicklung erscheint aus den oben dargelegten Gründen, die gegen die Auflösung der Einheit der Jugendhilfe sprechen, nicht wünschenswert.

Ähnlich wie mit dem Schulamt steht auch eine Zusammenlegung des Jugendamtes mit dem Gesundheitsamt nicht ernstlich zur Diskussion. Während hinsichtlich des Verhältnisses zur Schule mit § 2 Abs. 1 JWG lediglich eine negative Abgrenzung im JWG enthalten ist, wurde das Verhältnis der Jugendhilfe zur Gesundheitshilfe durch die im § 17 JWG festgelegte Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Gesundheits- und Jugendamt geregelt. Hiernach hat eine gegenseitige Abstimmung der Maßnahmen zu erfolgen. Darüber hinaus wurde die Mitarbeit eines Arztes des Gesundheitsamtes als beratendes Mitglied im Jugendwohlfahrtsausschuß vorgeschrieben (§ 14 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 JWG); eine weitere Verpflichtung zur Zusammenarbeit wurde im Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten (§ 14 Abs. II GeschlG) verankert (siehe auch § 124 Abs. 2 BSHG über die Verpflichtung der Sozialarbeiter und Sozialpädagogen, gegebenenfalls das Gesundheitsamt zu unterrichten). Jugendamt und Gesundheitsamt haben sich nach den vorliegenden Gesetzbestimmungen in ihren erzieherischen und medizinischen Maßnahmen sinnvoll zu ergänzen.

Die Frage einer eventuellen Zusammenlegung dieser beiden Ämter kann indessen nicht von diesen vorhandenen Formen der Zusammenarbeit her, sondern nur im Hinblick auf die generelle Aufgabenstellung beantwortet werden. Die Aufgaben der Gesundheitsämter, wie sie aus § 3 des Gesetzes über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens zu erkennen sind, deuten Bezüge zur Jugendhilfe bei der Mütter- und Kinderberatung und der Schulgesundheitspflege an. Entsprechend verweist das JWG bei den Hilfen für Mutter und Kind vor und nach Geburt sowie bei der erzieherischen Betreuung von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen auf die öffentliche Gesundheitshilfe (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 JWC). Verbindungen zwischen beiden Bereichen ergeben sich im übrigen bisher in der einzel-fallbezogenen gesundheitsfürsorglichen Tätigkeit des Gesundheitsamtes im Rahmen der sogenannten Familienfürsorge.

Diese Verzahnung der beiderseitigen Aufgabenbereiche macht deutlich, daß es notwendig ist, in bestimmten Sektoren zusammenzuarbeiten, damit die erzieherischen Belange in gleicher Weise neben den medizinischen Aufgaben berücksichtigt werden und umgekehrt. Aus diesen Bezügen läßt sich jedoch die Notwendigkeit für eine Zusammenlegung von Jugend- und Gesundheitsamt nicht herleiten. Abgesehen von den genannten Verbindungen sind die Aufgabenbereiche der beiden Ämter jeweils von so eigenständiger Natur und so unabhängig voneinander, daß weder eine Zusammenlegung noch eine gemeinsame Leitung eine zweckmäßige Lösung darstellen würde. Schließlich gelten auch hier die generell für die Wahrung der Einheit der Jugendhilfe angeführten Gesichtspunkte. Aus den Gründen, die gegen eine Zusammenlegung der Jugendämter mit den genannten Ämtern angeführt wurden, ergeben sich gleichzeitig die Argumente, die gegen eine Zusammenführung aller Ämter zu einem Großamt („Dezernat“) sprechen. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß die Häufung von differenzierten Aufgaben verbunden mit organisatorischer Verschmelzung die Gefahr der Benachteiligung der einen oder anderen Aufgabe — je nachdem wie die Schwerpunkte gesetzt werden — mit sich bringt. Im Interesse der Wahrung der Effektivität jedes einzelnen Aufgabengebietes sollte deshalb die fachliche Eigenständigkeit in jeweils einem Einzelamt erhalten bleiben.

Es ist auch nicht ersichtlich, wie durch eine derartige „Zusammenballung“ aller Aufgaben ein Fortschritt erreicht werden könnte, wenn nicht zugleich spezifische Koordinierungs- und Lenkungs-funktionen vorgesehen und eindeutig geregelt werden. Diese Koordination ist jedoch auch möglich, wenn die einzelnen Ämter organisatorisch selbständig bleiben. Aus der Tatsache, daß es in der Vergangenheit zu einer zweckmäßigen und wirksamen organisatorischen Zusammenarbeit über die Ämter hinweg gekommen ist, kann nicht abgeleitet werden, daß dies grundsätzlich nicht möglich ist. Da die Ämter keine selbständigen Behörden sind, sondern in ihrer Gesamtheit die Verwaltungsbehörde bilden, gibt es durchaus die Möglichkeit, Koordinierungs- und Lenkungsstellen zu errichten. Daß es dazu, ob-

wohl es an entsprechenden Vorschlägen nicht gefehlt hat, bisher — abgesehen von einigen Modellen — nicht gekommen ist, liegt im wesentlichen an einem Mangel an Einsicht in die sozialen Zusammenhänge, innerhalb derer die Probleme der Gesundheitsfürsorge, der Sozial- und Jugendhilfe stehen und zu einem nicht geringen Teil darüber hinaus an egoistischem Ressortdenken in vielen Ämtern.

Die Kommission ist aus den genannten Gründen der Auffassung, daß die Jugendämter als organisatorische Einheiten selbständig bleiben, daß jedoch durch die Errichtung entsprechender Koordinations- und Lenkungsstellen eine planvolle und systematische Zusammenarbeit insbesondere mit den Sozialämtern, den Gesundheitsämtern und der Schulverwaltung gesichert werden sollte.

3. Zur Problematik des Jugendwohlfahrtsausschusses

Es gehört zu den charakteristischen Eigenheiten der Jugendhilfe in der Bundesrepublik, daß sie nicht von einer Verwaltung allein, sondern im Zusammenwirken mit den an den Jugendhilfeaufgaben in der Gemeinde befaßten Gruppen und unter Einbeziehung der Erfahrungen und des Sachverstandes derer, die einen Beitrag zur Lösung der Jugendhilfeaufgaben leisten können, erfüllt wird. Der Ort, an dem diese Verknüpfung der Verwaltungs-Tätigkeit mit den auf örtlicher Ebene vorhandenen freien Kräften stattfinden soll, ist nach geltendem Recht der Jugendwohlfahrtsausschuß. Er ist in seiner heutigen Form, in seiner Tätigkeit und hinsichtlich der in ihm enthaltenen Problematik bereits in Teil II dieses Berichts vorgestellt worden.

Im nachfolgenden Abschnitt geht es um die Frage, ob die Jugendwohlfahrtsausschüsse in ihrer Form belassen, ob sie strukturell verändert oder aber durch andere Einrichtungen ersetzt werden sollten.

3.1 Die Ausgangslage

Der Jugendwohlfahrtsausschuß ist seit seinem Bestehen umstritten. Viele halten ihn, zumindest in seiner jetzigen Form und Zusammensetzung, für ungeeignet, die ihm vom Gesetzgeber zugedachten Aufgaben zu erfüllen; andere sehen in ihm ein nützliches und unentbehrliches Instrument der kommunalen Jugendhilfe.

Im Hinblick auf diese Situation hat die Kommission der Frage des Jugendwohlfahrtsausschusses eingehende Untersuchungen gewidmet. In ausgedehnten Hearings wurden Jugendamtsleiter, Vertreter von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe sowie andere Fachleute gehört. In einer umfangreichen schriftlichen Umfrage erhob die Kommission darüber hinaus Aussagen der verschiedenen Mitgliedergruppen von Jugendwohlfahrtsausschüssen zur Frage der Einschätzung der Wirksamkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses.²⁾

Aus den Hearings und der schriftlichen Befragung ergab sich — wie schon in Teil II erwähnt — eine

überwiegend positive Einstellung der Beteiligten zum Jugendwohlfahrtsausschuß. Fast einmütig wurde die Auffassung vertreten, der Jugendwohlfahrtsausschuß müsse grundsätzlich beibehalten werden. Ebenso erklärten die Ausschußmitglieder in der genannten Befragung mit großer Mehrheit, daß die Jugendamtsverwaltung die Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses ernst nehme und nicht versuche, wichtige Bereiche der örtlichen Jugendhilfe seiner Kontrolle zu entziehen. Überwiegend wurden auch das eigenständige Beschlußrecht des Ausschusses und die Beteiligung der Bürgerschaft und der Verbandsvertreter im Ausschuß positiv beurteilt. Geteilt waren die Meinungen darüber, ob die Planung der örtlichen Jugendhilfe wirklich durch den Jugendwohlfahrtsausschuß bestimmt werde, ob der Ausschuß einen nennenswerten Einfluß auf die Bereitstellung der Haushaltsmittel habe und die Verwaltung wirkungsvoll kontrollieren könne. Von den befragten Ausschußmitgliedern sprach sich allerdings jedes zweite dafür aus, Fragen der Jugendhilfe, vor allem Planung, Bau von Einrichtungen und Initiativen für neue Maßnahmen statt im Jugendwohlfahrtsausschuß in einer Arbeitsgemeinschaft zu behandeln, der die Verwaltung des Jugendamtes, interessierte Kommunalpolitiker und die Vertreter aller Jugend- und Wohlfahrtsverbände am Ort angehören sollten.

Die Kommission kam bei der Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu keiner einheitlichen Beurteilung des Jugendwohlfahrtsausschusses. Sie stellte zwar einerseits fest, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß und seine Arbeit von der Mehrheit der Befragten positiv bewertet werden, sie sah aber auch, daß gerade einige der entscheidenden Funktionen des Ausschusses in der Praxis sehr kritisch beurteilt werden. Relativiert werden die Aussagen der Befragten nach Auffassung der Kommission außerdem dadurch, daß sowohl die Jugendamtsleiter als auch die meisten Ausschußmitglieder in ihrem Urteil nicht als völlig unvoreingenommen angesehen werden können. Der Jugendamtsleiter hat über den Jugendwohlfahrtsausschuß eine Möglichkeit, seinen Einfluß innerhalb der Gesamtverwaltung zu stärken, und die Ausschußmitglieder urteilen über eine Einrichtung, die von ihnen selbst geprägt sein sollte und deren eventuelles Scheitern auch ihnen angelastet werden könnte.

Die Entscheidung für oder gegen den Jugendwohlfahrtsausschuß ist nach Auffassung der Kommission davon abhängig, wie die Argumente, die in diesem Zusammenhang bedeutsam sind, gewichtet werden. Oberstes Kriterium für die Beurteilung sollte sein, welche institutionelle Lösung für die Durchführung der dem Jugendamt zukommenden Aufgaben, wie sie in den Teilen III und V dieses Berichts dargestellt wurden, am geeignetsten erscheint. Dort ist dem Jugendamt die Aufgabe zugeschrieben worden, im Sinne einer Vertretung der Interessen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen tätig zu sein, d. h. die im gesellschaftlichen Prozeß auftretenden Probleme im Verhältnis von Kindern und Jugendlichen einerseits und Gesellschaft andererseits mit wissenschaftlichen Mitteln zu analysieren, gesell-

schafts- und erziehungspolitisch zu bewerten und daraus entsprechende Aktivitäten abzuleiten. Es erhebt sich also die Frage, ob der jetzige Jugendwohlfahrtsausschuß der geeignete Ort ist, um der Verwaltung des Jugendamtes bei der Durchführung dieser Aufgaben zu helfen, oder ob diese Funktion nicht besser von einer anderen Institution wahrgenommen würde.

In die Beantwortung dieser Frage fließen gesellschaftspolitische, fachliche und verwaltungspolitische Argumente ein. Gesellschaftspolitisch geht es u. a. darum, ob im Rahmen der bisherigen Konstruktion gesichert ist, daß die Interessen derjenigen Kinder und Jugendlichen, die besonderer Hilfen und Förderung bedürfen, mit dem nötigen Nachdruck vertreten werden und zum Zuge kommen. Fachlich steht vor allem zur Diskussion, ob die derzeitige Konstruktion eine optimale Aktivierung des auf örtlicher Ebene vorhandenen Sachverständes zur Analyse der Jugendhilfesituation und zur Entwicklung geeigneter Strategien für die Praxis ermöglicht.

Verwaltungspolitisch ist in allen Diskussionen zu diesem Thema die Frage bedeutsam, ob es zweckmäßig ist, diesem Ausschuß eine Sonderstellung innerhalb der kommunalen Verfassung zu geben.

3.2 Argumente für und gegen den Jugendwohlfahrtsausschuß

Um die Empfehlungen der Kommission zum Jugendwohlfahrtsausschuß verständlich zu machen, erscheint es zunächst notwendig, die wichtigsten positiven und negativen Aussagen über ihn einander gegenüberzustellen.

Die negativen Stimmen konzentrieren sich auf folgende Feststellungen:

Zu einer verantwortlichen Beteiligung engagierter Bürger an der Jugendarbeit sei es bisher in den wenigsten Jugendwohlfahrtsausschüssen gekommen. Die Politisierung der Ausschüsse und der Wahlmodus verhinderten das ebenso wie ein allgemeines Desinteresse auch der für eine Mitarbeit prädestinierten unabhängigen Fachleute. Häufig würden überhaupt keine unabhängigen, in der Jugendwohlfahrt erfahrenen oder tätigen Männer und Frauen in den Ausschuß gewählt, weil die Plätze den Vertretungskörperschaftsmitgliedern vorbehalten blieben. Dort, wo das formell der Fall sei, seien die „unabhängigen Sachverständigen“ als von der einen oder anderen Richtung vorgeschlagene Parteigänger abgestempelt.

Hilfreiche Anregungen gingen vom Jugendwohlfahrtsausschuß nur in Ausnahmefällen aus. Die ursprünglichen Funktionen des Ausschusses habe in der Regel die Verwaltung des Jugendamtes übernommen, da sie dazu fachlich und personell besser ausgestattet sei.

Die Kooperation zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe finde meist nicht im Jugendwohlfahrtsausschuß statt, sondern erfolge regelmäßig auf anderer Ebene (z. B. in Besprechungen zwischen den Spitzen der Fachverwaltung und den verschiedenen

Verbänden und Vereinigungen am Ort oder in politischen Gruppen). Da im Jugendwohlfahrtsausschuß nur ein Teil der am Ort arbeitenden Verbände vertreten sein könne, sei der Ausschuß keine ausreichende Gesprächsplattform. Im übrigen seien auch die Mitglieder der Jugendverbände und der freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt im Ausschuß oft nicht identisch mit den verantwortlichen und letztlich entscheidenden Verbandsvertretern. Die dem Jugendwohlfahrtsausschuß zugedachten Aufgaben würden in der Praxis vielfach schon durch die Arbeitsgemeinschaften der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege wahrgenommen.

Das Beschluß- oder Entscheidungsrecht des Jugendwohlfahrtsausschusses sei weitgehend „Theorie“. Die wesentlichen Entscheidungen würden in den Fraktionen der Parteien, in den Vertretungskörperschaften und den Hauptausschüssen bzw. Kreis-ausschüssen getroffen. Wenn dem Jugendwohlfahrtsausschuß noch formell Beschlüsse überlassen seien, so würden sie vorher im politischen Raum und in der Verwaltung soweit vorgeformt, daß von einem echten Beschlußrecht nicht die Rede sein könne.

Als Gründe für diese Entwicklung werden genannt, daß der Jugendwohlfahrtsausschuß sowohl im kommunalpolitischen Raum als auch in der öffentlichen Verwaltung einen Fremdkörper darstelle. Als einziger Fachausschuß sei er bundesgesetzlich vorgeschrieben und verfüge formell über ein eigenes Beschlußrecht. Ungewöhnlich sei auch, daß seine Zusammensetzung durch Bundesgesetz festgelegt sei und er bei gesetzestreuer Zusammensetzung eine Mehrheit von Nichtparlamentariern aufweise. Ebenso sei seine Zwitterstellung ohne Beispiel in der Kommunalverfassung. Er sei gleichzeitig parlamentarischer Ausschuß und Teil der Verwaltung.

Diese von der Norm abweichenden Eigenschaften des Jugendwohlfahrtsausschusses hätten psychologische Barrieren aufgebaut und ihm das Mißtrauen sowohl der Kommunalpolitiker als auch der Verwaltung eingebracht. Es bestehe oft das Bestreben, diesen unbequemen Ausschuß „austrocknen“, d. h. ihm gar keine echten Aufgaben zukommen zu lassen.

Außerdem wird geltend gemacht, daß die Anfangsschwierigkeiten, die der Ausschuß gehabt habe, das Interesse der einflußreichen Kommunalpolitiker und Verbandsvertreter an einer Mitarbeit habe erlahmen lassen, so daß sich die Mitglieder des Jugendwohlfahrtsausschusses z. Z. häufig aus den Politikern und Verbandsvertretern „des zweiten Gliedes“ rekrutieren. Engagierte und fachlich geeignete Männer und Frauen aus der Bürgerschaft gebe es im Jugendwohlfahrtsausschuß nur sehr selten.

Schließlich wird darauf verwiesen, daß die Verwaltung den einzelnen Ausschußmitgliedern in vielerlei Hinsicht weit überlegen sei. Dies gelte primär im Hinblick auf den Besitz von Informationen, vor allen Dingen aber für die Aus- und Fortbildung. Wenn dazu fehlendes politisches Gewicht der Ausschuß-

mitglieder komme, sei an eine wirksame Anregung und Kontrolle der Verwaltung nicht zu denken.

Demgegenüber wird von den Befürwortern des Jugendwohlfahrtsausschusses wie folgt argumentiert:

Der Ausschuß müsse bei der bisherigen Zusammensetzung und Arbeitsweise als Prototyp moderner gesellschaftlicher Verwaltungsformen gelten. Eine gewisse Sonderstellung der gesamten Jugendhilfe und damit auch des Jugendwohlfahrtsausschusses sei gerechtfertigt, da im Gegensatz zum gesundheitlichen und sozialen Bereich in der Jugendhilfe die Aktivitäten der freien Verbände, Vereinigungen und gesellschaftlichen Gruppen besonders stark und lebendig seien. Das werde sich in Zukunft voraussichtlich auch nicht ändern. Die Aufgaben der Jugendhilfe müßten in einem so engen Kooperationsverhältnis von freien Verbänden und behördlicher Aktivität erfüllt werden, daß es dafür auch eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit, wie sie der Jugendwohlfahrtsausschuß darstelle, geben müsse.

Der für diese Kooperation wichtige Informationsfluß zwischen freien Verbänden und behördlichen Stellen, der zur gegenseitigen Mitverantwortung führe, sei im Jugendwohlfahrtsausschuß bei bisheriger Zusammensetzung am besten gesichert. Im Jugendwohlfahrtsausschuß könnten ein partnerschaftliches Zusammenwirken aller Kräfte und die Beteiligung der gesamten Bevölkerung erreicht werden. Die öffentliche Jugendhilfe könne niemals alle Handlungsansätze innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs sehen. Sie bedürfe der Hinweise und der Aktivierung aus dem parlamentarischen Bereich und aus dem der freien Verbände.

Der Jugendwohlfahrtsausschuß sei in der heutigen Form oder mit geringen Änderungen durchaus in der Lage, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Die gegen ihn erhobenen Vorwürfe träfen in ihrer Allgemeinheit nicht zu. Für seine Wirksamkeit komme es entscheidend auf die im Ausschuß mitwirkenden Persönlichkeiten und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung an. Auch eine Kooperation zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe im Jugendwohlfahrtsausschuß finde bereits statt.

Eine Reihe von gut arbeitenden Jugendwohlfahrtsausschüssen in Städten und Landkreisen bestätige diese Annahme. Der Vorwurf, der Jugendwohlfahrtsausschuß berate nur über von der Verwaltung vorgeformte Beschlüsse, treffe auch auf die anderen kommunalen Ausschüsse zu. Eine verantwortliche Beteiligung engagierter Bürger sei sicherlich in sehr unterschiedlichem Umfang verwirklicht worden, sie sei aber grundsätzlich möglich.

Der Jugendwohlfahrtsausschuß weise zwar gegenüber anderen Ausschüssen der Kommunalverfassungen verschiedene Besonderheiten auf. Daran habe man sich aber inzwischen weitgehend gewöhnt, so daß von einem Fremdkörper im parlamentarischen und Verwaltungsbereich nicht mehr gesprochen werden könne. Einige Abweichungen vom Normalstatus könnten auch ohne Schaden für den Ausschuß beseitigt werden, so die Mehrheit der Nichtparlamentarier bei den stimmberechtigten

Mitgliedern und die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes.

Die Attraktivität des Ausschusses für einflußreichere Politiker und Verbandsvertreter sei mit der Zeit gestiegen. In einer Gesellschaft, in der besonderer Wert auf demokratische Zusammenarbeit gelegt werde, solle man ein dafür prädestiniertes Gremium nicht ohne Not auflösen. Unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Zusammenhänge im Bereich der Jugendhilfe sei der Jugendwohlfahrtsausschuß ein beispielhaftes Gremium für demokratische Kooperation. Die Aversionen gegen den Jugendwohlfahrtsausschuß seien weitgehend emotionaler Natur.

3.3 Schlußfolgerungen

Im Hinblick auf die oben dargelegten Gegebenheiten kam die Kommission zunächst zu der Feststellung, daß es auf jeden Fall im Bereich der Jugendhilfe Gremien geben muß, in denen die Kooperation zwischen den behördlichen und freien Trägern der Jugendhilfe sowie zwischen den mit Jugendproblemen befaßten Fachleuten und den von Jugendhilfe Betroffenen stattfinden kann. In diesen Gremien müssen die für die Jugendhilfe relevanten Informationen ausgetauscht, gesellschaftliche Entwicklungen in ihren Auswirkungen auf die Jugendhilfe diskutiert und unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen Bedingungen in Zielvorstellungen für die Jugendhilfe auf örtlicher Ebene umgesetzt werden. Im einzelnen werden sich diese Gremien vor allem zu befassen haben:

- mit der Ermittlung des Jugendhilfebedarfs am Ort;
- mit der Planung der erforderlichen Maßnahmen und Einrichtungen;
- mit der Diskussion und Festsetzung von Prioritäten in den einzelnen Teilbereichen;
- mit der Vorbereitung von Beschlüssen der Vertretungskörperschaft, soweit sie die Jugendhilfe betreffen;
- mit Anregungen und Vorschlägen aus örtlicher Sicht für Aktivitäten der Jugendhilfe;
- mit der Abstimmung der am Ort tätigen (öffentlichen und freien) Träger über die Durchführung einzelner Aufgaben;
- mit der Vorbereitung gemeinsamer Aktivitäten der Träger öffentlicher und freier Jugendhilfe am Ort;
- mit der Erarbeitung von Richtlinien zur Förderung der am Ort tätigen Träger freier Jugendhilfe;
- mit der Vorberatung der an die Vertretungskörperschaft zu richtenden Vorschläge der Verwaltung und der freien Träger sowie
- mit der Public-relations-Arbeit für die Jugendhilfe und ihrer Repräsentation in der Öffentlichkeit.

Im Hinblick auf die Frage, welcher Art die Gremien sein sollten, von denen diese Aufgaben zu

erfüllen wären, konnte in der Kommission keine Übereinstimmung erzielt werden. Während alle Kommissionsmitglieder der Auffassung sind, daß Zusammensetzung und Arbeitsweise des Jugendwohlfahrtsausschusses auf jeden Fall geändert werden sollten, gehen die Auffassungen über den Grad und die Richtung der zweckmäßigsten Veränderungen auseinander. Ein Teil der Kommission spricht sich für einen modifizierten Jugendwohlfahrtsausschuß, ein anderer Teil für seine Auflösung und die Verteilung seiner Aufgaben auf einen kommunalen Jugendausschuß und eine Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Jugendhilfe aus.

In jedem Fall, also auch bei Beibehaltung eines modifizierten Jugendwohlfahrtsausschusses, soll nach Auffassung der gesamten Kommission die „Zweigliedrigkeit“ des Jugendamtes abgeschafft werden, d. h. der Jugendwohlfahrtsausschuß soll nicht mehr als Teil des Jugendamtes wie bisher konstruiert, sondern dem Jugendamt gegenübergestellt werden, wie dies bei anderen kommunalen Ausschüssen, also beim Sozialausschuß, dem Schulausschuß, dem Bauausschuß der Fall ist. Damit soll die nach Auffassung der gesamten Kommission überflüssige Sonderstellung des Jugendamtes in der öffentlichen Verwaltung aufgegeben werden, die offenbar kaum praktischen Nutzen hat und lediglich zu Mißverständnissen und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Politikern, Verbandsvertretern und der Verwaltung führen kann. Die Politiker befürchten einen zu starken Einfluß von Kräften ohne parteipolitisch gebundenes Mandat und die Verwaltungsleute eine unzulässige Einmischung in ihre fachliche Arbeit und Organisationshoheit.

Weiterhin erscheint es in diesem Fall, also bei Beibehaltung eines modifizierten Jugendwohlfahrtsausschusses, empfehlenswert, diesen so zusammenzusetzen, daß in jedem Falle die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder bei den Vertretern der Kommunalparlamente liegt. Auch insofern soll der Jugendwohlfahrtsausschuß den nach Kommunalrecht üblichen Ausschüssen angeglichen werden. Seine Entscheidungen sollen damit den politischen Realitäten angepaßt sein und nicht in Gefahr geraten, durch unterschiedliche Mehrheiten im Ausschuß einerseits und in der Vertretungskörperschaft andererseits in den Parteienstreit hineinzugeraten. Die Herausnahme des Jugendwohlfahrtsausschusses aus der parteipolitischen Auseinandersetzung, die durch die derzeitige Zusammensetzung erreicht werden sollte, ist nach Auffassung der Kommission nicht in dem angestrebten Maße eingetreten. Parteipolitische Neutralität in diesem Bereich erscheint als wirklichkeitsfremd und hat vor allem nicht zu einer Stärkung des Ausschusses beigetragen; sie droht vielmehr seinen Einfluß entscheidend zu schwächen. Nach Auffassung der Kommission ist es wichtig, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten alle jene Altersgruppen und Bevölkerungskreise verstärkt für eine Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß zu gewinnen, mit denen die Jugendhilfe sich zu beschäftigen hat. Eine solche Beteiligung wäre schon heute über die im Jugendwohlfahrtsausschuß vertretenen Gruppen,

Vertreter verschiedenster Bevölkerungskreise und Jugendvertreter, möglich. Die Schwierigkeit, im Rahmen dieser Möglichkeiten Repräsentanten der nicht in Jugendorganisationen zusammengeschlossenen Jugendlichen und der benachteiligten Bevölkerungsschichten zu finden, die zu einer Mitarbeit im Jugendwohlfahrtsausschuß willens und in der Lage sind, ist der Kommission dabei durchaus bekannt.

Darüber hinaus sollten bei der Zusammensetzung mehr als bisher Experten einzelner Wissenschaftsgebiete (z. B. Soziologie, Psychologie, Schulpädagogik, Jugendpsychiatrie) berücksichtigt werden. Um den Ausschuß nicht zu groß und unbeweglich werden zu lassen, wäre zu erwägen, aus parlamentarischen Vertretern und solchen der freien Jugendhilfe ein Beschlußgremium zu bilden, dem die übrigen Fachleute mit beratender Funktion bei Bedarf zugeordnet werden. Um die Arbeitsfähigkeit zu stärken, sollte die Bildung von ständigen Unterausschüssen ausdrücklich vorgesehen werden.

Der so modifizierte Jugendwohlfahrtsausschuß sollte auf jeden Fall im Bundesgesetz verankert und in seiner Zusammensetzung bundeseinheitlich festgelegt werden. Auch weiterhin sollte ihm ein echtes Beschlußrecht eingeräumt werden.

Die dieser Lösung zuneigenden Mitglieder der Kommission sind der Auffassung, daß die Aktivierung von Initiativen, von Mitverantwortung gesellschaftlicher Gruppen, von demokratischer Zusammenarbeit, von Planung, Koordination, Information und Repräsentation im Bereich der Jugendhilfe durch einen so gestalteten Ausschuß am besten erreicht werden könnte. Die Bildung von örtlichen Arbeitsgemeinschaften der Jugendhilfe — etwa im Sinn auch des 2. Alternativvorschlags der Kommission — wird ihrer Auffassung nach durch einen solchen Jugendwohlfahrtsausschuß nicht ausgeschlossen.

Im Fall einer Ersetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses alten Rechts durch einen Jugendausschuß und eine Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Jugendhilfe, wie dies ein anderer Teil der Kommission vorschlägt, soll der jetzige Jugendwohlfahrtsausschuß zunächst in einen normalen Kommunalausschuß für Fragen der Jugendhilfe umgewandelt werden. Dieser Ausschuß braucht nicht im Bundesgesetz verankert zu werden. Er würde wie die anderen Fachausschüsse (z. B. der Sozialausschuß) in Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren der jeweiligen Kommunalverfassung entsprechen. Er würde kein eigenes Beschlußrecht haben und seine Beratungsergebnisse der Vertretungskörperschaft nur empfehlend vortragen. In der Zusammensetzung würde er nach der jeweiligen Gemeinde- oder Landkreisordnung eine Mehrheit von Vertretungskörperschaftsmitgliedern sowie als weitere stimmberechtigte Mitglieder von der Vertretungskörperschaft gewählte sachkundige Bürger aufweisen, die sich aus in der Materie erfahrenen Männern und Frauen (u. a. also auch aus Vertretern der Vereinigungen und Verbände) rekrutieren. Bei Bedarf kann der Ausschuß Fachleute (ohne Stimmrecht) zu seinen Be-

ratungen hinzuziehen. Der Ausschuß sollte die Bezeichnung „Jugendausschuß“ erhalten, um eine klare Unterscheidung zu dem vorbelasteten Ausdruck „Jugendwohlfahrtsausschuß“ herbeizuführen. Die Aufgaben des Jugendausschusses wären insbesondere folgende:

- Formulierung von Anregungen und Vorschlägen aus der Sicht des Politikers und des mit den örtlichen Gegebenheiten vertrauten sachkundigen Bürgers für Aktivitäten, Maßnahmen und Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe;
- Vorbereitung von grundsätzlichen Beschlüssen der Vertretungskörperschaft;
- Vorbereitung der von der Verwaltung erarbeiteten Vorschläge für die Vertretungskörperschaft;
- Vorbereitung der von der Arbeitsgemeinschaft der Träger öffentlicher und freier Jugendhilfe unterbreiteten Vorschläge unter kommunalpolitischen Aspekten für die Vertretungskörperschaft;
- Öffentlichkeitsarbeit für die Jugendhilfe in den von den Ausschußmitgliedern vertretenen Parteien und Organisationen (good-will-Effekt);
- Repräsentation der öffentlichen Jugendhilfe in der Öffentlichkeit.

Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe, die als unerläßlich angesehen wird, soll nach den Überlegungen der Kommissionsmitglieder, die diese Konzeption vertreten, eine örtliche Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe übernehmen.

Diese Arbeitsgemeinschaft soll bundesgesetzlich zwingend festgelegt werden. Ihr müssen die entscheidenden Mitarbeiter der Verwaltung des Jugendamtes und aller am Ort tätigen Wohlfahrts- und Jugendverbände sowie ggf. der Vorsitzende des Jugendausschusses angehören. Dadurch, daß alle Verbände in ihr tätig sein können, hat sie einen entscheidenden Vorzug gegenüber dem Jugendwohlfahrtsausschuß, der wegen der Beschränkung seiner Mitgliederzahl nur selten die ganze Breite der Verbandsarbeit repräsentieren kann. Zu den Beratungen sollten regelmäßig oder bei Bedarf Sachverständige (z. B. Vormundschafts- oder Jugendrichter, Vertreter der Polizei, des Arbeitsamtes und anderer Verwaltungsstellen) hinzugezogen werden.

Nach dieser Konstruktion bilden der Jugendausschuß und das Jugendamt die eine Seite der öffentlichen Jugendhilfe. In der Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Jugendhilfe vollzieht sich die Kooperation dieser Seite mit den freien Verbänden und Vereinigungen.

Als Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft für öffentliche und freie Jugendhilfe sind insbesondere folgende zu nennen:

- Gemeinsame Ermittlung des Bedarfs an Jugendhilfe am Ort;
- gemeinsame Planung der erforderlichen Maßnahmen und Einrichtungen;

- Abstimmung über die Durchführung einzelner Aufgaben, Maßnahmen und Einrichtungen zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe;
- Abstimmung über die finanzielle Förderung durch die Gemeinde und gemeinsame Erarbeitung der entsprechenden Förderungsrichtlinien;
- gemeinsame Veranstaltungen (z. B. Sympathiewerbung und Öffentlichkeitsarbeit für die Jugendhilfe allgemein und für bestimmte Bereiche wie Pflegestellen, Vormünder und andere ehrenamtliche Helfer; Schulungs- und Fortbildungskurse für hauptamtliche und ehrenamtliche Mitarbeiter);
- Bildung gemeinsamer Trägervereine zum Betrieb von Einrichtungen oder zur Durchführung von Maßnahmen (z. B. gemeinsame Ausbildungsstätte).

Alle Aufgaben könnten entweder durch die Arbeitsgemeinschaft als Ganzes oder in kleinen Arbeitskreisen durchgeführt werden (z. B. Arbeitskreis „Planung“, Arbeitskreis „Kindergarten“, Arbeitskreis „Soziale Brennpunkte“, Arbeitskreis „Stadttranderholung“, Arbeitskreis „Fortbildung“, Arbeitskreis „Jugendschutz“).

Die Kommission stellt die oben erläuterten beiden Möglichkeiten zur Diskussion und spricht die Erwartung aus, daß bis zur Schaffung eines neuen Jugendhilfegesetzes in den zuständigen Fachgremien die Überlegungen zu diesem Themenkreis weitergeführt werden. Es sei nochmals ausdrücklich betont, daß nach Auffassung der Kommission der Jugendwohlfahrtsausschuß oder eine an seine Stelle tretende Neukonstruktion die wichtigste Nahtstelle des Zusammenwirkens der öffentlichen und der freien Jugendhilfe ist.

4. Zur Unterstützung der örtlichen Jugendämter durch Landesjugendämter

In den Ausführungen des vorigen Abschnitts ist bereits an mehreren Stellen darauf hingewiesen worden, daß die örtlichen Jugendämter zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Unterstützung auf überörtlicher Ebene bedürfen. In diesem Zusammenhang kommt nach Auffassung der Kommission leistungsstarken Landesjugendämtern besondere Bedeutung zu. Sie sollten neben den örtlichen Jugendämtern einen weiteren Schwerpunkt in der Struktur der öffentlichen Jugendhilfe bilden.

Überörtliche Aufgaben sind in erster Linie solche, die im örtlichen Bereich nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden können. Dazu gehören im großen Rahmen insbesondere die Beratung der Jugendämter, die Koordinierung der Tätigkeit der Jugendämter und der freien Träger der Jugendhilfe sowie spezifische Maßnahmen zur Sicherstellung einer möglichst gleichmäßigen und gleichwertigen Aufgabenerfüllung der Jugendämter. Überörtliche Aufgaben sind also im wesentlichen als Leit-, Ausgleichs- und Förderungsfunktionen zu bestimmen.

4.1 Die Aufgaben der Landesjugendämter

Die Kommission ist der Auffassung, daß die derzeitige Fassung der Bestimmungen des JWG und einiger anderer Spezialbestimmungen über die Aufgaben der Landesjugendämter nicht ausreichen oder nicht konkret genug sind, um diesem überörtlichen Jugendhilfeorgan klar genug die für die Unterstützung der Jugendamtsarbeit erforderlichen Zuständigkeiten mit allen daraus resultierenden Verpflichtungen aufzuerlegen. Es erscheint erstens notwendig, klarer als bisher zu unterscheiden zwischen der Zuständigkeit für die unmittelbare Durchführung einer Aufgabe oder eines Aufgabenbereichs einerseits und der Verpflichtung zur Beteiligung an der Durchführung von Aufgaben, für die andere Stellen zuständig sind, andererseits. Zweitens muß bei sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, die es auch in Zukunft im Bereich der Jugendhilfe geben sollte, eine klare Rollenverteilung nach Federführung sowie Art und Ausmaß der Beteiligung vorgesehen werden, damit Reibungsverluste durch Kompetenzstreitigkeiten vermieden werden.

Das Landesjugendamt als überörtliche Jugendhilfebehörde sollte für die Durchführung folgender Aufgaben selbst zuständig sein:

- für die Anregung und Beratung der Jugendämter, der Einrichtungen der Jugendhilfe und der freien Jugendhilfe (Wohlfahrtsverbände und Jugendverbände) in einzelnen Aufgabenbereichen (z. B. Heimplatzberatung) sowie in allgemeinen Fragen der Jugendhilfe, ggf. in Einzelfällen;
- für die Durchführung von Weiter- und Fortbildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter der Jugendhilfe;
- für die Veranstaltung von Arbeitstagen der Mitarbeiter der Jugendhilfe zusammen mit Mitarbeitern aus dem schulischen Bereich, der Arbeitsverwaltung, der Vormundschafts- und Jugendgerichte, der Bewährungshilfe (soweit diese nicht ohnehin in den Jugendämtern beschäftigt sind), der Polizei, der Ausbildungsstätten für soziale Berufe und aus sonstigen Bereichen, um ein planvolles Zusammenwirken aller an der Jugendhilfe beteiligten Kräfte sicherzustellen;
- für die Herausgabe von Veröffentlichungen für die Arbeit der Jugendhilfe zur praktischen Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse und von Erfahrungen aus anderen Bereichen;
- für die Öffentlichkeitsarbeit der Jugendhilfe;
- für die Errichtung und Unterhaltung — ggf. gemeinsam mit anderen Stellen — von Modelleinrichtungen der Jugendhilfe, um neue Erkenntnisse für die Durchführung der Jugendhilfe zu gewinnen;
- für die Errichtung und Unterhaltung — ggf. gemeinsam mit anderen Stellen — von Jugendbildungsstätten, Ausbildungsstätten für soziale Berufe, insbesondere für Heimerzieher, Heimen für in der Entwicklung behinderte, gefährdete oder geschädigte Kinder und Jugendliche, Spezialein-

richtungen zur Beobachtung und Begutachtung von Kindern und Jugendlichen zur Ermittlung der geeigneten Hilfe sowie speziellen Beratungsdiensten (z. B. der Kinder- und Jugendpsychiatrie und Jugendpsychologie);

- für Heimaufsicht, Heimberatung und Heimdifferenzierung.

Bei Fortfall der Durchführungszuständigkeit für die öffentliche Erziehung (FBH und FE) sollte aus Gründen der Erleichterung der Jugendamtsarbeit und wegen der Zusammenhänge mit der Heimaufsicht und Heimberatung daran gedacht werden, eine Zuständigkeit der Landesjugendämter für Heimplatzberatung und Heimplatzvermittlung (Bereithaltungspflicht) vorzusehen.

Neben diesen unmittelbaren Durchführungszuständigkeiten sollte das Landesjugendamt verpflichtet werden, die oben genannten Maßnahmen und Einrichtungen zu fördern, soweit sie von anderen Trägern durchgeführt bzw. geschaffen und unterhalten werden. Weiterhin sollte es für die gleichmäßige Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben nicht nur durch Beratung, sondern auch durch Empfehlungen zur Personalbesetzung und durch finanzielle Zuschüsse zu den Personalkosten sorgen. Darüber hinaus sollte es bei außergewöhnlichen oder kostenaufwendigen Hilfen Zuschüsse leisten, und schließlich sollte es Planungshilfen geben, bzw. selbst regional planen.

4.2 Voraussetzungen für die Arbeit der Landesjugendämter

In Teil II sind Hinweise zur gegenwärtigen Organisation der Landesjugendämter gegeben worden. Daraus geht hervor, daß Arbeitsweise und Bedeutung der einzelnen Landesjugendämter auf Grund der unterschiedlichen organisatorischen Stellung und Struktur sehr verschieden sind.

Im Hinblick auf diese Situation setzt die Erfüllung der obengenannten Aufgaben nach Auffassung der Kommission voraus, daß folgende Bedingungen durch bundesgesetzliche Regelungen sichergestellt werden:

- klar formulierte Verpflichtungen und Abgrenzungen zu den Leistungen anderer Stellen; bei gemeinschaftlich zu erbringenden Leistungen nach Möglichkeit Klarheit über die jeweiligen Anteile;
- wegen dieser bundesgesetzlich zu regelnden Verpflichtungen eine möglichst in allen Bundesländern annähernd gleiche Organisations-, Verwaltungs- und Finanzstruktur der Landesjugendämter, damit überall gleichmäßig verfahren werden kann;
- die Mitwirkung eines Landesjugendhilfeausschusses oder eines den Vorschlägen des vorstehenden Kapitels entsprechenden Gremiums aus Experten einschlägiger wissenschaftlicher Disziplinen;
- eine qualifizierte Personalbesetzung der Landesjugendämter, damit insbesondere für die Bereiche

der Beratungstätigkeit für die örtlichen Stellen die hierfür erforderlichen einschlägigen Fachdisziplinen angemessen vertreten sind (z. B. Sozialarbeiter/Sozialpädagogen, Pädagogen, Soziologen, Psychologen, Juristen, Jugendpsychiater, usw.); in Landesjugendamtsbereichen mit größerer Flächenausdehnung wäre die Verteilung von Beratungsteams auf das Gebiet des Landesjugendamtes oder die institutionalisierte Tätigkeit eines „fliegenden“ Beratungsdienstes vorzusehen;

- die Beteiligung der Landesjugendämter an der Durchführung der Bundes- oder Landesgesetze auf dem Gebiet der Jugendhilfe;
- Bereitstellung der für die Durchführung der Aufgaben erforderlichen Haushaltsmittel in einem selbständigen Haushalt des Landesjugendamtes und
- die Verpflichtung zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter.

Über diese Bedingungen hinaus erscheint es der Kommission zweckmäßig, den Landesjugendämtern nicht nur eine Fachaufsicht, sondern auch im Auftrag des Landes die Rechtsaufsicht über die Jugendämter zu übertragen. Dabei könnte erwogen werden, Vertretern des Landesjugendamtes eine beratende Stimme in den Sitzungen der örtlichen Jugendwohlfahrtsausschüsse oder an ihrer Stelle einzuordnenden Gremien einzuräumen, damit die Bemühungen des Landesjugendamtes sich auch hier auswirken können. Da auch die Oberkreisdirektoren (bzw. Landräte) die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden führen, dürfte einer solchen analogen Aufsichtsregelung bei den Landesjugendämtern nichts im Wege stehen.

4.3 Kommunales oder staatliches Landesjugendamt?

Ähnlich wie beim örtlichen Jugendamt steht auch hier die Frage zur Diskussion, ob im Hinblick auf die formulierten Aufgaben künftig einem staatlichen oder einem kommunalen Landesjugendamt der Vorzug gegeben werden sollte.

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, die Einrichtung der Landesjugendämter als überörtliche kommunale Behörden zu empfehlen. Dafür sind insbesondere Überlegungen maßgebend gewesen, die anlässlich der Erörterungen der entsprechenden Frage bei den örtlichen Jugendämtern schon im einzelnen behandelt wurden. Danach sollen die Aufgaben der Jugendhilfe im örtlichen Bereich Selbstverwaltungsangelegenheiten bleiben. Bei der starken Verflechtung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben erscheint es sinnvoll, auch die überörtlichen Jugendhilfeaufgaben als Leistungsaufgaben überörtlichen Selbstverwaltungsorganen zu übertragen. Auf diese Weise können nicht nur die beteiligten Jugendämter des Bereiches besser an der gemeinsamen Verantwortung beteiligt (und umgekehrt), sondern auch die gesellschaftlichen und ortsnahen Gesichtspunkte im Bereich des Landesjugendamtes besser zum Tragen gebracht werden. Darüber hinaus ver spricht ein gewählter Landesjugendhilfeausschuß in

seiner Verbindung mit parlamentarischen Kräften aus den Jugendamtsbereichen eine breitere bürgerschaftliche Mitträgerschaft in der Verantwortung für die Jugendhilfe herbeizuführen.

Schließlich läßt sich ein kommunales Landesjugendamt eindeutig von den obersten Landesbehörden abheben. Deren politischer Auftrag sollte sich von den Leistungsbehörden, also den Jugendämtern und den Landesjugendämtern, deutlich unterscheiden.

5. Zur finanziellen Sicherstellung der Jugendamtsarbeit

An verschiedenen Stellen des Berichtes ist bereits deutlich geworden, daß die finanzielle Ausstattung der Jugendämter weithin unzureichend ist. Dies gilt sowohl für die finanzielle Ausstattung der Jugendhilfe in den kommunalen Haushaltsplänen, als auch im Hinblick auf die überregionale Finanzierung z. B. im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und der Landesjugendpläne.

Die unzulängliche Finanzausstattung bezieht sich vor allem auf die Finanzmittel für die Jugendhilfeeinrichtungen, für die Leistungen im Rahmen der offenen erzieherischen Einzelhilfen sowie für die Veranstaltungen der örtlichen Jugendhilfe und für die Förderung der Träger der freien Jugendhilfe. Darüber hinaus wirkt sie sich auch nachteilig auf die personelle Ausstattung der Jugendämter aus. Finanzielle Gründe sind sicherlich zu einem erheblichen Teil mit dafür verantwortlich, daß weder genügend noch ausreichend qualifiziertes Personal eingestellt werden kann.

Sucht man nach den Gründen für diese Situation, so muß darauf hingewiesen werden, daß die für alle Gemeinden und Gemeindeverbände mehr oder weniger gleichermaßen ungünstige Finanzsituation naturgemäß auch die Durchführung der Jugendhilfeaufgaben berührt. Das den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung stehende Finanzvolumen reicht insgesamt zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben nicht aus.

Ein weiterer Grund ist die Festlegung der Prioritäten bei der Wahrnehmung der kommunalpolitischen Aufgaben. Sehr häufig ist eine relative Benachteiligung der Jugendhilfe (z. B. im Vergleich zu Schule, Gesundheitswesen, Polizei usw.) festzustellen. Die immer wieder erforderlichen Sparmaßnahmen im Rahmen der öffentlichen Haushalte treffen die Jugendhilfe besonders stark, da häufig Sparmaßnahmen gerade hier beginnen.

Nachteilig für die Finanzsituation der Jugendämter ist weiterhin die Tatsache, daß die Pflichtaufgaben der Jugendämter, vor allem im § 5 JWVG, nur sehr global formuliert sind. Es gibt keinen konkreten Leistungs- und Anspruchskatalog wie im BSHG, auf den bei Haushaltsberatungen Bezug genommen werden könnte. Schließlich gibt es keine ausreichenden gesetzlichen Regelungen über die Finanzierungsgrundlagen bzw. über die Finanzierungspflichten der überregionalen Körperschaften.

Im Hinblick auf diese Situation ist die Kommission der Auffassung, daß die von ihr in den vorigen Teilen formulierten Aufgaben eines Jugendamtes nur dann zu bewältigen sind, wenn die Finanzausstattung der Jugendämter ganz erheblich verbessert wird. Wie bei anderen gesellschaftlichen Aufgaben müssen auch hier Bund, Länder und Gemeinden zusammenwirken, um dieses Ziel zu erreichen. Die Verpflichtung von Bund und Ländern zur Mitwirkung an der Lösung dieser Aufgabe darf sich nicht auf die Leistungen im Rahmen des Bundesjugendplanes und der Landesjugendpläne beschränken. Sie darf sich auch nicht erschöpfen in der Finanzbeteiligung an bestimmten einzelnen Leistungsarten der Jugendhilfe; sie muß vielmehr die allgemeine Sicherung der Finanzgrundlage der Trägerkörperschaften der Jugendhilfe zum Ziele haben.

Es bieten sich bestimmte Möglichkeiten an, die finanzielle Sicherstellung der Jugendamtsarbeit durch entsprechende Regelungen zu erreichen.

Mitwirkung des Bundes

Im Hinblick auf den Bund ist zunächst die generelle Forderung zu erheben, daß der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu geregelt werden muß. Die Kommission unterstützt deshalb im Interesse der finanziellen Sicherstellung der Jugendhilfe die Bestrebungen der Kommunen, die Verteilung des Steueraufkommens zugunsten der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zufriedenstellender als bisher zu regeln. Die Kommission hat sich ausdrücklich für die Beibehaltung eines selbständigen Jugendamtes innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung ausgesprochen. Sie sieht infolgedessen auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der kommunalen Selbstverwaltung als eine unerläßliche Voraussetzung dafür an, daß künftig die Jugendamtsarbeit in der von ihr für notwendig gehaltenen Qualität geleistet werden kann.

Die Kommission sieht auf Grund der durch das Grundgesetz derzeit festgelegten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und der darauf beruhenden Finanzierungszuständigkeiten (s. Art. 30, Art. 104 a GG) keine Möglichkeit, Bundesmittel unmittelbar zur Finanzierung der Jugendhilfe einzusetzen. Der Bund kann nicht ohne weiteres durch Bereitstellung von Mitteln eine Finanzierung der Jugendhilfe vorsehen, wie es etwa auf der Grundlage des § 78 des RJWG vom 9. Juli 1922 der Fall war. Diese Bestimmung sah die Gewährung von Reichszuschüssen an die Länder zu den durch die Ausführung des Gesetzes entstehenden Kosten vor.

Die Regelung über die Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91 a GG bezieht die Jugendhilfe nicht ein; es bedürfte einer entsprechenden Änderung bzw. Ergänzung des Art. 91 a GG, um die Jugendhilfe in diesem Rahmen berücksichtigen zu können. Die Kommission ist sich im klaren darüber, daß verschiedene — vor allem grundsätzliche, das Verhältnis Bund—Länder betreffende — Gründe dagegenstehen, die Jugendhilfe durch Ergänzung des Art. 91 a GG in die Gemeinschaftsaufgaben einzubeziehen. Unter Hinweis auf die umfassende ge-

sellschaftspolitische Aufgabe der Jugendhilfe, wie sie in diesem Bericht dargestellt wird, empfiehlt sie aber gleichwohl ernstlich zu prüfen, ob bzw. inwieweit in Zukunft die Jugendhilfe oder zumindest Teilbereiche der Jugendhilfe in den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben aufgenommen werden sollen.

In dieser Beziehung ist auf die unmittelbare Auswirkung von Finanzhilfen des Bundes durch das sogenannte „Zonenrandförderungsgesetz“ auf die örtliche Jugendhilfe hinzuweisen. Die Zielsetzung dieses Gesetzes ist es, die Leistungskraft des Zonenrandgebietes zu stärken. Es wirkt sich durch die Bestimmungen des § 6, der die Förderung sozialer Einrichtungen wie z. B. von Kindergärten, von Stätten der Jugendarbeit usw. vorsieht, unmittelbar auch auf die Jugendhilfe aus.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang auf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Rahmen der Bildungsplanung hinzuweisen. Auf der Grundlage des Art. 91 b können Bund und Länder durch Vereinbarungen bei der Bildungsplanung zusammenwirken und auch die Kostenaufteilung in dieser Vereinbarung regeln. Hierunter fallen alle Bildungsaufgaben; aus dem Bereich der Jugendhilfe also zunächst vor allem die außerschulische Jugendbildung und die Elementarerziehung im Kindergarten. Wie sich diese Entwicklung auf die hier erörterte Frage und auf welche Jugendhilfebereiche letzten Endes auswirken wird, ist noch nicht zu überschauen. Ein Bildungsgesamtplan wird zur Zeit von der betreffenden Bund-Länder-Kommission ausgearbeitet.

Das Jugendförderungsprogramm des Bundes in Gestalt des Bundesjugendplanes bietet — jedenfalls zur Zeit — keine Möglichkeit, einen entscheidenden finanziellen Einfluß der örtlichen Jugendamtsarbeit in der hier aufgezeigten Richtung auszuüben. Die für den Bundesjugendplan maßgebliche gesetzliche Grundlage des § 25 Abs. 1 JWG ist zwar durch das bereits erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Jahre 1967 als mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt worden, zugleich wurde aber in dieser Entscheidung klargestellt, daß der Bund nur solche Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe fördern kann, die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben, also Bestrebungen, die von einem Land allein nicht wirksam gefördert werden können. Diese Voraussetzungen werden gemäß den Richtlinien des Bundesjugendplanes vom 3. 11. 1970 in aller Regel bei gesamtdeutschen und internationalen Aufgaben als erfüllt angesehen. Nur in diesem Sinne können deshalb auch die betreffenden Bestimmungen der Richtlinien des Bundesjugendplanes über das partnerschaftliche Zusammenwirken mit Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie über die Zuständigkeitsabgrenzung (siehe Durchführungserlaß für den 22. Bundesjugendplan vom 3. November 1970) verstanden werden, wonach in der Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben auch die Abgrenzung der Förderungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Jugendhilfe getroffen werden soll. Von seiner Anlage her wird deshalb der Bundesjugendplan mit seinen verschiedenen Verfahrensregelungen für die örtliche Jugend-

amtsarbeit, d. h. für den regional orientierten Bedarf, kaum unmittelbar wirksam. Mehr oder weniger beschränken sich seine Möglichkeiten für die Jugendämter auf einige Förderungsprogramme, wie z. B. auf die internationale Jugendarbeit und Jugendgruppenfahrten nach Berlin, sowie gegebenenfalls auf die Förderung von Stätten der Jugendhilfe in Notstandsgebieten. Schließlich gehören hierher auch die Angebote des Deutsch-Französischen Jugendwerkes, die unmittelbar von den Jugendämtern wahrgenommen werden können.

Der Beitrag der Länder

Hinsichtlich der Frage, wie die Länder zur Sicherstellung der finanziellen Ausstattung der Jugendämter beitragen können, ergeben sich folgende Aspekte:

Um der Jugendhilfe, bzw. dem Jugendamt innerhalb der kommunalen Verwaltung eine ihren Aufgaben angemessene Position zu verschaffen, erscheint es erforderlich, die Grundausrüstung der Jugendämter durch entsprechende landesgesetzliche Bestimmungen festzulegen und finanziell abzusichern. Auf der Grundlage der unbedingt erforderlichen gesetzlichen Konkretisierung der Pflichtaufgaben des Jugendamtes ist die finanzielle Sicherung der Jugendhilfe-Aufgaben innerhalb des kommunalen Finanzausgleiches, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Landesausführungsrecht zum JWG, in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder entsprechend zu regeln. Die bisher teilweise in Finanzausgleichsgesetzen einzelner Bundesländer zugunsten der Jugendhilfe getroffenen Bestimmungen waren nicht ausreichend. Es wird vielmehr für erforderlich gehalten, im einzelnen festgelegte Zuschüsse für die Kosten der Jugendhilfe vorzusehen, wie es z. B. teilweise für die Kosten der Schule, der Gesundheitsämter und der Polizei der Fall ist.

Neben diesen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches zu treffenden Regelungen benötigen die Jugendämter zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben — wie bisher — weitere überregionale Unterstützung und Hilfe durch das Land und die Landesjugendämter. Diese Aufgaben des Landesjugendamtes (§ 20 JWG) und der obersten Landesbehörde (§ 22 JWG) bedürfen aber einer Ergänzung und Konkretisierung. Zwar zielen schon jetzt die oben erwähnten gesetzlichen Bestimmungen ihrer Tendenz nach darauf ab, die Finanzierung der Jugendhilfe nicht allein den örtlichen Trägern bzw. dem kommunalen Finanzausgleich zu überlassen. Wie die Erfahrung jedoch gezeigt hat, erweisen sie sich als unzulänglich. Trotz der Soll-Bestimmung des § 22 JWG herrscht weithin die Auffassung vor, daß es sich bei den Leistungen der Länder in ihren Förderungsvorhaben bzw. Landesjugendplänen ausschließlich um freiwillige Leistungen handelt, weil die Pflichtaufgabe bei der örtlichen Gebietskörperschaft liegt.

Die derzeitigen finanziellen Förderungshilfen der Länder sind in ihrer äußeren Gestaltung unterschiedlich. Während einige Länder alle Förderungsbeiträge in einem Landesjugendplan ausweisen, beziehen sich in anderen Ländern die Landesjugend-

pläne ausschließlich auf jugendpflegerische Aufgaben; die Jugendfürsorgereischen Aufgaben sind dort lediglich in den betreffenden Positionen des Landeshaushaltsplans berücksichtigt.

Als eine problematische Folge dieses Finanzierungssystems kann in diesem Zusammenhang die Tatsache gewertet werden, daß die Jugendämter bestimmte — in erster Linie jugendpflegerische — Tätigkeiten nur beginnen, wenn sie von diesen Förderungsprogrammen initiiert werden. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, daß teilweise nur dann die Bereitstellung korrespondierender Finanzmittel in den Kommunal-Haushalten in Betracht gezogen wird, wenn Landesmittel zu erhalten sind. Hiermit ist allerdings häufig zugleich die beabsichtigte Folge verbunden, daß auf diese Weise aus der Sicht des Landes für notwendig erachtete Initiativen auf örtlicher Ebene in Gang gesetzt werden.

Im Hinblick auf diese Gegebenheiten wäre der jetzige § 22 JWG dahin gehend zu konkretisieren, daß die Länder zwingend verpflichtet werden, die Grundausstattung der kommunalen Jugendämter und Landesjugendämter dem jeweiligen Bedarf entsprechend durch finanzielle Leistungen sicherzustellen.

Die Kommission hält es in diesem Zusammenhang weiterhin für notwendig, die sich zur Zeit aus der Aufteilung der Kostenträgerschaft zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern ergebende Problematik zu beseitigen. Das „Abschieben“ in eine an sich dem Erziehungsanspruch des Kindes oder des Jugendlichen nicht gerechtwerdende Erziehungshilfe allein aus Kostengründen, die vor allem bei der freiwilligen Erziehungshilfe und bei der Fürsorgeerziehung eine Rolle spielt, muß durch eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Jugendämter und durch die Festlegung einer sachgerechten Kostentragung, notfalls schließlich durch eine in den Landesausführungsgesetzen zum JWG zu verankernde Fach- und Rechtsaufsicht verhindert werden.

6. Gesetzgeberische Konsequenzen der Empfehlungen der Kommission

Die von der Kommission in den vorstehenden Teilen empfohlenen Regelungen erfordern zu ihrer Durchführung eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen. Obwohl hier oder dort schon darauf hingewiesen wurde, erscheint es zweckmäßig, die wichtigsten nochmals im Zusammenhang zu skizzieren. Die Kommission begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung, das Jugendwohlfahrtsgesetz durch ein neues Gesetz abzulösen. Dadurch dürfte es leichter möglich sein als durch eine Novellierung des bestehenden Gesetzes, gewisse traditionelle Elemente des jetzigen JWG zu beseitigen, welche für die Entwicklung der Jugendhilfe, wie an vielen Stellen deutlich wurde, hinderlich sind. Im einzelnen erscheint es wichtig, auf folgendes hinzuweisen: Die Kommission hat immer wieder festgestellt, daß es gilt, die Einheit der Jugendhilfe zu erhalten und zu festigen. Dafür wäre es wichtig, im zukünftigen Gesetz die überkommenen Begriffe „Jugend-

fürsorge“ und „Jugendpflege“ aufzugeben. Statt dessen sollten Formulierungen gewählt werden, die die grundsätzlich gleiche Zielrichtung der Jugendhilfe — nämlich die Sicherung des Anspruchs der jungen Menschen auf Erziehung und Persönlichkeitsentfaltung — sowohl dort, wo sie als allgemeine Förderung, als auch da, wo sie als Einzelfallhilfe oder Gruppenhilfe auftritt, betonen.

Das neue Gesetz sollte möglichst präzise die verschiedenen „Leistungsarten“ fixieren und voneinander abgrenzen, die die Jugendämter auf Grund der im Teil V formulierten Aufgaben erbringen sollen. Dazu gehören insbesondere die allgemeinen Hilfen zur Förderung des jungen Menschen und der Familie, ferner die speziellen Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sowie jene Leistungen, die die Jugendhilfeeinrichtungen auf Grund pflichtgemäßen Ermessens erbringen müssen.

Den Vorstellungen der Kommission zufolge sollten offene, unterstützende und ergänzende Hilfen mit dem Ziel, dem jungen Menschen in seiner Familie zu helfen und ihn in seinem gewohnten Lebensraum zu belassen, Vorrang vor anderweitiger Unterbringung haben. Dieser Grundsatz des Vorrangs sollte als Gestaltungsprinzip der Jugendhilfe im Leistungsteil des Gesetzes verbindlich geregelt werden.

Die Kommission hat mehrfach die besondere Bedeutung einer systematischen Planung der Jugendhilfe betont. Das Karlsruher Urteil vom 18. 7. 1967 weist mit folgenden Worten auf die Planungsverantwortung der Jugendämter hin:

„Die Gesamtverantwortung dafür, daß Einrichtungen und Veranstaltungen in einer den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepaßten Weise und unter wirtschaftlich sinnvollem Einsatz öffentlicher und privater Mittel bereitgestellt werden, trägt nach § 5 Abs. 1 JWG das Jugendamt.“²³⁾

Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes sollte in einem neuen Jugendhilfegesetz verankert werden. Dabei sollte auch die Mitwirkung des Jugendamtes bei der Sozialplanung der Gemeinde oder der Region verbindlich vorgesehen werden.

Im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen und auf den grundsätzlichen Auftrag, den die Kommission dem Jugendamt im Hinblick auf die Sicherung des Anspruchs des jungen Menschen auf Erziehung und Persönlichkeitsentfaltung zuordnet, erscheint es dringend notwendig, daß das neue Jugendhilfegesetz klare Abgrenzungen der Aufgaben des Jugendamtes zu denen anderer Stellen gibt. Dies gilt insbesondere gegenüber der Sozialhilfe, der Gesundheitshilfe, der Schule, der Ausbildungs- und Berufsförderung, dem Vormundschaftsgericht und der Jugendgerichtsbarkeit.

Soweit in diesen angrenzenden Bereichen die Aufgaben überwiegend Erziehungsfunktionen enthalten, ist möglichst weitgehend eine Zuständigkeitsregelung zugunsten der Jugendhilfe vorzusehen. Soweit anderen Trägern gesetzliche Aufgaben obliegen, die nicht in das Jugendhilfegesetz übernommen werden können oder sollen, ist im Jugendhilfegesetz die Verpflichtung zur planmäßigen ge-

gegenseitigen Zusammenarbeit zum Zwecke der gegenseitigen Abstimmung und Ergänzung der Leistungen festzulegen. Das künftige Jugendhilfegesetz muß das Jugendamt zu laufender Kooperation und Abstimmung mit allen Stellen verpflichten, die in seinem Bereich mit Jugendlichen befaßt sind. In den Gesetzen, die die Aufgaben anderer Stellen regeln, muß eine entsprechende Kooperationspflicht mit dem Jugendamt festgelegt werden. Ebenso muß die Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der freien Jugendhilfe im Gesetz präzisiert werden; Grundlage dafür sollten die Überlegungen und Feststellungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. 7. 1967 sein.

Die Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, daß das Jugendamt zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben einer personellen und institutionellen Grundausrüstung bedarf, die gegebenenfalls nach örtlichen Bedürfnissen erweitert und ergänzt werden muß. Die Schaffung einer solchen Grundausrüstung sollte im Gesetz festgelegt werden.

Die Wirksamkeit der Jugendhilfe und die Funktionsfähigkeit der Jugendämter wird im Hinblick auf die erweiterten Aufgaben der Zukunft noch stärker von der Qualifikation des Fachpersonals abhängen als bisher. Insoweit, als das Jugendhilfegesetz durch den Bundesgesetzgeber keine ins einzelne gehende Bestimmungen über die Qualifikation von Fachpersonal treffen kann, sondern dies der Ländergesetzgebung vorbehalten bleiben muß, erscheint es notwendig, daß ein Jugendhilfegesetz zwingende Vorschriften enthält, die für die Landesgesetzgebung als Grundlage für entsprechende Regelungen dienen.

Alle gesetzgebenden Instanzen sollten in diesem Zusammenhang darauf achten, daß den in einem früheren Kapitel erarbeiteten Hinweisen auf die Qualifikation der Jugendamtsmitarbeiter Rechnung getragen wird. Hinsichtlich zukünftiger Fach- und Hochschulgesetze wäre daher vor allem zu bedenken, daß die für Jugendamtsmitarbeiter als erforderlich angesehenen Qualifikationskombinationen ermöglicht werden und daß nicht von der Abgrenzung der Ausbildungsgänge her solche Differenzierungen in die Mitarbeiterschaft der Jugendämter einfließen, die von der zu leistenden Arbeit her als problematisch und unerwünscht bezeichnet werden müssen.

Schließlich scheint es in diesem Zusammenhang notwendig, daß das Jugendhilfegesetz in verbindlicher Weise als es heute der Fall ist, die Verpflichtung der Jugendämter zur Weiter- und Fortbildung des Personals festlegt. Einzelheiten dieser Fortbildung sollten landesgesetzlich geregelt werden.

Die Kommission hat die Auffassung vertreten und oben im einzelnen begründet, daß auch künftig die öffentliche Jugendhilfe als Selbstverwaltungsaufgabe durchgeführt und dementsprechend kommunale Jugendämter eingerichtet werden sollen. Die Errichtung kommunaler Jugendämter kann bundesgesetzlich geregelt werden (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. 7. 67). Die Ländergesetz-

gebung hätte den Selbstverwaltungscharakter der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe zu normieren.

Die Kommission hat sich ausführlich mit den Aufgaben der Landesjugendämter beschäftigt und dabei bestimmte Empfehlungen für deren zukünftige Aufgaben formuliert. Im Interesse der Durchführung dieser Aufgaben sollte eine möglichst gleichartige Organisations-, Verwaltungs- und Finanzstruktur der Landesjugendämter im Jugendhilfegesetz normiert werden. Unter Berücksichtigung der Überlegungen bezüglich eines eigenständigen Jugendamtes ist die Kommission der Auffassung, daß auch in den Landesjugendämtern die Jugendhilfe in einer Behörde zusammengefaßt und nicht auf verschiedene Ressorts überörtlicher Verwaltungsträger aufgeteilt werden sollte, wie dies z. Z. teilweise in einzelnen Bundesländern der Fall ist. Eine Bestimmung entsprechend dem heutigen § 89 JWG sollte daher in einem künftigen Jugendhilfegesetz nicht enthalten sein.

Die oben zur Grundausrüstung der Jugendämter formulierten Ausführungen gelten entsprechend für die Verpflichtung zur Schaffung einer Grundausrüstung für die Landesjugendämter sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht. Diese Forderungen können prinzipiell im Jugendhilfegesetz festgelegt werden; zu ihrer Ausgestaltung im einzelnen bedürfen sie entsprechender Landesgesetzgebung.

Die Kommission ist der Auffassung, daß auch in Zukunft gesetzliche Gremien geschaffen werden müssen, die die heute dem Jugendwohlfahrtsausschuß (Landesjugendwohlfahrtsausschuß) zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Dazu hat sie zwei Alternativen erörtert. Die Schaffung dieser Institutionen muß bundesgesetzlich verankert bleiben, wobei das Jugendhilfegesetz möglichst einheitlich verbindliche Regelungen vorsehen sollte, die gegebenenfalls durch Landesgesetze ergänzt werden können. Welche der von der Kommission aufgezeigten Alternativen Gesetz werden soll, bedarf der Beratung und der Entscheidung des Gesetzgebers.

Die Kommission hat in einem eigenen Kapitel auf die besondere Bedeutung der finanziellen Sicherstellung der Durchführung der Aufgaben der Jugendämter hingewiesen. Hier gilt es daher lediglich nochmals besonders zu betonen, daß diese finanzielle Sicherstellung eindeutig gesetzlich geklärt werden muß. Dazu wäre zunächst wichtig, die Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung der finanziellen Ausstattung der Jugendämter im Jugendhilfegesetz festzulegen. Weiter sollte geprüft werden, inwieweit die Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 92 a GG) im Hinblick auf die grundlegenden Aufgaben der Jugendhilfe erweitert werden könnte. Darüber hinaus ist die finanzielle Sicherstellung der Jugendhilfeaufgaben auch innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs — gegebenenfalls in Verbindung mit dem Ausführungsrecht zum JWG — entsprechend besser zu regeln. In diesem Zusammenhang bedürfen die heutigen Aufgaben der obersten Landesbehörden (§ 22 JWG) und die Aufgaben der Landesjugendämter

(§ 20 JWG) einer Ergänzung und Konkretisierung. Der heutige § 22 JWG sollte dahingehend präzisiert werden, daß die Länder zwingend verpflichtet werden, die Grundausstattung der kommunalen Jugendämter und Landesjugendämter dem jeweiligen Bedarf entsprechend durch finanzielle Leistungen sicherzustellen. Schließlich hält die Kommission es für unerlässlich, daß die sich z. Z. teilweise aus der Aufteilung der Kostenträgerschaft zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern ergebende Pro-

blematik durch die Festlegung einer sachgerechten Kostenteilung in den Ländergesetzen beseitigt wird. Diese Forderungen an die Bundes- und Landesgesetzgeber dürfen nicht als das Gesamtergebnis der verschiedenen Empfehlungen der Kommission verstanden werden; die Empfehlungen wenden sich nicht nur an die Gesetzgeber. Sie sind im einzelnen aus den entsprechenden Berichtsteilen und aus dem Abschnitt „Zielsetzung des Berichts, Ergebnisse im Überblick, Empfehlungen“ zu entnehmen.

Anmerkungen

Anmerkungen zu Teil I

- 1) Zweiter Bericht über die Lage der Jugend und die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe gemäß § 25 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes — Jugendbericht — (Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter in der Jugendhilfe) —, Bundestagsdrucksache V/2453, Bonn 1968.
- 2) Amtliche Begründung zum RJWG, in: Materialien zum RJWG, Berlin 1922.
- 3) Die Aufgaben des Jugendamtes nach § 5 Absatz 1 zum JWG, Erläuterungen zum Aufgabenkatalog, Bonn, AGJJ 1969.
- 4) Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes für 1970.
- 5) Vgl. die Veröffentlichungen von Ch. J. Klumker, W. Polligkeit, G. Bäumer.
- 6) Schneider, H., Die öffentliche Jugendhilfe zwischen Eingriff und Leistung, Neuwied 1964.
- 7) Zweiter Jugendbericht, a. a. O.

Anmerkungen zu Teil II

- 1) Aus diesem Sachverhalt ergeben sich außerordentliche Schwierigkeiten für eine sozialwissenschaftliche Analyse des Gegenstandes Jugendamt. Die Kommission sah sich deshalb, aber auch auf Grund der vorhandenen personellen, finanziellen und zeitlichen Möglichkeiten gezwungen, auf eine großangelegte, die Gesamtproblematik Jugendamt erfassende sozialwissenschaftliche Analyse zu verzichten und sich statt dessen auf eine größer angelegte Studie zur Einschätzung des Jugendwohlfahrtsausschusses durch seine Mitglieder und vor allem auf eine repräsentativ angelegte Analyse der Entwicklung der personellen Ausstattung in den Jugendämtern und darüber hinaus auf kleinere Studien zu beschränken, die sich mit speziellen Problemen beschäftigen.

In diesem Zusammenhang wurden von der „Arbeitsgruppe Jugendbericht“ des Deutschen Jugendinstituts folgende Analysen und Untersuchungen durchgeführt:

Gaensslen, H., Viernstein, N.,

Teilwiederholung der Erhebung des „Deutschen Vereins“ über Organisation und Tätigkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik und West-Berlin 1957/58; erscheint unter dem Titel: Materialien zur Situation der Jugendämter, Forschungsbericht 02-71, München, Deutsches Jugendinstitut 1971).

Diese Untersuchung stellt eine Teilwiederholung von R. Gunzert, Organisation und Tätigkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik und Westberlin 1957/58, Frankfurt/Main 1959, dar. Dabei wurden nicht sämt-

liche dort enthaltenen Fragestellungen, sondern nur die von der Kommission für diesen Bericht als wichtig erachteten neu aufgenommen. Die repräsentative Stichprobe der Teilwiederholung basiert auf Angaben von 239 ausgewählten Jugendämtern der BRD bei einer Grundgesamtheit von 690 Jugendämtern im Jahre 1967. Im folgenden zitiert als „Teilwiederholung“.

Gaensslen, H., Viernstein, N.,

Der Jugendwohlfahrtsausschuß im Urteil seiner Mitglieder (wird veröffentlicht als Forschungsbericht 03-71, München, Deutsches Jugendinstitut 1971).

Empirische Untersuchung auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung von Mitgliedern der Jugendwohlfahrtsausschüsse in Jugendämtern der Bundesrepublik Deutschland. Hauptthema der Untersuchung ist die Darstellung und Bewertung der subjektiven Einschätzung der Funktionsfähigkeit des Jugendwohlfahrtsausschusses durch seine Mitglieder. Im folgenden zitiert als „Jugendwohlfahrtsausschuß“.

Böhnisch, L.,

Zur Problematik der Jugendpflege im Jugendamt, Ms. München, Deutsches Jugendinstitut 1971.

Analyse des Ziel- und Handlungsverständnisses von Mitarbeitern der Jugendpflege in Jugendämtern auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung. Untersucht wurden vor allem die Auswirkungen institutioneller Faktoren auf die Zielvorstellungen kommunaler Jugendpfleger, die Problematik der Zuordnung des jugendpflegerischen Bereichs zur bürokratischen Organisation Jugendamt und weitere Faktoren, welche die Handlungssituation der Jugendpfleger kennzeichnen.

Lösch, H.,

Bedingungen sozialpädagogischen Handelns im fürsorglichen Bereich des Jugendamtes.

Analyse der Problematik professionell-sozialpädagogischen Handelns im Bereich der fürsorglichen Dienste ausgewählter Jugendämter auf der Basis einer qualitativ-explorativ angelegten Untersuchung. Anliegen der Arbeit ist vor allem eine kritische Überprüfung der spezifischen Handlungssituation des Sozialarbeiters im Verhältnis zu Klient und Jugendamtsverwaltung und ihrer Auswirkungen auf die Richtung fürsorglicher Diagnose- und Entscheidungsprozesse.

Maters, G.,

Funktionen und Problematik institutioneller und personeller Bedingungen des Handelns im Rahmen der öffentlichen Jugendhilfe, Ms. München, Deutsches Jugendinstitut 1970.

Explorative Einzelfallstudie über die Abteilung Erziehungshilfe eines Großstadtyugendamtes. Die Untersuchung stellt eine Analyse der organisatorischen und personellen Struktur als wichtige Bedingungsgröße der Funktionsfähigkeit des Hilfevollzugs im Jugendamt dar.

Zettel, O.,

Beschreibung modellhafter Aktivitäten in Jugendämtern in der Bundesrepublik Deutschland, Ms. München, Deutsches Jugendinstitut 1971.

Sammlung, Beschreibung und kritische Würdigung bestimmter Aktivitäten und Strategien einzelner Jugendämter, die innerhalb des Interpretationsrahmens des derzeitigen JWG neue, das durchschnittliche Leistungsniveau übersteigende Formen der Aufgabenerfüllung erproben.

Fluk, E.,

Jugendamt und Jugendhilfe im Spiegel der Fachliteratur (wird veröffentlicht als Forschungsbericht 01-71, München, Deutsches Jugendinstitut 1971).

Im Vordergrund steht u. a. eine kritische Überprüfung der Jugendhilfeliteratur hinsichtlich ihrer Funktion als Orientierungsrahmen für die Arbeit der Jugendämter.

Die Zusammenstellung, Auswertung und Neubearbeitung vorliegender statistischer Materialien zur Situation der öffentlichen Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke dieses Berichtes wurde von H. Voit vorgenommen.

Außerhalb des Deutschen Jugendinstituts wurde für die Zwecke des Jugendberichts folgende weitere Untersuchung durchgeführt:

Haller, L. H.,

Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer nichtrepräsentativen Kurzuntersuchung, Ms. Köln 1971.

²⁾ Vgl. Viernstein/Gaensslen, Teilwiederholung, a. a. O.

³⁾ Ein Beispiel für die institutionelle und organisatorische Auslagerung der Jugendpflege aus dem Jugendamt stellt der Trägerverein „Stuttgarter Jugendhaus e. V.“ dar. Das Jugendamt fungiert hier nur noch als Mitträger. Der Verein wird zu 95 % aus städtischen Mitteln finanziert. Dem Trägerverein gehören an: 7 Vertreter des Stadtjugendrings, 8 Vertreter des Stadtparlamentes (je nach Fraktionsstärke), 2 Vertreter der Kirchen, 2 Vertreter der Stadtverwaltung, die vom Oberbürgermeister delegiert sind und in der Regel der Leiter des Sozialamtes und der Leiter des Jugendamtes sind. Der Trägerverein Stuttgarter Jugendhaus e. V. betreut 5 Jugendhäuser als offene Einrichtungen.

⁴⁾ Mollenhauer, K., Jugendpflege, Jugendarbeit, Jugendfürsorge, Sozialarbeit — die sozialpädagogische Fragwürdigkeit dieser Unterscheidungen, in: Brezinka, W., Kay, E., Verantwortliche Jugendarbeit heute, Bericht vom Deutschen Jugendhilfetag in Berlin, München 1964, S. 137—148, S. 140.

⁵⁾ Kritische Bemerkungen von Klumker aus dem Jahr 1927 zeigen, daß die Außendienstverhältnisse des Jugendamtes schon in den Zwanziger Jahren eine Entwicklung nahmen, die den ursprünglichen Intentionen des Jugendamtes vielfach entgegengesetzt war: „Am traurigsten jedoch ist es, daß man jene Selbst-

ständigkeit des Jugendamtes vielfach ganz beseitigt hat. So hat man ihm vielfach die eigenen Außenbeamten, Fürsorgerinnen und Fürsorger genommen, weil man glaubte, das bißchen Erziehungsarbeit könne nebenbei in der Familienfürsorge geleistet werden. So soll die Familienfürsorgerin neben vielen anderen Stellen und Ämtern auch dem Jugendamt dienen. ... Mit den eigenen Außenorganen hat man dem Jugendamt die Möglichkeit der Entwicklung abgeschnitten.“ (Klumker, C. J., Der Erziehungsgedanke im RJWG, Frankfurt/Main 1927, S. 9).

⁶⁾ Nach Vogel, R. M., Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe, Stuttgart 1966, entwickelte sich die Familienfürsorge historisch gesehen um die Jahrhundertwende, als „den zahlreichen Notständen durch nicht minder zahlreiche öffentliche und freiwillige Hilfsträger jeweils gesondert und völlig unkoordiniert begegnet wurde“ (S. 124). Sie sollte die Vielzahl von Hilfsmaßnahmen in der Person der Bezirksfürsorgerin koordinieren und zugleich intensivieren. Als übergreifender Sachbezug für gesundheitliche, wirtschaftliche und erzieherische Aufgaben galt die Familie, von der man meinte, daß sie zwar in einer industriell-technisch geprägten Gesellschaft starken Auflösungs-tendenzen ausgesetzt sei, daß ihr zugleich aber unzerstörbare Beharrungstendenzen innewohnten.

⁷⁾ Der zweite Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema „Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter in der Jugendhilfe“ enthält eine Reihe von Aussagen zur Personalsituation in der öffentlichen Jugendhilfe, die hier nicht wiederholt zu werden brauchen. Insbesondere kann unter Verweis auf das 2. und 3. Kapitel jenes Berichtes an dieser Stelle von einer erneuten Darstellung der verschiedenen bisherigen Formen der Aus- und Fortbildung und deren historischen Hintergründe abgesehen werden.

⁸⁾ In diesem Zusammenhang muß aber darauf hingewiesen werden, daß in Bundesländern, in denen Gebiets- oder Verwaltungsreformen in absehbarer Zeit durchgeführt werden, sich die Zahl der Jugendämter ohne hauptamtlichen Jugendpfleger erheblich verringern wird (vor allem in Bayern und Baden-Württemberg); s. Teilwiederholung, a. a. O.

⁹⁾ Vgl. dazu die Trendangaben der Teilwiederholung zur Ausbildungssituation des Jugendamtspersonals; sie sind aufgrund des Stichprobenumfanges zu relativieren. Denn bei einer Stichprobe von 24 Jugendämtern in der Gemeindegrößenklasse: Kreisfreie Städte unter 100 000 Einwohnern macht eine positive Antwort schon eine Schwankungsbreite von 5 % aus.

¹⁰⁾ Zu den folgenden Daten vgl. Viernstein/Gaensslen, Teilwiederholung, a. a. O.

¹¹⁾ Viernstein/Gaensslen, Jugendwohlfahrtsausschuß, a. a. O. Aus den 690 Jugendämtern (Stand 1967) wurde für die Haupterhebung eine Stichprobe von 200 Jugendämtern gezogen, von denen wiederum 178 antworteten. Von den 1159 angeschriebenen Mitgliedern der ausgewählten Jugendwohlfahrtsausschüsse beantworteten 681 die zugeschickten Fragebögen.

12) Maßnahmen der Jugendämter im Rahmen des JWG in der BRD 1969 ¹⁾

Art der Hilfen	Anzahl	pro 1000 Minderj.
Unter Aufsicht der Jugendämter stehende Kinder und von der Aufsicht befreite Kinder	535 596	28,1
Pflegekinder	94 266	4,9
unter Aufsicht	92 281	4,8
von der Aufsicht befreit	1 985	0,1
nichteheliche Kinder		
bei der Mutter	441 330	23,1
unter Aufsicht	409 747	21,5
von der Aufsicht befreit	31 583	1,7
Minderjährige unter Vormundschaft	771 592	40,5
Einzelvormundschaft	228 550	12,0
Amtsvormundschaft	522 945	27,4
Vereinsvormundschaft	20 097	1,1
Minderjährige unter Amtspflegschaft und Amtsbeistandschaft ...	89 937	4,7
Adoptionen unter Mitwirkung der Jugendämter ²⁾	7 366	0,4
Mitwirkung der Jugendämter bei Vaterschaftsfeststellungen ³⁾	49 051	2,6
Übertragung der elterlichen Gewalt und Verkehrsregelung bei Ehescheidung und dauerndem Getrenntleben (Stellungnahmen der Jugendämter) ⁴⁾	89 529	4,7
Volljährigkeitserklärungen		
Auf gerichtliches Ersuchen überprüfte Fälle ⁵⁾	46 252	2,4
Volljährig Erklärte	42 267	2,2
Sorgerechtsentziehungen ⁶⁾	6 409	0,3
Jugendgerichtshilfe der Jugendämter für Jugendliche und Heranwachsende ⁷⁾	179 923	9,5
Mitwirkung der Jugendämter bei der Durchführung der Jugendschutzgesetzes		
An jugendgefährdenden Orten gemäß JSchGO festgestellte Kinder und Jugendliche ⁸⁾	22 513	1,2
Anzeigen wegen Übertretung des JSchGO ⁹⁾	3 641	0,2
Minderjährige unter formloser erzieherischer Betreuung	394 139	20,7
Minderjährige unter Erziehungsbeistandschaft	8 575	0,4
Vom Jugendamt im Rahmen der Hilfe zur Erziehung untergebrachte Minderjährige ⁷⁾	95 468	5,0
Minderjährige in Freiwilliger Erziehungshilfe	26 149	1,4
Minderjährige in Fürsorgeerziehung	21 528	1,1

1) Am Ende des Rechnungsjahres.

2) Im Rechnungsjahr adoptierte Minderjährige.

3) Eriedigte Fälle im Rechnungsjahr.

4) Im Rechnungsjahr.

5) Gestellte Anträge im Rechnungsjahr.

6) Alle bei Verstößen gegen §§ 1 bis 9 JSchGO betroffenen Kinder und Jugendliche.

7) Gem. § 5 Abs. 1 Z. 3, 4 und 8 JWG und § 6 JWG. Einschließlich der auf Kosten oder unter Kostenbeteiligung des Jugendamtes untergebrachten Minderjährigen, jedoch ohne die Minderjährigen in FEH und FE.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 14 ff.

¹⁵⁾ Haller, a. a. O., S. 33.¹⁶⁾ Vgl. dazu die Tabelle in Anmerkung 12.¹⁷⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie K: Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 2: Öffentliche Jugendhilfe 1969, S. 20; im folgenden zitiert als Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969.¹⁸⁾ Vgl. dazu die Tabelle in Anmerkung 12.¹⁹⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 18.²⁰⁾ Vgl. dazu Tabelle 5 in Teil I.²¹⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 24.²²⁾ Ebda. S. 26.²³⁾ Haller, a. a. O., S. 43.²⁴⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 64. 68.²⁵⁾ Vgl. Pechstein, J., Kinder in Säuglingsheimen, in: Unsere Jugend, 12/1968, S. 540.²⁶⁾ Ebda. S. 546.²⁷⁾ Vgl. dazu die Tabelle in Anmerkung 12.²⁸⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 36. 46.²⁹⁾ Vgl. dazu Tabelle 5 in Teil I.³⁰⁾ § 62 JWG.³¹⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 44.³²⁾ Ebda., S. 48.³³⁾ Ebda., S. 48.³⁴⁾ Ebda. S. 34.³⁵⁾ Ebda. S. 38.³⁶⁾ Eine neuere Untersuchung zur Situation der Heim-erziehung liegt aus Bayern vor, die jedoch in ihren Ergebnissen nicht verallgemeinert werden kann. (Die Heime zur Erziehung Minderjähriger in Bayern 1967, Heft 284 der Beiträge zur Statistik Bayerns, München 1968.) Die Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigen die im Text herausgestellten Sachverhalte. Demnach können die Heime nur in beschränktem Umfang Möglichkeiten der beruflichen Ausbildung bieten, die soziale Chancen, berufliche Mobilität und Vorwärtkommen ermöglichen; das Angebot an Lehrberufen in den Heimen ist sehr stark durch herkömmliche, wenig aussichtsreiche Handwerksberufe und hauswirtschaftliche Ausbildungen bestimmt. Ähnliche ungünstige, die Aussagen im Text bestätigende Ergebnisse zeigen sich im Hinblick auf den Ausbildungsstand der im Heim tätigen Mitarbeiter. So waren 1967 von den insgesamt 1581 Mitarbeitern in den bayerischen Erziehungsheimen nur 23 Psychologen, Pädagogen oder Mediziner; umgekehrt gab es 324 Personen ohne Fachausbildung und 163 Personen mit einer fachlichen Kurzausbildung.³⁷⁾ Vgl. dazu Pongratz, L./Hübner, H.-O., Lebensbewährung nach öffentlicher Erziehung, Darmstadt/Berlin/Neuwied 1959; Piecha, W., Die Lebensbewährung der als „unerziehbar“ entlassenen Fürsorgezöglinge, Göttingen 1959; Martikke, H.-J., Die Lebensbewährung der ehemaligen schleswig-holsteinischen Fürsorgezöglinge des Geburtsjahrgangs 1932, in: Heilpädagogische Forschung 2/1970, S. 161—180; Hellmer, J., Jugendkriminalität in unserer Zeit, Frankfurt/Main 1966. Vgl. dazu auch die Statistik der Fürsorgefälle, die allerdings nur beschränkt aussagefähig ist; so wurden 1969 9072 Minderjährige aus der FEH entlassen, davon 39% wegen „Erreichung des Erziehungszweckes“ (14% wegen „anderweitiger Sicherstellung des Erziehungszweckes“ und in 38% der Fälle wurde die FEH auf

Antrag der Personensorgeberechtigten aufgehoben); etwas höher liegen die Zahlen derer, die wegen Erreichung des Erziehungszweckes aus der FE entlassen wurden (51%), doch müssen diese Angaben außerordentlich zurückhaltend interpretiert werden.

- ³⁵⁾ Vgl. dazu die Tabelle in Anmerkung 12.
³⁶⁾ Vgl. Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 14.
³⁷⁾ Vgl. dazu die Tabelle in Anmerkung 12.
³⁸⁾ Geschäftsstelle der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung e. V. Fürth/Bay., Stand 1. 7. 1971. Von den aufgeführten 348 Erziehungsberatungsstellen entsprechen aber nur 226 den personellen Mindestanforderungen der Bundeskonferenz. Diese schreiben vor, daß Erziehungsberatungsstellen mit hauptamtlichen Mitarbeitern besetzt und ganzjährig geöffnet sein sollen.
³⁹⁾ Nach einer ersten Durchsicht der Ergebnisse einer Repräsentativ-Untersuchung des Deutschen Jugendinsti-

tuts zum Familienbericht der Bundesregierung (1974) über Ehe- und Familienbildung, einschließlich Elternbildung in der BRD, in die auch eine repräsentative Zufallsstichprobe von Jugendämtern einbezogen wurde.

- ⁴¹⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 64, S. 68.
⁴²⁾ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1970, Hrsgb. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart/Mainz 1970. Im folgenden zitiert als „Statistisches Jahrbuch 1970“.
⁴³⁾ Alleinstehende Elternteile mit abhängigen Kindern, Hrsg.: Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn/Bad Godesberg 1970, S. 20.
⁴⁴⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, 1969, S. 64.
⁴⁵⁾ Ebda. S. 64.
⁴⁶⁾ Vgl. dazu Böhnisch, L., Zur Problematik der Jugendpflege im Jugendamt, a. a. O.

47) Drogenberatungsstellen und Drogeninformationen der Jugendämter in der BRD

Land	Antworten der Jugendämter ¹⁾										Antwortende Jugendämter insgesamt	
	Bestehende eigene Einrichtungen		Geplante eigene Einrichtungen		keine eigenen Einrichtungen		Durchführung von Informations- und Aufklärungsveranstaltungen		Von anderen Stellen getragene bzw. geplante Einrichtungen			
	Stadt	Kreis	Stadt	Kreis	Stadt	Kreis	Stadt	Kreis	Stadt	Kreis	Stadt	Kreis
Baden-Württemberg	5	8	2	7	4	23	1	6	3	3	15 (18) ²⁾	45 (63) ³⁾
Bayern	2	1	1	3	11	71	7	12	10	5	31 (48)	92 (143)
Berlin = 12 Bezirksjugendämter	1		3		2					1	7 (12)	
Bremen										2	2 (2)	
Hamburg	1										1 (1)	
Hessen	3	4		2		7	3	7	2	6	8 (11)	26 (39)
Niedersachsen	2		3	1	14	23	1	4	3	2	23 (34)	30 (60)
Nordrhein-Westfalen	3	1	6	2	24	11	10	10	10	3	53 (91)	27 (62)
Rheinland-Pfalz	1		2		5	14				2	10 (16)	14 (26)
Saarland			1		1	2	1	2			3 (3)	4 (7)
Schleswig-Holstein					1	2	2	1	2		5 (6)	3 (12)
zusammen	18	12	18	15	62	153	25	42	35	19	158 (242)	240 (412)
= % (auf- und abgerundet) der antwortenden Jugendämter	11%	5%	11%	7%	39%	64%	16%	18%	22%	8%		
N = 398												

¹⁾ Bei Mehrfachnennungen der Jugendämter wurde jeweils die am stärksten ausgebaute Tätigkeit aufgenommen
²⁾ (. . .) = Jugendämter in Städten insgesamt
³⁾ (. . .) = Jugendämter in Kreisen insgesamt
 Stand: Frühjahr 1971

⁴⁸⁾ Vgl. dazu die in Anmerkung 1 aufgeführten Untersuchungen, sowie die entsprechenden Aussagen des 2. Jugendberichts a. a. O.

⁴⁹⁾ Die Darstellung im Text stützt sich auf eine Umfrage, die vom Deutschen Jugendinstitut durchgeführt wurde. Adressaten der Umfrage waren jene Jugendämter, die verschiedenen fachkundigen Stellen der Jugendhilfe als Träger modellhafter Aktivitäten bekannt waren. Um Nennungen entsprechender Jugendämter wurden zunächst die Mitglieder der Jugendberichtskommission und in einem zweiten Schritt alle Landesjugendämter und obersten Jugendbehörden gebeten. Auf Grund der Nennungen wurden 40 Jugendämter angeschrieben. Es wurde darauf verzichtet, alle benannten Jugendämter zu befragen bzw. eine repräsentative Auswahl zu treffen, weil ein vollständiger Überblick über modellhafte Aktivitäten nicht intendiert war, sondern an Hand der eingegangenen Materialien eine auf spezifische Fragestellungen abzielende Auswahl getroffen werden sollte. Die Anfrage des Deutschen Jugendinstituts bei den Jugendämtern war betont offen gehalten. Erbeten wurden Informationen über Aktivitäten, die nach Meinung und Kenntnis der Befragten den Rahmen üblicher Jugendamtsarbeit übersteigen. Von den 40 angeschriebenen Jugendämtern gaben 36 Ämter unterschiedlich ausführliche Informationen über ihre Arbeit, zum kleineren Teil in kurzen brieflichen Mitteilungen, überwiegend an Hand von Arbeitsunterlagen und Erfahrungsberichten. Bei Besuchen in 7 der 36 Jugendämter wurden in Gesprächen mit der Amtsleitung und einigen in Modellen tätigen Mitarbeitern ergänzende Informationen gesammelt. Unter den 36 Jugendämtern befanden sich 22 Stadtjugendämter, darunter 7 Jugendämter in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern, 2 Jugendämter von Stadtstaaten, 13 Kreisjugendämter.

Die regionale Verteilung der 36 Jugendämter nach Bundesländern sah folgendermaßen aus:

Baden-Württemberg (9), Bayern (4), Bremen (2), Hamburg (1), Hessen (9), Niedersachsen (4), Nordrhein-Westfalen (7).

⁵⁰⁾ Vgl. dazu: Politische Jugendbildung in Hessen, Versuche im Rahmen kommunaler Jugendpflege, Hrsg.: Der Hessische Sozialminister, Wiesbaden 1971.

⁵¹⁾ Vgl. dazu Tabelle 6 in Teil II.

⁵²⁾ Statistisches Jahrbuch 1970, S. 34.

⁵³⁾ Vgl. dazu Tabelle 6 in Teil II.

⁵⁴⁾ Vogel, R. M., Das Jugendamt im gesellschaftlichen Wirkungszusammenhang, Köln-Berlin 1960, S. 60.

⁵⁵⁾ Eine genauere historisch-kritische Analyse der heutigen Situation müßte die Entwicklung der einzelnen, hier zur Diskussion stehenden Institutionen im Zusammenhang gesellschaftspolitischer Prozesse und gesellschaftlicher Interessen darstellen. Die kommunalen Hilfe-Institutionen stellen Antworten auf bestimmte, mit der Industrialisierung aufgekommenen gesellschaftlichen Probleme dar, wobei diese Antworten meist eher reaktiv und an den Stellen gegeben wurden, an denen soziale Symptome und Probleme unmittelbar auftraten. Eine theoretisch fundierte Konzeption des Gesamtsystems sozialer Hilfen im kommunalen Raum ist bisher kaum entstanden (vgl. dazu R. M. Vogel, Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe, a. a. O.).

⁵⁶⁾ Gunzert, a. a. O., S. 30 f. und Viernstein/Gaensslen, Teilwiederholung, a. a. O.

⁵⁷⁾ Da die Antworten der neuesten Erhebung (Teilwiederholung der Erhebung des „Deutschen Vereins...“ Typ (1) und (3) nicht immer deutlich genug unterscheiden, diese ja auch sachlich nicht allzu sehr differenzieren, entsprechen die angegebenen Prozentzahlen nicht genau den tatsächlichen Verhältnissen, liegen aber eher zu niedrig als zu hoch, weil auch in der Kategorie des „mit anderen Ämtern zusammengeschlossenen Jugendamtes“ (3) selbständige Jugendämter zum Teil enthalten sind.

⁵⁸⁾ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 (BGBl. I S. 896).

⁵⁹⁾ Gunzert, a. a. O., S. 90 ff., S. 122 ff.

⁶⁰⁾ Haller, a. a. O., S. 24 ff.

⁶¹⁾ Ebda., S. 26.

⁶²⁾ Stat. Bundesamt, Öffentliche Jugendhilfe, S. 64.

63) Gesamthaushalt und Jugendhilfeaufwand ausgewählter Gebietskörperschaften 1970

Gebietskörperschaft	Gesamtausgaben der Gebietskörperschaft DM	Gesamtausgaben ¹⁾ für Jugendhilfe DM	Jugendhilfe-gesamt-aufwand	
			Anteil am Gesamt-haus-halt in %	DM Je Einw.
1	919 726 300	36 436 000	4,0	42,4
2	1 098 305 000	34 284 000	3,1	51,2
3	122 476 290	1 951 449	1,6	15,0
4	42 440 215	1 061 174	2,5	23,6
5	33 498 140	1 725 800	5,2	14,4
6	22 502 600	998 200	4,4	28,5
7	5 118 000	296 554	5,8	8,5
8	31 700 000	674 000	2,1	19,3

Quelle: Haller, a. a. O., S. 9

¹⁾ Gesamtausgaben, einschließlich Personal- und Investitionskosten

⁶⁴⁾ Statistisches Jahrbuch 1970, S. 373.

⁶⁵⁾ Statistisches Jahrbuch 1970, S. 376.

Anmerkungen zu Teil III

¹⁾ Im Text wird in diesem Abschnitt und auch an späteren Stellen vom Sozialisationsprozeß, von Sozialisationsproblemen und Sozialisationsaufgaben gesprochen. Der Bericht folgt damit einem Sprachgebrauch, der sich in den sozialwissenschaftlichen Erörterungen der Erziehungsproblematik zunehmend durchgesetzt hat. Unter Sozialisation wird dabei der Prozeß verstanden, durch welchen den nachwachsenden Individuen die in einer Gesellschaft geltenden Werte, Normen und Orientierungen vermittelt werden. Insofern dies nicht nur mittels geplanter erzieherischer Interventionen geschieht, sondern durch unzählige andere Einflüsse, die eben in den Sozialisationsbegriff einbezogen und mit diesem aufgearbeitet werden sollen, ist dieser Begriff sehr viel umfassender als der Erziehungsbegriff. Entsprechend werden mit dem Begriff Sozialisationsaufgaben diejenigen „Lern“-Aufgaben bezeichnet, die das Individuum im Verlaufe dieses

- Prozesses erfüllen muß, wenn es ein vollwertiges Mitglied seiner Gesellschaft werden will. Sozialisationsprobleme sind Sachverhalte, Konstellationen und Erscheinungen im Sozialisationsprozeß, die aufgrund normativer Vorstellungen über die optimale Form von Sozialisationsverläufen als problematisch, d. h. lösungs- und verbesserungsbedürftig bezeichnet werden.
- 2) Vgl. dazu u. a. Neidhardt, F., *Die Familie in Deutschland*, Opladen 1966; Claessens, D., *Familie und Wertesystem*, Berlin 1967; Goode, W., *Soziologie der Familie*, München 1970.
- 3) Vgl. dazu Bericht über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland — Familienbericht — Bonn 1968, S. 90 ff., S. 103 ff.; ferner: Adam, H., *Nachhilfeunterricht als pädagogischer und sozialer Index*, in: *Die Sammlung* 1960, S. 266 ff.; Sexton, R., in: Roberts, J. I. (ed.), *Children in the urban slum*, New York 1967; Mollenhauer, K., *Sozialisation und Schulerfolg*, in: Roth, H., *Begabung und Lernen, Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen*, Stuttgart 1958, S. 289; Schmucker, H., *Die ökonomische Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1961.
- 4) Oeter, D., *Wohnverhältnisse und Wohnungswünsche der Familien erwerbstätiger und nichterwerbstätiger Mütter und ihrer Kinder*, in: *Mütter und Kinder in der Bundesrepublik Deutschland*, Bad Godesberg 1969, S. 109 f.; Douglas, J. W. B., *The home and the school*, London 1966.
- 5) Lehr, U., *Die Frau im Beruf*, Frankfurt-Bonn 1969, S. 71 ff.; Uishoefler, H., *Mütter im Beruf*, Weinheim-Berlin-Basel, 1969 (Bd. 9 der Veröffentlichung des PZ Berlin); vgl. auch Brezinka, W., *Frühe Mutter-Kind-Trennung*, in: *Die Sammlung* 1959, S. 88—101; Feger, G., *Die unvollständige Familie und ihr Einfluß auf die Jugendkriminalität*, in: *Familie und Jugendkriminalität*, Bd. 1, a. a. O., S. 119 f., S. 131—139; Familienbericht, a. a. O., S. 81 ff., S. 96 ff.; *Mütter und Kinder in der Bundesrepublik Deutschland*; a. a. O.
- 6) Mollenhauer, K., a. a. O., S. 279; Oevermann, U., *Schichtenspezifische Formen des Sprachverhaltens und ihr Einfluß auf die kognitiven Prozesse*, in: Roth, H., *Begabung und Lernen*, a. a. O., S. 40
- 7) Vgl. dazu Tuchelt-Gallwitz, A., *Organisation und Arbeitsweise der Erziehungsberatungsstellen in der BRD*, Weinheim, Beltz-Verlag 1970. Das Deutsche Jugendinstitut führt derzeit eine umfassende „quantitativ-strukturelle“ Analyse der Eltern- und Familienbildungsmaßnahmen und der Erziehungsberatungsaktivitäten durch.
- 8) Deutscher Bildungsrat, *Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen* (verabschiedet auf der 27. Sitzung der Bildungskommission am 13. Februar 1970); *Bildungsbericht '70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik*, Bonn 1970, S. 37.
- 9) Roth, H., *Begabung und Lernen*, a. a. O.; Stahl, M., *Probleme der Vorschulerziehung*, Heidelberg; Flitner, A., *Der Streit um die Vorschulerziehung*, in: *Zs. für Pädagogik* 1967; ferner *Zs. für Pädagogik* 1/1970 und 2/1970; Bittner, G./Cords, E. (Hrsg.), *Erziehung in früher Kindheit*, München 1968; Hornstein, W., *Die Erziehungs- und Bildungsaufgaben im Kleinkindalter*, Jugendwohl 12/1969 und ders.; *Das Kind im Wandlungsprozeß der heutigen Gesellschaft. Auftrag und Grenzen der Anpassung in Erziehung und Bildung*, *Zs. Welt des Kindes*, 5/6/1970 (Kösel, München); dazu die Diskussionen des 4. Dt. Jugendhilfetages, siehe Hornstein, W. (Hrsg.), *Kindheit und Jugend in der Gesellschaft*, München 1970; vgl. auch *Bildungsbericht '70*.
- 10) Rolff, H. G., *Sozialisation und Auslese durch die Schule*, Heidelberg 1967.
- 11) *Strukturplan*, a. a. O., S. 123 f.
- 12) Vgl. auch Bittner, G., *Die Schule als sozialpädagogisches Feld*, in: *Heim und Schule. Sozialpädagogische Aufgaben*. Neue Schriftenreihe des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages Heft 21/1970, S. 11 ff.
- 13) *Aufschlußreiche Hinweise über die negativen Auswirkungen unqualifizierter Lehrverhältnisse und autoritärer Einstellungen von Lehrmeistern auf Lebensplanung, politisches Bewußtsein und Motivation zu politischer Beteiligung liefern erste Ergebnisse einer im Deutschen Jugendinstitut durchgeführten Studie im Rahmen des dortigen jugendsoziologischen Forschungsprogramms*.
- 14) Vgl. Lutz, B., Winterhager, W. D., *Zur Situation der Lehrlingsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Prognosen der Berufsstruktur — Methoden und Resultate*, Stuttgart 1970 (*Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates*, Bd. 11); vgl. eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte in der Einleitung, S. 18.
- 15) *Ebda.*, S. 58.
- 16) *Ebda.*, S. 83; vgl. ferner zur Position der wirtschaftlichen Dachverbände in den Diskussionen um die Reform der betrieblichen Ausbildung; Baethge, M., *Ausbildung und Herrschaft*, Frankfurt o. J.; vgl. ferner Fürstenberg, F., *Normenkonflikte beim Eintritt in das Berufsleben*, in: Scharmann, Th., *Schule und Beruf als Sozialisationsfaktoren*, Stuttgart 1968; Lutz, B., Seyfarth, C., *Informationen zur Situation des Jugendarbeitsschutzes*; *Forschungsbericht 02-69 Deutsches Jugendinstitut*, München (Verlag Deutsches Jugendinstitut) 1969; Kantowsky, D., *Zur Typologie jugendlicher Berufswechsler*, in: *Schule und Beruf als Sozialisationsfaktoren*; hrsg. von Th. Scharmann, Stuttgart 1966; Bauer, G., *Literaturbericht zur Situation der weiblichen Jugend in der Bundesrepublik*; *Forschungsbericht 02-70*, München, Deutsches Jugendinstitut 1970.
- 17) Mollenhauer, K., *Jugendhilfe, Soziologische Materialien*, Heidelberg 1968.
- 18) Vgl. dazu insbesondere die Diskussionen auf dem Vierten Deutschen Jugendhilfetag, s. Hornstein, W. (Hrsg.), *Kindheit und Jugend in der Gesellschaft*; *Dokumentation des 4. Dt. Jugendhilfetages*, München 1970, insbesondere S. 93 ff.; ferner Wenzel, H., *Erziehungsheime in pädagogischer Kritik*, Stuttgart (Reihe *Sozialpädagogik*, hrsg. von Bittner, G., Flitner, A., Hornstein W.) 1970; Vollert, M., *Erziehungsprobleme im Kinderdorf*, Stuttgart, *ebda.* 1970.
- 19) Döring, H., *Entwicklung der Jugendkriminalität in der BRD von 1965—1968*, unveröffentlichtes Manuskript; Deutsches Jugendinstitut, München 1970; Moser, T., *Jugendkriminalität und Gesellschaftsstruktur. Zum Verhältnis von soziologischen, psychologischen und psychoanalytischen Theorien des Verbrechens*, Frankfurt 1970; *Jugendkriminalrechtspflege im Lichte der kriminologischen Forschung. Erfahrungen, Erkenntnisse, Konsequenzen. Bericht über die Verhandlungen des 14. Deutschen Jugendgerichtstages in Braunschweig vom 3.— 5. Oktober 1968*; Thiersch, H., *Stigmatisierung und Verfestigung des abweichenden Verhaltens*, in: *Zs. f. Pädagogik* 4/1969, S. 373 ff.; Kaiser, G., *Der Einfluß*

des Jugendrechts auf die Struktur der Jugendkriminalität, in: Zs. f. Pädagogik 3/1970, S. 337 ff.; weitere Literatur s. bei Giesecke, H., Das Dilemma der Jugendkriminalologie, in: deutsche Jugend, 12/1970, S. 571 ff.

²⁰⁾ Vgl. dazu Teil II, 5.3.

²¹⁾ Vgl. dazu Müller, C. W., u. a.: Was ist Jugendarbeit? München 1970⁶; Mollenhauer, K., u. a.: Evangelische Jugendarbeit in Deutschland. Materialien und Analysen. REIHE DEUTSCHES JUGENDINSTITUT, Bd. 1, München 1969; Böhnisch, L., Zur Problematik der Jugendpflege im Jugendamt. Ms. München, Deutsches Jugendinstitut 1971; Schefold, W., Jugendverbände und Gesellschaft. Ansätze und Perspektiven zur Struktur- und Funktionsanalyse der Jugendverbände in der BRD (In Vorbereitung, erscheint in der REIHE DEUTSCHES JUGENDINSTITUT, Bd. 6, München 1972); Giesecke, H., Die Jugendarbeit (Reihe Grundfragen der Erziehungswissenschaft, hrsg. von Mollenhauer, K., Bd. 13), München 1971.

²²⁾ Eisenstadt, S. N., From generation to generation. Age groups and social structure. Glencoe 1956, dt. Ausgabe unter dem Titel: „Von Generation zu Generation“, München 1966.

²³⁾ Mollenhauer, K., Jugendhilfe. Soziologische Materialien, a. a. O., S. 35.

²⁴⁾ Deutsches Jugendinstitut, Stellungnahme zur staatlichen Förderung der „Mädchenbildung“ durch den Bundesjugendplan, München (Verlag Deutsches Jugendinstitut) 1969.

²⁵⁾ Vgl. in diesem Bereich vor allem die Zeitschriften „Jugend — Beruf — Gesellschaft“ — Berichte und Informationen der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk Bonn; ferner „Die Heimstatt“, Jugendberufshilfe, Jugendpflege, Heimerziehung, Köln.

²⁶⁾ Flitner, A., Die gesellschaftspolitische Stellung von Jugendschutz und Jugendförderung, in: deutsche Jugend 5/1965, S. 209 ff.; Hornstein, W., Für eine neue „Theorie“ des Jugendschutzes, in: Das Bild der Jugend heute, Hamm 1969.

²⁷⁾ Bolte, K. M., Der achte Sinn. Gesellschaftsprobleme der Gegenwart, Bad Harzburg 1971.

²⁸⁾ Vgl. Kapitel 8 in „Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971“.

Anmerkungen zu Teil IV

¹⁾ Vgl. dazu Offe, C., Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, G./Senghaas, D. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1969, S. 155 ff.

²⁾ Vgl. dazu die Bestimmungen zur Regelung des Personensorgerechts in §§ 1626 ff. BGB und die darauf Be-

zug nehmenden Bestimmungen in § 3 und §§ 62 ff. JWG.

³⁾ Vgl. dazu die Vorgeschichte des Berufsbildungsgesetzes und die in diesem Zusammenhang geführten Diskussionen.

⁴⁾ Vgl. dazu die in Anmerkung 1 zu Teil II angeführten Untersuchungen von Böhnisch, L., und Lösch, H.

⁵⁾ Vgl. dazu vor allem die Beiträge von Bosetzky, H., Eisenstadt, S. N., Hartmann, H., Merton, R., Luhmann, N., und Scott, W. R., in: Mayntz, R. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln-Berlin 1968; ferner Bidelle B. J., Roles, Goals and Value Structures in Organization, in: Cooper, W. W. et al. (Ed.), New Perspectives in Organization Research, New York 1964; Blau, P. M., Scott, W. R., Formal Organizations, San Francisco 1962; Otto, H. U./Ütermann, K. (Hrsg.), Sozialarbeit als Beruf, München 1971.

Anmerkungen zu Teil V

¹⁾ Vgl. dazu „Leitsätze für ein neues Jugendhilferecht“ (Mitteilungen der AGJJ Nr. 60, 1970, S. 35 ff.) und „Grundthesen zu einem neuen Jugendhilferecht“ (Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Juni 1971, S. 145 ff.).

²⁾ Vgl. dazu die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt zur Gestaltung der Erziehungskurse („Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht“, Bonn 1970).

³⁾ Vgl. dazu u. a. die Zusammenstellung „§ 1666 BGB — Vorschläge zur Neuformulierung“, Mitteilungen der AGJJ Nr. 55, 1969, S. 23 ff.

⁴⁾ Vgl. zu diesem ganzen Fragenkomplex „Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht“ (Schriften der Arbeiterwohlfahrt 22, 1970); „Leitsätze für ein neues Jugendhilferecht“ der AGJJ sowie Grundthesen zu einem neuen Jugendhilferecht des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

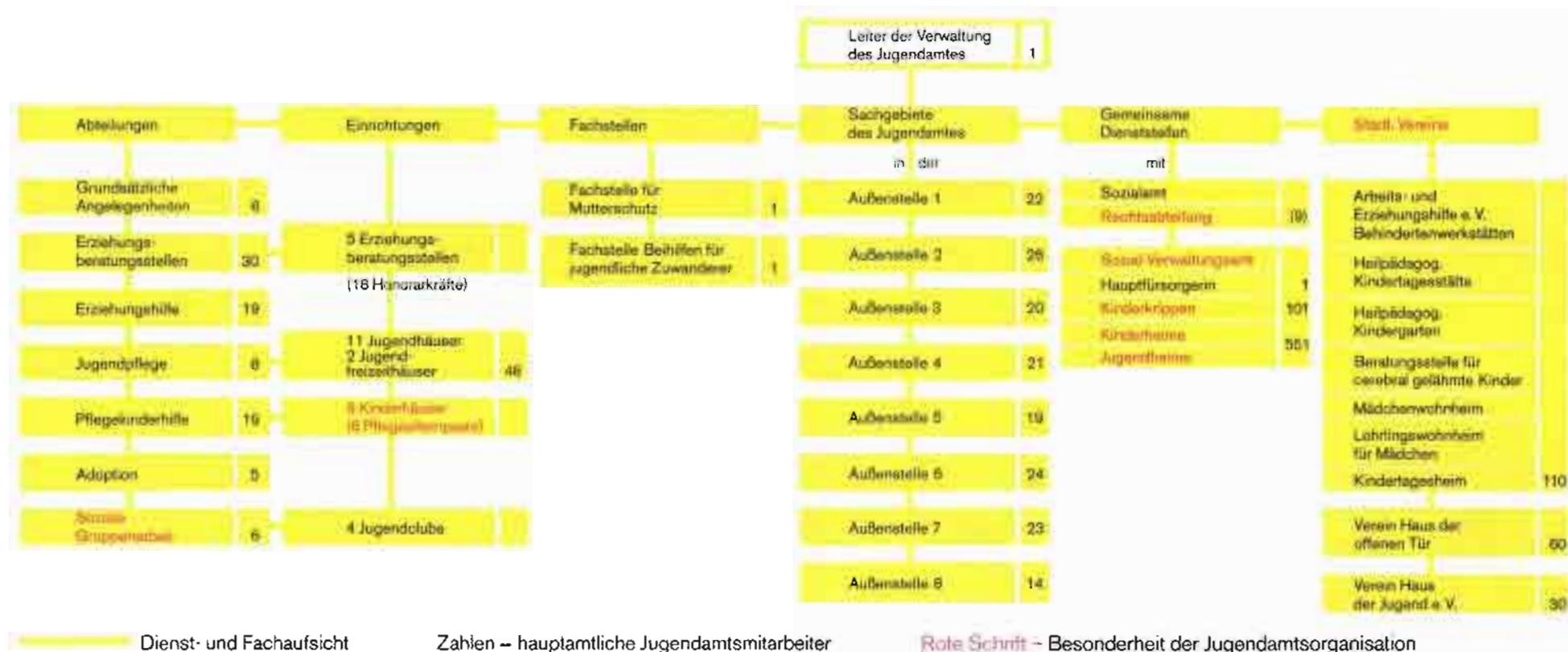
⁵⁾ Vgl. u. a. „Vorschläge zur Ergänzung und Verbesserung der Jugendhilfestatistik“ in: Mitteilungen der AGJJ, Nr. 59, 1970, S. 31 ff.

Anmerkungen zu Teil VI

¹⁾ Vgl. hierzu §§ 12, 13 der Ersten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens sowie die Ländergesetze über das Lehramt an öffentlichen Schulen.

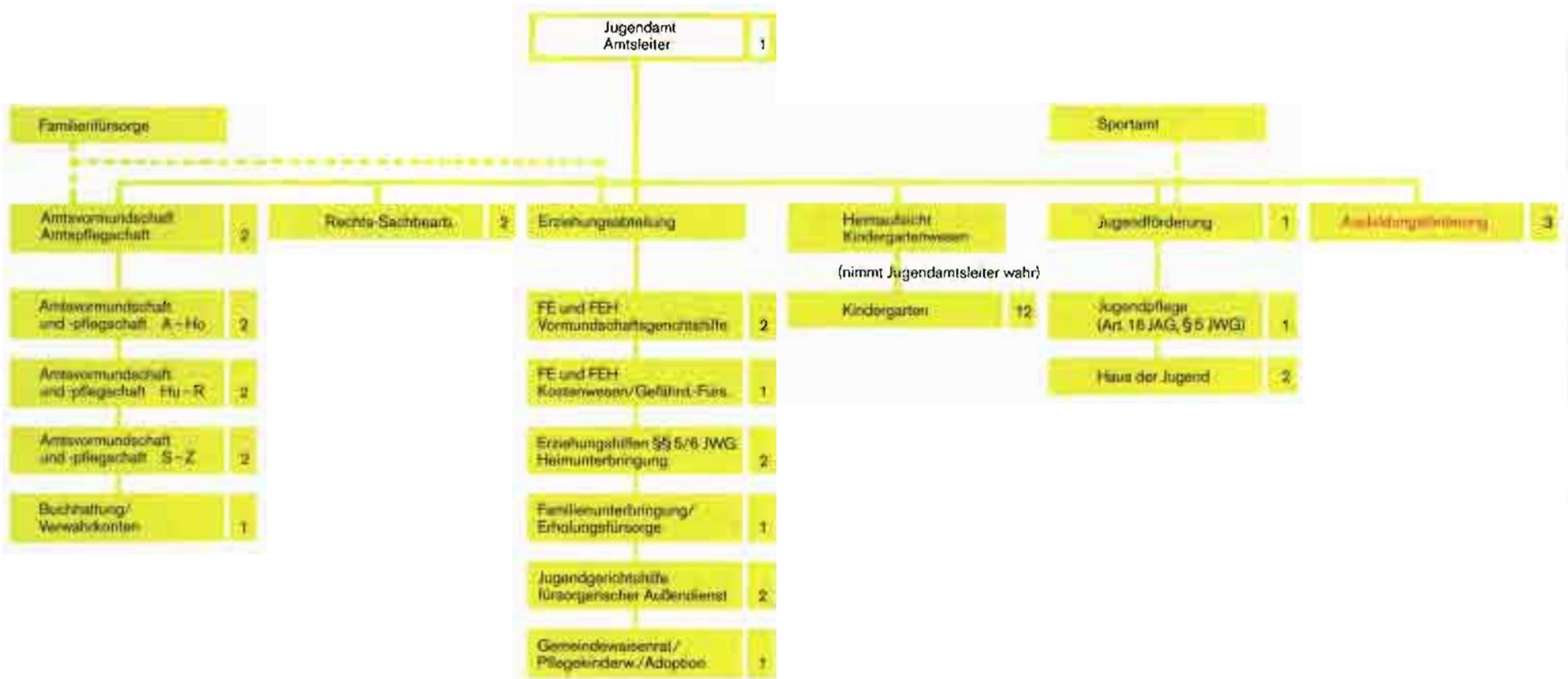
²⁾ Vgl. dazu Viernstein/Gaenssien, Der Jugendwohlfahrtsausschuß, a. a. O.

³⁾ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 (BGBl. I, S. 896).



3 Kreisfreie Stadt
130 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes 38

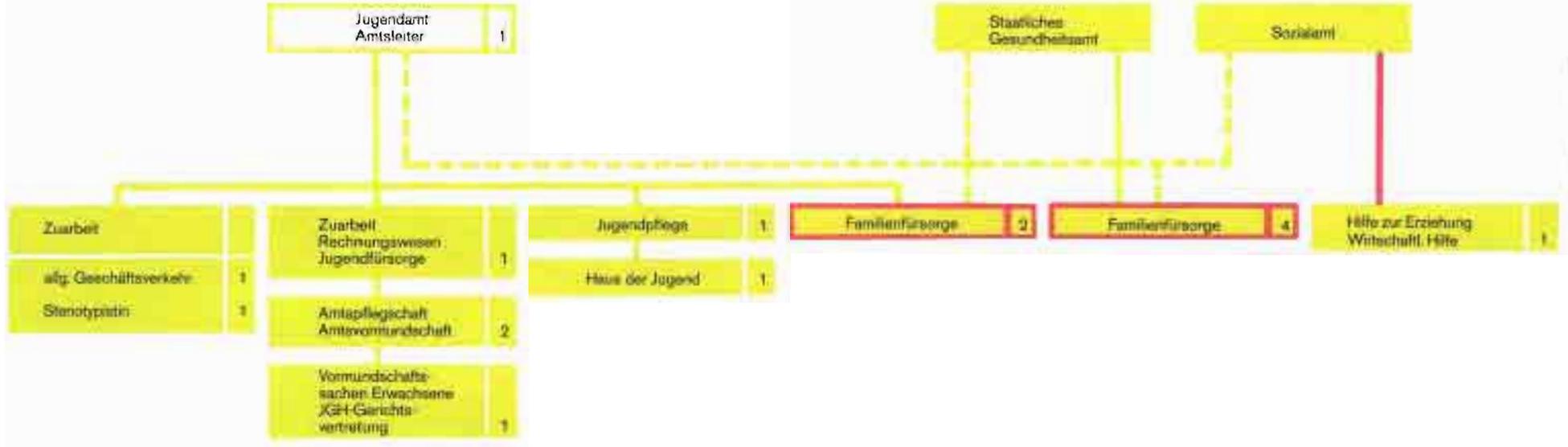


4

Kreisfreie Stadt
45 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes

11



— Dienst- und Fachaufsicht

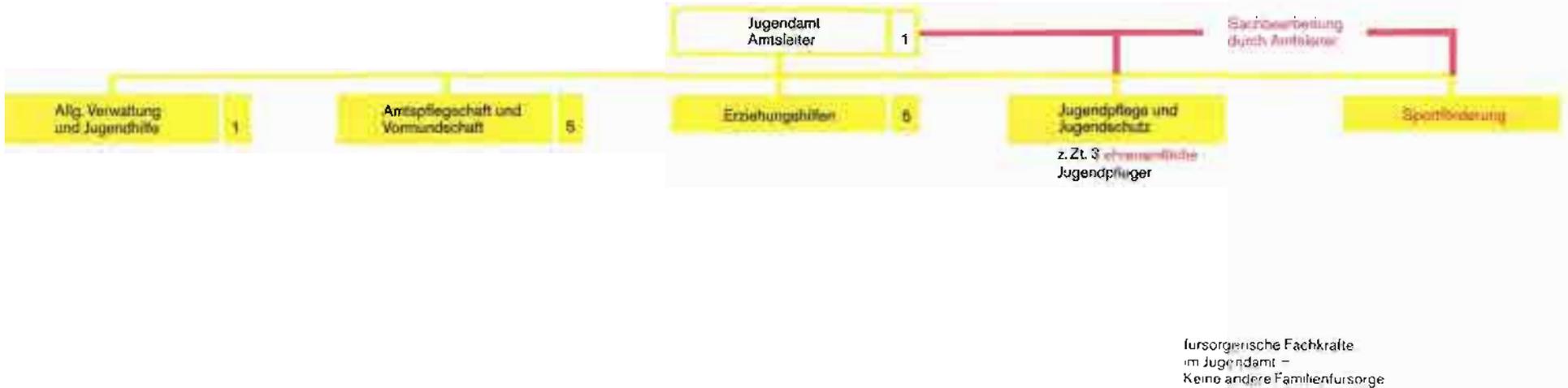
- - - Fachaufsicht

Zahlen – hauptamtliche Jugendamtsmitarbeiter

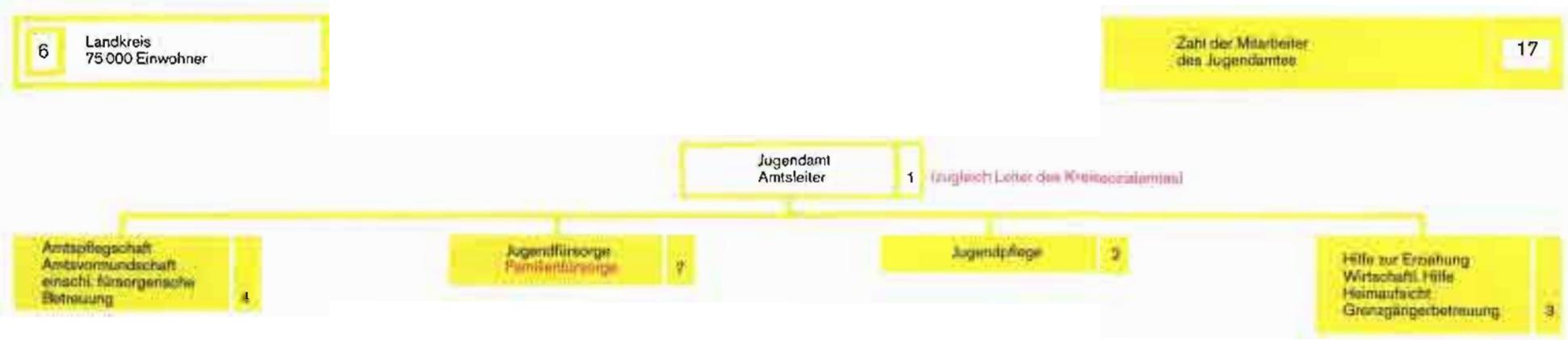
Rote Schrift, Linien – Besonderheit der Jugendamtsorganisation

5 Landkreis
125 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes 12



— Dienst- und Fachaufsicht Zahlen - hauptamtliche Jugendamtsmitarbeiter Rote Schrift, Linien - Besonderheit der Jugendamtsorganisation



6 Landkreis
75 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes 17

— Dienst- und Fachaufsicht Zahlen - hauptamtliche Jugendamtsmitarbeiter Rote Schrift - Besonderheit der Jugendamtsorganisation

7 Landkreis
35 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes 4

Jugendamt
Amtsleiter 1

Staatliches
Gesundheitsamt

Sozialamt

Vertretung durch
den Sozialamtsleiter

Amtspflegschaft
Amtsvormundschaft
JGH
Gerichtsvertretung
Jugendpflege
Allg. Jugendhilfe

Durch den Amtsleiter
selbst wahrgenommen

Familienfürsorge 1

Familienfürsorge 1

Familienfürsorge 1

Hilfe zur Erziehung
Wirtschaftl. Hilfe

Sekretistinnen 2

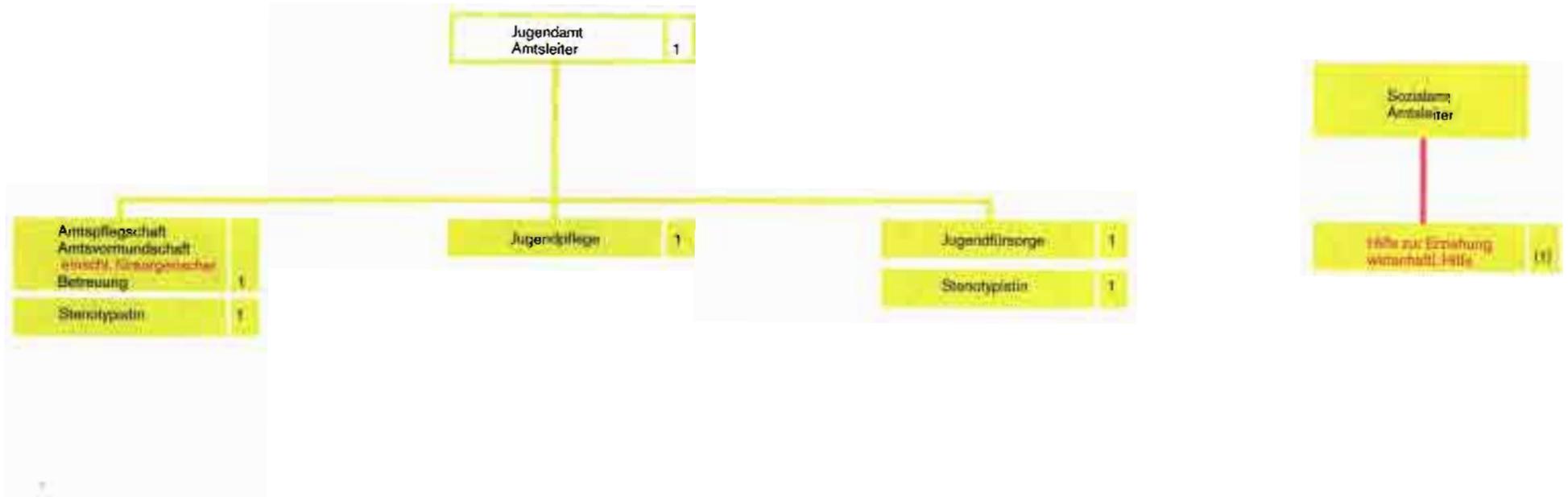
— Dienst- und Fachaufsicht - - - - - Fachaufsicht Zahlen – hauptamtliche Jugendamtsmitarbeiter Rote Schrift, Linien – Besonderheit der Jugendamtsorganisation

8

Kreisangehörige Stadt
35 000 Einwohner

Zahl der Mitarbeiter
des Jugendamtes

6



Dienst- und Fachaufsicht

Zahlen – hauptamtliche Jugendamtsmitarbeiter

Rote Schrift, Linien – Besonderheit der Jugendamtsorganisation

Länderausführungsgesetze zum JWG

Baden-Württemberg

Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 9. 7. 1963 (Gesetzblatt 1963, S. 99) geändert durch Gesetz vom 5. 5. 1964 (Gesetzblatt S. 235). Gesetz über die Landeswohlfahrtsverbände vom 23. 4. 1963 (Gesetzblatt S. 235)

Bayern

Gesetz zur Ausführung des JWG, des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit und des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 23. 7. 1965 (GVBl S. 194). Jugendamts-gesetz vom 23. 7. 1965 (GVBl S. 194)

Erste VO zur Übertragung von Zuständigkeiten des Landesjugendamtes vom 11. 7. 1962 (GVBl S. 104)

Berlin

Gesetz zur Ausführung des RJWG und zur Regelung der öffentlichen Jugendhilfe vom 3. 7. 1958 (GVBl S. 592)

Bremen

Gesetz zur Ausführung des JWG vom 1. 7. 1962 (Gesetzblatt S. 165), geändert durch Gesetz vom 1. 10. 1968 (Gesetzblatt S. 148)

VO über die Zuständigkeiten nach dem JWG vom 19. 6. 1962 (Gesetzblatt S. 170)

Hamburg

Ausführungsgesetz zum RJWG vom 17. 3. 1949 i. d. F. vom 2. 3. 1970 (GVBl S. 90)

Hessen

Gesetz über die Jugendwohlfahrtsbehörden vom 10. 11. 1954 (GVBl S. 191; Änderungen vergleiche 1958 S. 77; 1959 S. 7)

VO über die Zuständigkeit auf den Gebieten der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorge-erziehung vom 15. 10. 1965 (GVBl S. 416)

Anordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 88 I JWG vom 6. 9. 1962 (GVBl S. 416)

VO über die Zuständigkeit zur Vollstreckung von Verwaltungsakten nach § 78 VII JWG von 22. 6. 1967 (GVBl II S. 304—15)

Althessischer Landesteil (Regierungsbezirk Darmstadt) Hessisches Ausführungsgesetz vom 17. 7. 1924 Art. 10—44 (Reg.Bl. S. 289; Änderung 1930 S. 285; GVBl 1954 S. 191)

Ehemals preußische Landesteile (Regierungsbezirk Kassel und Wiesbaden)

Preußisches Ausführungsgesetz zum RJWG vom 29. 3. 1924 §§ 15—26 (Preußische Gesetzessammlung S. 180; Änderungen 1926 S. 370; 1929 S. 161; 1931 S. 293; 1933 S. 51; GVBl 1954 S. 191)

Niedersachsen

Gesetz zur Ausführung des JWG vom 13. 12. 1962 (GVBl S. 246) mit Änderung durch Gesetz vom 28. 8. 1969 (BGBl I S. 1513)

VO über die Bestimmung der zuständigen Verwaltungsbehörden zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gem. § 88 JWG vom 31. 1. 1964 (GVBl S. 52)

Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Ausführung des JWG i. d. F. vom 1. 8. 1965 (GVBl S. 248) mit Änderung durch Gesetz vom 28. 8. 1969 (BGBl I S. 1513)

Erste Verordnung zur Ausführung des JWG vom 17. 11. 1964 (GVBl S. 336)

VO zur Bestimmung der für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem JWG zuständigen Verwaltungsbehörden vom 23. 1. 1963 (GVBl S. 106)

Dasselbe für die nach dem AG-JWG zuständigen Verwaltungsbehörden vom 21. 11. 1966 (GVBl S. 106)

Dasselbe für die nach dem AG-JWG in Verbindung mit dem BSHG zuständigen Verwaltungsbehörden vom 3. 7. 1967 (GVBl S. 128)

VO über die Zuständigkeit der Anerkennung förderungswürdiger Vereinigungen der freien Jugendhilfe vom 1. 3. 1968 (GVBl S. 70)

Rheinland-Pfalz

Gesetz zur Ausführung des JWG vom 8. 3. 1963 (GVBl S. 84, ber. S. 179) mit Änderung durch Gesetz vom 28. 8. 1969 (BGBl I S. 1513)

Zweites Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (Kindergartengesetz) vom 15. 7. 1970 (GVBl S. 237)

Erste LVO zur Durchführung des AG-JWG vom 31. 10. 1961 (GVBl S. 265)

Saarland

Ausführungsgesetz zum JWG vom 22. 4. 1964 (Amtsblatt S. 389) mit Änderung durch Gesetz vom 23. 3. 1970 (Amtsblatt S. 267)

VO über die allgemeinen Voraussetzungen für die Eignung der auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt

in der Verwaltung der Jugendämter und des Landesjugendamtes tätigen Fachkräfte vom 8. 11. 1965 (Amtsblatt S. 938)

Schleswig-Holstein

Gesetz zur Ausführung des JWG vom 7. 7. 1962 (GVOBL S. 277)

LVO über die zuständige Verwaltungsbehörde für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten i. d. F. vom 8. 10. 1968 (GVBl S. 299)

Vorwort

zum Bericht der Forschungsstelle für Jugendfragen in Hannover „Die Jugendhilfe in der DDR“

Wie schon in den beiden vorangegangenen Jugendberichten soll auch anlässlich des Dritten Jugendberichtes und in Anlehnung an seine Themenstellung über die Lage in der DDR informiert werden. Die Forschungsstelle für Jugendfragen in Hannover hat es im Auftrag des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen übernommen, unabhängig von der Arbeit der Jugendberichtskommission die Lage der Jugendhilfe in der DDR — soweit die Materiallage es zuließ — darzustellen und zu analysieren. Der Bericht der Forschungsstelle für Jugendfragen ist dieser Drucksache als Anhang beigelegt. Dem Leiter der Forschungsstelle, Herrn Prof. Dr. Jaide und seinen Mitarbeitern an dem Bericht, Herrn Arnold Freiburg und Herrn Peter Brokmeier, ist die Bundesregierung für diesen Beitrag dankbar.

Die Jugendhilfe in der DDR

**Ein Bericht der Forschungsstelle
für Jugendfragen, Hannover**

Bearbeitet von

Arnold Freiburg

unter Mitwirkung von

Peter Brokmeier und Walter Jaide

Vorbemerkung

Der Bericht „Jugendhilfe in der DDR“ wurde in der „Forschungsstelle für Jugendfragen“, Hannover, Leitung Professor Dr. W. Jaide, erarbeitet. Er entstand unabhängig von der Arbeit der Kommission für den Dritten Jugendbericht außerhalb der Verantwortung der Bundesregierung. Er wird als Material zum Dritten Jugendbericht vorgelegt. In der Arbeit wird versucht, an ausgewählten Beispielen entsprechend der Materiallage Organisation und Arbeitsweise der Jugendhilfe in der DDR — so wie sie dort verstanden wird — darzustellen. Da die Ergebnisse der Sozialforschung und speziell der Kriminologie, soweit wir wissen, in der DDR noch kaum in Jugendhilfekonzeppte umgesetzt wurden, steht nicht die empirische Jugendforschung im Mittelpunkt der Darstellung, sondern Aufbau, Verfahrensweise und verwendetes sozialpädagogisches Instrumentarium. Von hier aus wird versucht, Möglichkeiten und Grenzen der Jugendhilfetätigkeit in der DDR sichtbar zu machen. Die Arbeit wurde mit dem 31. Dezember 1970 abgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Aufgaben und Zielstellungen der Jugendhilfe	
1.1 Definition	168
1.2 Gesetzliche Grundlagen	168
1.3 Die Rolle der Jugendhilfe innerhalb der Jugendpolitik der DDR	169
1.4 Ideologisch-politische Zielsetzung der Jugendhilfe	170
2. Organe der Jugendhilfe	
2.1 Institutionell	170
2.1.1 Die Abteilung Jugendhilfe und Sonderschulwesen im Ministerium für Volksbildung und der Zentrale Jugendhilfeausschuß	171
2.1.2 Die Organe der Jugendhilfe beim Rat des Bezirkes	172
2.1.3 Die Organe der Jugendhilfe in den Kreisen, Stadtkreisen und Stadtbezirken	172
2.1.4 Jugendhelfer und Jugendhilfekommissionen	173
2.1.5 Einzelbetreuer	174
2.2 Personell	174
2.2.1 Haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter der Jugendhilfe	174
2.2.2 Ausbildung, Schulung, Weiterbildung	175
2.2.3 Steigerung der Effektivität durch Wettbewerbe	175
3. Formen der Jugendhilfe	
3.1 Erziehungsprogramme	176
3.2 Spezielle Maßnahmen	177
3.2.1 Veränderung der Familienverhältnisse	177
3.2.2 Adoption	177
3.2.3 Heimerziehung	177
3.3 Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte	178
4. Jugendhilfe und Kriminalitätsbekämpfung	
4.1 Jugendhilfe im System der Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung	178
4.2 Die Beteiligung der Jugendhilfeorgane am Jugendstrafverfahren ..	179
5. Zusammenfassung und Kritik	
5.1 Die Jugendhilfe der DDR in den Jahren 1945 bis 1966	180
5.2 Zum Umfang der Jugendhilfearbeit	180
5.3 Zum DDR-Bild jugendlicher Dissozialität	181
6. Literatur	183
7. Anmerkungen	184

1. Aufgaben und Zielstellung

1.1 Definition

„Jugendhilfe umfaßt die rechtzeitige korrigierende Einflußnahme bei Anzeichen der *sozialen Fehlentwicklung* und die Verhütung und Beseitigung der Vernachlässigung und Aufsichtlosigkeit von Kinder und Jugendlichen, die vorbeugende Bekämpfung der Jugendkriminalität, die Umerziehung von schwererziehbaren und straffälligen Minderjährigen sowie die Sorge für elternlose und familiengelöste Kinder und Jugendliche“ (bis zu 18 Jahren, d. Verf.).

So lautet die Definition des § 1 Abs. 1 der „Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Jugendhilfe“ (Jugendhilfeverordnung) vom 3. März 1966 (GBI. II S. 215). Damit umfaßt die Jugendhilfe der DDR die nach westdeutschem Sprachgebrauch unter dem Begriff „Jugendfürsorge“ zusammengefaßten Teilgebiete der „Jugendhilfe“, nicht aber die Jugendpflege und die Jugendsozialarbeit.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

Die Jugendhilfe und ihre Einrichtungen sind Bestandteil des „einheitlichen sozialistischen Bildungssystems“. Genauer: Die JugendhilfeVO ist zur Durchführung des § 20 des Gesetzes vom 25. Februar 1965 über das einheitliche sozialistische Bildungssystem erlassen. Dort heißt es:

„(1) Elternlosen und entwicklungsgefährdeten Kindern und Jugendlichen ist eine positive Entwicklung im Sinne des sozialistischen Erziehungsziels zu sichern.

(2) Die Jugendhilfe wirkt mit, der Vernachlässigung und sozialen Fehlentwicklung von Kindern und Jugendlichen und der Jugendkriminalität vorzubeugen. Sie berät die für die Erziehung Verantwortlichen und trifft mit ihnen gemeinsam verbindliche Festlegungen zur Sicherung der Umerziehung von schwierigen und straffälligen Minderjährigen und leitet die dazu erforderlichen staatlichen Maßnahmen ein.

(3) Zur Sicherung eines geordneten Lebensweges elternloser und entwicklungsgefährdeter Minderjähriger legen die Organe der Jugendhilfe die Aufgaben der für die Erziehung Verantwortlichen verbindlich fest. Sie führen die staatliche Aufsicht über die Betreuung und Erziehung dieser Minderjährigen und sichern die Rechte und Interessen von Kindern und Jugendlichen, deren Eltern zur Ausübung der elterlichen Sorge nicht berechtigt sind.

(4) Bei der Lösung der in den Absätzen 2 und 3 genannten Aufgaben stützt sich die Jugendhilfe auf die anderen Staats- und Wirtschaftsorgane, arbeitet eng mit den gesellschaftlichen Organisationen zusammen und bezieht die Bevölkerung unmittelbar in die Arbeit ein.

(5) Der Jugendhilfe unterstehen Spezialheime zur Umerziehung von erziehungsschwierigen und straffälligen Minderjährigen und Normalheime für die Unterbringung und Erziehung elternloser und entwicklungsgefährdeter Kinder und Jugendlichen. Sie leitet die ihr unterstellten Einrichtungen an und beaufsichtigt sie.“

Aufgabe der Jugendhilfe ist also die Sicherung der Erziehung „elternloser und entwicklungsgefährdeter Minderjähriger . . . , deren Eltern zur Ausübung der elterlichen Sorge nicht berechtigt sind.“ (§ 20 Abs. 3 des Bildungsgesetzes). So war es nur konsequent, die „Jugendhilfe und ihre Einrichtungen“ im Rahmen des Bildungsgesetzes zu regeln. Die Einordnung der Jugendhilfe in den Vierten Teil dieses Gesetzes („Allgemeinbildende Schulen“), genauer: zwischen den Abschnitten „Sonderschulen“ und „Zur Hochschulreife führende Bildungseinrichtungen“ entspricht allerdings der speziellen Problematik und Arbeitsweise der Jugendhilfe trotz deren Unterstellung unter das Ministerium für Volksbildung keineswegs. Die Eigenart der Aufgabenstellung und des Vorgehens hätten die Regelung in einem eigenen Teil des Bildungsgesetzes erfordert. Hier ist wohl der Auffassung Hoffmanns zuzustimmen, nach der „man diesen ganzen Komplex von pädagogischen und sozialen Notständen und darauf antwortenden Organen und Einrichtungen“ aus politischen Gründen an untergeordneter Stelle behandelt hat¹⁾.

Als zweite wesentliche gesetzliche Grundlage der Jugendhilfetätigkeit nennt die Präambel der Verordnung das Familiengesetzbuch (FGB) der DDR vom 20. Dezember 1965. Grundlegende Bestimmung ist § 44 FGB in Verbindung mit § 4 FGB. Diese Bestimmungen lauten:

„§ 44

Die staatlichen Organe, insbesondere die Organe der Volksbildung, des Gesundheits- und Sozialwesens, sowie die gesellschaftlichen Organisationen, die Arbeitskollektive, die Elternbeiräte und Hausgemeinschaften haben die Aufgabe, die Eltern bei der Erziehung der Kinder zu unterstützen.

§ 4

(1) Die staatlichen Organe, insbesondere die Organe der Volksbildung, der Jugendhilfe und des Gesundheits- und Sozialwesens, und die Organe der Rechtspflege sind verpflichtet, in geeigneter Weise die Ehegatten bei der Entwicklung ihrer Familienbeziehungen zu unterstützen und den Eltern bei der Erziehung der Kinder zu helfen. Dabei sollen die gesellschaftlichen Organisationen, Arbeitskollektive und Elternbeiräte entsprechend ihren Möglichkeiten mitwirken.“

Im Familiengesetzbuch werden unter anderem geregelt „Ziel und Inhalt der elterlichen Erziehung, die Zusammenarbeit zwischen Eltern und den staatlichen

dingungen, unter denen die Organe der Jugendhilfe in die elterliche Erziehung eingreifen oder bei anomaler Familienstruktur zur Sicherung der Erziehung beitragen sollen“²⁾).

So regeln die §§ 25 bis 27 FGB die Mitwirkung der Jugendhilfe an der gerichtlichen Entscheidung über das elterliche Erziehungsrecht im Scheidungsfalle, die §§ 44 bis 54 FGB unter anderem die Unterstützung und Sicherung der Kindererziehung durch die Organe der Jugendhilfe bis hin zum Entzug des Erziehungsrechtes „bei schwerer schuldhafter Verletzung der elterlichen Pflichten“ (§ 51 FGB). Die Kapitel „Annahme an Kindes statt“, „Vormundschaft“ und „Pflegschaft“ räumen der Jugendhilfe ebenfalls Zuständigkeiten ein.

Wie § 2 Abs. 5 der JugendhilfeVO darstellt, sind neben Bildungsgesetz und Familienrecht die Bestimmungen des Strafrechts die dritte wesentliche gesetzliche Grundlage der Jugendhilfearbeit. Die Zusammenarbeit der Jugendhilfe mit der Justiz erfolgt aufgrund folgender gesetzlicher Bestimmungen:

§§ 66 bis 70 StGB; §§ 21, 71, 75, 202, 339 StPO; § 10 Ordnungswidrigkeitengesetz; §§ 38, 62, 64 Strafvollzugs- und Wiedereingliederungsgesetz.

Die Mitwirkung der Jugendhilfe an der Kriminalitätsvorbeugung sowie am Jugendstrafverfahren wird im Abschnitt 4 dieser Darstellung gesondert behandelt.

Mit dem Inkrafttreten der 2. Verfassung der DDR vom 6. April 1968 stützt sich die Tätigkeit der Jugendhilfe auf Artikel 38 Abs. 4 Verf., der den Erziehungsauftrag der Eltern postuliert und Anspruch auf Zusammenwirken mit den staatlichen und gesellschaftlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen gewährt. Der offiziöse Verfassungskommentar von *Sorgenicht, Weichelt, Riemann und Semler* führt unter den gesetzlichen Bestimmungen zu diesem Artikel die JugendhilfeVO auf.

Artikel 25 Abs. 4 der Verfassung formuliert eine maßgebliche Forderung an Jugendpolitik und Jugendhilfe in der DDR: „Alle Jugendlichen haben das Recht und die Pflicht, einen Beruf zu erlernen.“

Die zunehmende Einbeziehung ehrenamtlicher Mitarbeiter in die Jugendhilfe stützt sich auf Artikel 87 der Verfassung, dessen Bestimmungen die „Gesetzlichkeitskontrolle“ durch Mitwirkung der Bürger an der Rechtspflege und der Überprüfung der Tätigkeit des Staatsapparates ermöglichen soll³⁾.

Denn „die Tätigkeit der Jugendhilfekommission und ihrer Mitglieder trägt dazu bei, die Grundrechte und Grundpflichten der Bürger der Deutschen Demokratischen Republik sichern zu helfen“⁴⁾. Daß Artikel 87 Verf. herangezogen wird, um die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger an staatlich-gesellschaftlichen Aufgaben rechtlich zu begründen, erklärt sich aus dem Staatsaufbau der DDR, der eine Selbstverwaltung im westlichen Sinne nicht vorsieht⁵⁾.

Insgesamt läßt bereits die gesetzliche Grundlegung der Jugendhilfetätigkeit jene Tendenz erkennen, die auch in weiteren staatlichen und gesellschaft-

und gesellschaftlichen Erziehungsträgern und die Belichen Bereichen des Gesellschaftssystems der DDR zu beobachten ist:

Optimierung der Erziehung und Überzeugungsarbeit bei zunehmender Einbeziehung der Bürger in staatlich-gesellschaftliche Aufgaben, jedoch unter Leitung des Staats- und Parteiapparates⁶⁾.

1.3 Die Rolle der Jugendhilfe innerhalb der Jugendpolitik der DDR

Jugendpolitik in der DDR ist eines der Instrumente der zentralen Führung zur Gesellschaftsgestaltung und Gesellschaftsveränderung. Dementsprechend räumt die 2. Verfassung der DDR der Jugendpolitik einen eigenen Absatz ein. Artikel 20 Abs. 3 der Verfassung lautet:

„(3) Die Jugend wird in ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Entwicklung besonders gefördert. Sie hat alle Möglichkeiten, an der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung verantwortungsbewußt teilzunehmen.“

Es entspricht weiterhin dem Charakter der DDR-Gesellschaftsordnung und der Bedeutung, die in ihr der Jugendpolitik beigemessen wird, daß Jugendpolitik vorwiegend durch Gesetze, Verordnungen und Durchführungsbestimmungen zentral bestimmt und betrieben wird.

Die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen hierzu sind im Jugendgesetz vom 4. Mai 1964 (GBl. I S. 75) und im Staatsratsbeschuß „Jugend und Sozialismus“ vom 31. März 1967 (GBl. S. 31) enthalten.

Zwar nimmt die Jugendhilfe in beiden grundlegenden Regelungen nur eine randständige Stellung ein; im Staatsratsbeschuß „Jugend und Sozialismus“ wird lediglich im Punkt 8 der „Zehn Grundsätze unserer sozialistischen Jugendpolitik und ihre Verwirklichung“⁷⁾ auf das Problem jugendlicher Dissozialität und der damit zusammenhängenden Erziehungsaufgaben hingewiesen. Der Gedanke der Erziehung, genauer der Erziehung in Richtung auf Leistung und soziale Integration, durchzieht jedoch den gesamten Beschuß. Dies gilt für das Jugendgesetz vom 4. Mai 1964 in gleichem Maße.

Die Jugendgesetzgebung der DDR zielt einerseits auf Optimierung der Ausbildung und Steigerung der Leistung, andererseits auf Integration und Mitwirkung. Stets werden Staatsorgane und gesellschaftliche Organisationen verpflichtet, hierzu ihren Beitrag zu leisten. Werden so alle gesellschaftlichen Instanzen aufgefordert, Integrierung und Mitwirkung der Jugend zu fördern und zu unterstützen, so beziehen die Jugendgesetze der DDR auf der anderen Seite alle gesellschaftlichen Aspekte des Jugendlebens — von der schulischen und betrieblichen Ausbildung bis hin zu Freizeit und Sport — in ihre Zielsetzung ein.

Im Rahmen einer derart umfassenden Zielsetzung und geschlossenen Konzeption müssen Störungen und Abweichungen konsequenterweise mit erheblicher Aufmerksamkeit bedacht werden. Dies um so mehr, als abweichendes Verhalten Jugendlicher in

der DDR grundsätzlich nicht als Folge innergesellschaftlicher Probleme und Konflikte betrachtet wird, sondern als systemfremd und zugleich als systemgefährdend gilt.

1.4 Ideologisch-politische Zielsetzung der Jugendhilfe

Ausgangspunkt der hier wesentlichen Sichtweise ist die postulierte Interessenidentität des einzelnen und der Gesellschaft⁸⁾, die sich auch und gerade im persönlichen Bereich des Bürgers, also Familie, Arbeitskollektiv, Schulklasse usw. realisiert. Dieser Bereich, die „Nähtstelle zwischen Persönlichkeit und Gesellschaft“ zwischen Klein- und Großgruppe, ist der DDR-Führung daher wichtig. Hier sind die Prinzipien sozialistischen Zusammenlebens zu verwirklichen.

In den Worten Walter Ulbrichts:

„Das sozialistische Bewußtsein der Menschen, ihr Bildungsniveau, ihre Gemeinschaftsarbeit, ihr gutes Miteinanderleben, ihre Bindung an unseren sozialistischen Staat zu fördern, das ... ist die erste und wichtigste Aufgabe unserer Partei“⁹⁾.

Sind speziell im Bereich der Familienerziehung die Prinzipien sozialistischen Zusammenlebens gefährdet — und mit ihnen die in der Jugendgesetzgebung postulierten Ziele der Erziehung —, so ist Jugendhilfe erforderlich. Sie soll bewirken, daß das Zusammenleben der Familie und ihre Kindererziehung grundsätzlich mit der gesellschaftlichen Ordnung und deren geplanter Weiterentwicklung übereinstimmen. Damit sichert die Jugendhilfe den Erziehungsauftrag des Artikels 38 Abs. 4 der Verfassung sowie § 42 FGB und gleichzeitig die in Artikel 20 Abs. 3 kodifizierte „Jugendperspektive“.

Hinzu kommt ferner:

Die von der Verfassung postulierte Interessenidentität von Bürger und Gesellschaft leugnet die Normalität und Unausweichlichkeit sozialer Konflikte¹⁰⁾. Um so problematischer muß die Entstehung und Auswirkung der dennoch auftretenden Konflikte sein. Denn: Die von der Jugendhilfe zu lösenden „Konflikte finden ihre Ausprägung in den zwischenmenschlichen Beziehungen, werden von den Beteiligten aber manchmal als Konflikte zwischen dem Individuum einerseits und der Gesellschaft oder dem Staat andererseits erlebt“¹¹⁾. Das könnte nicht nur zu Störungen zwischen beiden, sondern eventuell sogar zur Infragestellung des Systems führen. Zu denken ist hier an den Entzug des elterlichen Erziehungsrechts, an Familien- und Erziehungsprobleme, die sich aus der elterlichen Berufstätigkeit, aus der Wehrpflicht, aus der Wohnsituation, den Lohnverhältnissen oder dergleichen ergeben haben. In solchen Fällen soll die Jugendhilfe „das gestörte Verhältnis zwischen ... Bürger und der Gesellschaft ... korrigieren, und zwar im Sinne der Übereinstimmung zwischen persönlichen und gesellschaftlichen Interessen“¹²⁾ und so zur Entstörung und Stabilisierung des Systems beitragen.

2. Organe der Jugendhilfe

2.1 Institutionell

Jugendhilfe wird in der DDR als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen. Die „gesellschaftlichen Kräfte“ und die einzelnen Bürger werden in zunehmendem Maße in diese Arbeit einbezogen. Die „ressortmäßige“ Behandlung der Aufgaben der Jugendhilfe soll überwunden werden. Dieser Hinweis wird in der Zeitschrift „Jugendhilfe“ ständig wiederholt. An die Stelle staatlicher Verwaltungstätigkeit soll die gesamtgesellschaftliche Lösung der Erziehungsprobleme treten, die sich freilich in der DDR ebenfalls als eine Form staatlicher Verwaltungstätigkeit realisiert!

„Hauptweg und Generalmethode unserer Tätigkeit ist die Nutzung der erzieherischen Kraft der sozialistischen Menschengemeinschaft.“¹³⁾ Allerdings überläßt man das Wirksamwerden dieser erzieherischen Kraft nicht „dem Selbstlauf“, also der Eigeninitiative der Bevölkerung. Dies würde den Grundsätzen der marxistisch-leninistischen Ideologie in ihrer derzeitigen Ausprägung widersprechen. Jugendhilfe ist Bürgerpflicht, jedoch unter Führung des Staates. Infolgedessen steht das „solidarische Handeln gegenüber dem Mitmenschen, der der Unterstützung bedarf“¹⁴⁾ unter staatlicher Leitung, und zwar unter doppelter:

Der Minister für Volksbildung, selber ein Organ der Jugendhilfe, bestimmt „die Grundrichtung der Tätigkeit der Organe der Jugendhilfe und ihrer Einrichtungen, gewährleistet deren perspektivische Entwicklung und sichert die wissenschaftliche Leitung“¹⁵⁾.

Die örtlichen Räte „sind in ihrem Verantwortungsbereich für die staatliche Leitung der Jugendhilfe verantwortlich. Sie fördern, unterstützen und koordinieren die Arbeit der staatlichen und gesellschaftlichen Kräfte zur Lösung der Aufgaben der Jugendhilfe“¹⁶⁾.

Das Prinzip der doppelten Unterstellung ist typisch für den derzeitigen Staatsaufbau der DDR. Es gilt nicht nur für die Jugendhilfe, sondern ist in der gesamten Kommunal- und Territorialpolitik der DDR zu beobachten. Nicht immer kommt es zu ausdrücklichen Doppelunterstellungen, aber stets wird die enge Zusammenarbeit der örtlichen Staats- und Wirtschaftsverwaltungen und die Heranziehung der Massenorganisationen bei gleichzeitiger strikter Unterstellung des einzelnen Staatsorgans unter seine vorgesetzte Behörde gefordert.

Die mit diesen Maßnahmen verbundene Aufwertung der bisher recht stiefmütterlich behandelten Gemeinden¹⁷⁾ ist nicht Selbstzweck, Ziel ist vielmehr die größere Effektivität der Arbeit an der Basis. Die Grundsätze des „Demokratischen Zentralismus“, welche die nachgeordneten Behörden und Organisationen zu strikter Befolgung der Anordnungen der jeweiligen Leitung verpflichten, setzen der Zusammenarbeit und Eigeninitiative der örtlichen Staatsorgane und Massenorganisationen jedoch bisher enge Grenzen. Die SED scheint zur Zeit nicht bereit

zu sein, von dem Grundsatz straffer staatlicher Leitung der gesellschaftlichen Prozesse abzugehen und dies auch nicht um der größeren Effektivität willen.

Unter diesen Umständen ist die Aufgabe, Zusammenarbeit, Eigeninitiative, Einbeziehung der Bürger bei gleichzeitiger Beachtung der Grundsätze des „Demokratischen Zentralismus“ zu entwickeln, nahezu unlösbar. Wenn Mannschatz die Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben in der Jugendhilfe als unmittelbare Teilhabe der Bürger „an der Führung der Staatsgeschäfte und an der Machtausübung“ plakatiert¹⁸⁾, so illustriert dies einmal mehr die derzeit in der DDR übliche Gewichtung des staatlichen und des gesellschaftlichen Anteils an der Leitung gesellschaftlicher Prozesse, an deren Gestaltung mitzuwirken zu Artikel 21 der Verfassung vorgesehen ist. Nach den Bestimmungen der JugendhilfeVO ist die Jugendhilfe institutionell wie folgt organisiert:¹⁹⁾

- Die *Abteilung Jugendhilfe* und *Sonderschulwesen* und der *Zentrale Jugendhilfeausschuß* im Ministerium für Volksbildung;
- die *Referate Jugendhilfe* und die *Jugendhilfeausschüsse* bei den Räten der Bezirke;
- die *Referate Jugendhilfe*, die *Jugendhilfeausschüsse* und *Vormundschaftsräte* in den Kreisen, Stadtkreisen und den Stadtbezirken der Großstädte;
- die *Jugendhilfekommissionen* bei den Räten der Städte, Stadtbezirke und Gemeinden.“

Auf den ersten drei staatlichen Ebenen wirken haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter mit. Die hauptamtlichen Mitarbeiter als „Jugendförserger“ in den „Referaten“, die ehrenamtlichen Mitarbeiter als Jugendhelfer in den Jugendhilfekommissionen, als Mitglieder der Jugendhilfeausschüsse und Vormundschaftsräte, als Erziehungshelfer, Pfleger oder Einzelbetreuer. Die Tätigkeit auf der vierten, der Gemeindeebene, ist der ehrenamtlichen Mitarbeit allein vorbehalten.

2.1.1 Die Abteilung Jugendhilfe und Sonderschulwesen im Ministerium für Volksbildung und der Zentrale Jugendhilfeausschuß.

Die Abteilung Jugendhilfe und Sonderschulwesen wurde im Herbst 1969 aus der vormaligen Abteilung Jugendhilfe gebildet.

Veröffentlichungen über Probleme und Einzelheiten der Tätigkeit höherer Verwaltungsorgane der DDR liegen nicht vor. Dies gilt auch für die Abteilung Jugendhilfe und Sonderschulwesen im Ministerium für Volksbildung. Nach §§ 31 und 32 JugendhilfeVO teilen sich Abteilung und Zentraler Ausschuß die Gesamtleitung der Jugendhilfetätigkeit. Die Ministerialabteilung ist dabei zuständig für:

Anleitung und Kontrolle der unterstellten Staatsorgane und Einrichtungen, für Aus- und Weiterbildung und Forschung sowie für die Bearbeitung von Unterhaltsangelegenheiten, wenn eine der beteiligten Parteien im Ausland ansässig ist und allgemein für Adoptionen. Es besteht eine Zusammenarbeit von Abteilung, Zentralem Ausschuß und dem Institut für

Jugendhilfe^{19a)} bei der Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen und bei der Auswertung der Ergebnisse der Jugendhilfetätigkeit.

Der Zentrale Jugendhilfeausschuß ist ein Kollegialorgan, dessen Vorsitzender stets zugleich Leiter der Ministerialabteilung sein muß. Die zehn Ausschußmitglieder werden vom Minister für Volksbildung für die Dauer von zwei Jahren berufen²⁰⁾.

Der Zentrale Jugendhilfeausschuß ist zuständig für die Aufhebung von Entscheidungen der örtlichen Jugendhilfeorgane, und zwar auf Antrag des Leiters der Ministerialabteilung oder der Leiter der Referate Jugendhilfe der Räte der Bezirke. Ferner erläßt der Zentrale Ausschuß Richtlinien „zur einheitlichen Gestaltung der sozialpädagogischen Tätigkeit der Organe der Jugendhilfe“.

Seit Inkrafttreten der JugendhilfeVO wurden erlassen:

Die Richtlinie Nr. 1 vom 18. November 1965. Sie enthält die Grundsätze für die Vorbereitung, den Erlaß und die Durchführung pädagogischer Entscheidungen der Organe der Jugendhilfe. Die Grundsätze der Jugendhilfetätigkeit sind demnach:

Begründete Voraussetzungen für die Einwirkung, Wirksamkeit, Vielgestaltigkeit, Allseitigkeit, Zielstrebigkeit, Konsequenz, Kontinuität und Gesetzmäßigkeit der Maßnahmen der Jugendhilfe. Der letzte Grundsatz weist darauf hin, daß jeder Eingriff in die Rechte der Bürger „zwingend notwendig sein . . . und auf der Grundlage dafür bestimmter gesetzlicher Regelungen zu erfolgen“ hat. Ein Hinweis, der Schlüsse auf die vorherige Praxis zuläßt, aber auch die in der DDR zu beobachtende Tendenz zu verstärktem Rechtsschutz des Bürgers unterstreicht.

Die Richtlinie Nr. 2 vom 8. Juli 1969 „zur Sicherung einer zielstrebigsten und kontinuierlichen Entscheidungstätigkeit der Jugendhilfeorgane in den Fällen des § 50 FGB auf der Grundlage individueller Erziehungsprogramme“.

Mit dieser Richtlinie wird die Vorbereitung und Durchführung individueller Erziehungsprogramme vereinheitlicht einschließlich des dafür erforderlichen „Beschuß“-Formulars.

Die Richtlinie Nr. 3 vom 25. September 1969 „zu Entscheidungen über Anträge auf Ersetzung der Einwilligung zur Namensänderung gemäß § 65 Abs. 3 FGB“.

Diese Richtlinie ist eine Durchführungsbestimmung zu § 65 Abs. 3 FGB, nach der das örtliche Jugendhilfeorgan entsprechend „dem Wohle des Kindes“ rechtskräftig über eine beantragte Namensänderung auch gegen den Willen des geschiedenen nicht erziehungsberechtigten Elternteils entscheiden kann.

Die Richtlinie Nr. 4 „zu den Aufgaben und der Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe bei der Sicherung des Lebensweges elternloser und familiengelöster Minderjähriger“ lag bei Bearbeitung dieses Themas noch nicht vor.

Der Zentrale Jugendhilfeausschuß tritt nach den Angaben der Zeitschrift „Jugendhilfe“ relativ selten,

in unregelmäßigen Abständen und für nur kurze Zeit zusammen. Dies und die Arbeitsweise des Ausschusses legt den Schluß nahe, daß es sich lediglich um eine Instanz zur Beratung und Verabschiedung der vom Ministerium ausgearbeiteten und vorgelegten Materialien handelt²¹⁾.

2.1.2 Die Organe der Jugendhilfe beim Rat des Bezirkes

Auf der Bezirksebene wurden gemäß §§ 28 und 29 JugendhilfeVO die Referate Jugendhilfe und die Jugendhilfeausschüsse eingerichtet.

Das Referat ist Bestandteil der Abteilung Volksbildung und als solches Fachorgan des Rates des Bezirkes. Sein Leiter wird vom Rat berufen und abberufen, seine Mitarbeiter werden vom Bezirksschulrat eingestellt und entlassen. Das Referat ist zuständig für die Anleitung und Kontrolle der unterstellten Jugendhilfeorgane und Einrichtungen sowie für die Beantragung der Aufhebung von Entscheidungen unterstellter Jugendhilfeorgane durch den Zentralen Jugendhilfeausschuß.

Der Jugendhilfeausschuß wird vom Rate des Bezirkes für zwei Jahre berufen, setzt sich aus „5 bis 7 in der Erziehungsarbeit erfahrenen Bürgern“ zusammen, gilt als Kollegialorgan des Bezirksrates und arbeitet unter dem Vorsitz des Referatsleiters. Seine Bedeutung darf freilich nicht überschätzt werden. Es handelt sich nicht um permanente Mitbestimmung in allen Fragen, sondern um Mitwirkung in bestimmten Angelegenheiten.

Der Ausschuß entscheidet über Beschwerden gegen Maßnahmen der untergeordneten Jugendhilfeorgane, soweit der Referatsleiter nicht die Aufhebung der Entscheidung beim Zentralen Jugendhilfeausschuß beantragt hat.

Die Entscheidung über den Entzug des Erziehungsrechts ist den Gerichten vorbehalten. In den übrigen Fällen wird von den Jugendhilfeorganen des Bezirks oder in besonderen Fällen beim Ministerium endgültig und rechtskräftig entschieden. Die Bezirksinstanz kann aus die getroffene Maßnahme aufheben und die Angelegenheit zurückverweisen. Weitere Rechtsmittel sind nicht vorgesehen.²²⁾

2.1.3 Die Organe der Jugendhilfe in den Kreisen, Stadtkreisen und Stadtbezirken.

Die JugendhilfeVO sieht auf der Kreisebene das Referat Jugendhilfe, den Jugendhilfeausschuß und — in einer Kann-Bestimmung — den Vormundschaftsrat vor.

Hierbei ist das Referat analog den Regelungen auf den übergeordneten Ebenen Bestandteil der Abteilung Volksbildung und Fachorgan des Rates. Sein Leiter wird vom Rat berufen und abberufen, seine Mitarbeiter — die Jugendfürsorger — werden vom Kreisschulrat eingestellt und entlassen. Das Referat leitet und kontrolliert die ihm unterstellten Einrichtungen.

Dem Referat zur Seite steht der Jugendhilfeausschuß, besetzt mit „3 bis 5 in der Erziehungsarbeit erfahrenen Bürgern“, die vom Rat für zwei Jahre be-

rufen werden. Der Referatsleiter führt den Vorsitz. Die Einrichtung mehrerer Jugendhilfeausschüsse ist möglich²³⁾.

Die Jugendhilfeausschüsse gelten als „vom Rat des Kreises berufene kollektive Entscheidungsorgane, in denen die Bürger unserer sozialistischen Gesellschaft unmittelbar und entscheidend an der staatlichen Leitung der Gesellschaft teilnehmen“²⁴⁾. Der Ausschuß entscheidet in Zusammenhang mit dem Referat im Bereich der Erziehungshilfe, des Vormundschaftswesens und des Rechtsschutzes für Minderjährige. Zu den Aufgaben der örtlichen Jugendhilfeorgane gehören:

„Anordnung von Maßnahmen zur Festigung der Erziehungsverhältnisse“ und von Erziehungsmaßnahmen,

Antrag auf Entzug des Erziehungsrechts beim zuständigen Gericht,

Regelung des elterlichen Erziehungsrechts nach der Ehescheidung,

Mitwirkung im Jugendstrafverfahren und an Maßnahmen zur Resozialisierung,

Anordnung der Vormundschaft und Pflegschaft,

Durchführung der Adoption und

Sicherung des Unterhalts Minderjähriger.

Daneben leiten und kontrollieren Ausschuß und Referat gemeinsam die Tätigkeit der Jugendhilfekommissionen und sind zuständig für die Abänderung oder Aufhebung der von diesen getroffenen Maßnahmen. Sie entscheiden über die gegen die Maßnahmen der Kommissionen eingelegten Beschwerden²⁵⁾.

Der Schwerpunkt der praktischen Jugendhilfetätigkeit liegt auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. Die sich hier ergebenden Probleme sollen — formal betrachtet — auf folgende Weise gelöst werden:

Aufgabe des Referats ist die Vorbereitung der sozialpädagogischen Maßnahmen und der Erlaß vorläufiger Verfügungen in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern. Die ausgearbeitete Analyse des jeweiligen Falles und der Entwurf des Erziehungsprogramms dienen dem Jugendhilfeausschuß als Entscheidungsgrundlage.

Die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen ist Aufgabe der Jugendhilfekommissionen, der Einzelbetreuer usw. Sie wird vom Referat und vom Ausschuß kontrolliert.

Die Praxis sieht indessen anders aus. Die Vorbereitung des Referats ist häufig mangelhaft, und dem Ausschuß bleibt kaum Zeit zur Beratung. Hier die Feststellung eines Ausschußmitgliedes:

„Wir wollen uns nichts vormachen, wir haben uns in der Regel eine halbe Stunde vorher die Akten angesehen. In den Beratungen werden uns die Fakten der Fehlentwicklung genannt, und davon leiten wir im wesentlichen unsere Entscheidung ab. Oftmals gibt es über die Ursachen des Familienverfalls nur Vermutungen.“²⁶⁾

Unter diesen Bedingungen sind angemessene sozialpädagogische Maßnahmen kaum möglich. Mit dieser Praxis werden aber auch die Rechte der Jugendhilfeausschüsse empfindlich eingeschränkt. Hinzu kommt ferner „eine Tendenz, den Jugendhilfeausschuß nur für die formelle Entscheidung in Anspruch zu nehmen“ und die Ausarbeitung der Erziehungsprogramme dem Referat zu überlassen²⁷⁾. Die Stellung der Jugendhilfeausschüsse im System der Jugendhilfe scheint daher sehr schwach zu sein. Und diese Feststellung scheint auf die gesamte „ehrenamtliche Mitarbeit der Werkstätigen“ in der Jugendhilfe zuzutreffen.

Neben dem Referat Jugendhilfe und dem Jugendhilfeausschuß sieht die JugendhilfeVO auf der Kreisebene in einer Kann-Vorschrift die Bildung eines Vormundschaftsrates vor. Seine Mitglieder sollen vom Referatsleiter berufen werden und ein Jugendfürsorger führt den Vorsitz.

Der Vormundschaftsrat soll die für elternlose und familiengelöste Kinder Verantwortlichen beraten, anleiten und kontrollieren. Daneben soll der Vormundschaftsrat dem Referat Jugendhilfe „Vorschläge für die weitere Verbesserung der Arbeit auf dem Gebiet des Vormundschaftswesens“ unterbreiten.

Ein Vormundschaftsrat wurde bisher anscheinend nur an wenigen Orten eingerichtet, Erfahrungen über seine Tätigkeit liegen nicht vor²⁸⁾.

Nach *Mannschatz* wurde die Möglichkeit, familiengelöste Kinder in fremden Familien unterzubringen, bisher „zu wenig ausgeschöpft“²⁹⁾. Die Einrichtung der Vormundschaftsräte steht sicher im Zusammenhang mit diesem Problem. Seine speziellen Schwierigkeiten und das Vorliegen noch dringlicherer Aufgaben der Jugendhilfe erklären vielleicht den zögernden Aufbau der Vormundschaftsräte.

2.1.4 Jugendhelfer und Jugendhilfekommissionen

Ehrenamtliche Mitarbeiter für die Jugendhilfearbeit zu werben ist in den Gemeinden und kreisangehörigen Städten Aufgabe der örtlichen Räte; in den Stadtkreisen und Stadtbezirken sind die Referate Jugendhilfe dafür verantwortlich.

Maßstab für die Eignung der ehrenamtlichen Mitarbeiter sind „gesellschaftliche Einstellung“, „Arbeitsmoral“, „persönliches Verhalten“ und „Lebenserfahrung“ und „daß sie für die Interessen der Arbeiter- und Bauernmacht und die sozialistische Erziehung der Minderjährigen eintreten“³⁰⁾.

Die ehrenamtlichen Helfer bilden in Gemeinden mit über 1000 Einwohnern eine oder mehrere Jugendhilfekommissionen, die den örtlichen Räten verantwortlich sind. In kreisfreien Städten unterstehen sie direkt dem Referat Jugendhilfe. In Gemeinden ohne Jugendhilfekommission übernimmt der örtliche Rat selbst deren Aufgaben und Zuständigkeiten.

Die Jugendhilfekommission wirkt mit bei der Unterstützung der Erziehungsberechtigten, betreut Gefährdete und Heim- oder Straftentlassene, kontrolliert die Ausführung der von Gericht oder Jugendhilfe angeordneten Erziehungsmaßnahmen, wirkt

mit bei der Erstellung von Gutachten und der Gewinnung von Vormündern und Pflegern und unterstützt diese. Die Kommission macht Vorschläge bei pflichtwidrigem Verhalten von Vormündern und Pflegern, gewinnt Pflegefamilien, wirkt mit bei der Adoption und führt darüber hinaus Aufträge des Referates Jugendhilfe aus³¹⁾.

Der Katalog der möglichen Maßnahmen ist eng begrenzt. Die Jugendhilfekommission darf die von dem Minderjährigen oder seinen Eltern freiwillig übernommenen Verpflichtungen „bestätigen“, sie darf „mißbilligen“, „einen Verweis erteilen“ oder die „Verpflichtung auferlegen, sich zu entschuldigen“. Sie darf ferner bei den übergeordneten Organen der Jugendhilfe Maßnahmen gegen die Erziehungsberechtigten oder zur Erziehung des Minderjährigen anregen“³²⁾.

Die der Jugendhilfekommission zugebilligten Kompetenzen entsprechen so weder ihrer Verantwortung noch der von ihnen erwünschten Arbeitsintensität. Die Entscheidungsfunktion liegt bei den vorgesetzten Dienststellen, den Räten, den Jugendhilferferaten und — zumindest formal — bei den Jugendhilfeausschüssen. Wenn daher von unzulänglichen Erziehungsergebnissen berichtet wird, „weil die Jugendhilfekommission den ihr übertragenen Aufgaben noch nicht gewachsen war“³³⁾, so werden hier zwar noch weitere Probleme angesprochen, darunter besonders die mangelnde Qualifikation der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter sowie die fehlende wissenschaftliche Durchdringung der Materie³⁴⁾. Daneben spielt aber offensichtlich die schwache Stellung der Jugendhilfekommission eine erhebliche Rolle. So nimmt es nicht wunder, daß immer wieder größere Vollmachten für die Kommissionen verlangt werden, als sie in § 13 JugendhilfeVO vorgesehen sind.

„Wir meinen, daß es heute, drei Jahre nach der ersten Fassung der JugendhilfeVO an der Zeit ist, grundsätzlich die Forderung zu stellen, daß die Jugendhilfekommissionen in der Regel ‚in erster Instanz‘ zu entscheiden haben“, schreibt *W. Polzin*, Leiter des Referates Jugendhilfe beim Rat des Bezirkes Rostock³⁵⁾. Die gleiche Forderung erhebt *R. Prien*, Mitglied der Jugendhilfekommission 26 in Berlin-Lichtenberg:

„Ist für die Ausübung der Erziehungsaufsicht ein Bürger gewonnen worden, wird in der Kommission beraten und ein gemeinsamer Standpunkt erarbeitet. Entscheiden aber darf die Kommission nicht, sie schickt ihre Stellungnahme dem Referat Jugendhilfe, und dort wird dann, oft ohne die Beteiligten persönlich zu kennen, der Erziehungshelfer bestellt. . . . Wer aber ist dann wieder für die erzieherische Einflußnahme und die Anleitung des Erziehungshelfers verantwortlich? Die Jugendhilfekommission. . . .“

Ein anderes Beispiel: Die Jugendhilfekommissionen haben nicht die Möglichkeit, den Eltern Pflichten aufzuerlegen und den Jugendlichen Weisungen zu erteilen. Bei der Erarbeitung von Erziehungsprogrammen sind wir auf den guten Willen von ihnen angewiesen, müssen wir sie dazu bringen, Ver-

pflüchten zu übernehmen. Was aber, wenn der gute Wille fehlt oder nur vorgetäuscht wird?"

Die Verfasserin schlägt daher vor, den Jugendhilfekommissionen einen Status ähnlich dem der gesellschaftlichen Gerichte einzuräumen, denn: „In dem Maße, wie die Eigenverantwortung der Kommissionen erhöht wird, werden sie auch in ihrer Tätigkeit noch selbständiger und verantwortungsbewußter handeln“³⁶⁾.

2.1.5 Einzelbetreuer

Weitere Formen der ehrenamtlichen Mitarbeit in der Jugendhilfe sind die Tätigkeit als Erziehungshelfer, Vormund oder Pfleger sowie die „Kollektiv- oder Einzelverpflichtung zur Unterstützung der Erziehung Minderjähriger“³⁷⁾. Immer handelt es sich dabei um die Betreuung jeweils eines konkreten Falles. Diese Methode der Jugendhilfe wird in zunehmendem Maße benutzt³⁸⁾.

Die Verwendung der Einzelbetreuung steht im Zusammenhang mit der Entwicklung der individuellen Erziehungsprogramme. Die Jugendhilfeorgane der DDR machten die Erfahrung, daß die geforderte „intensive und kontinuierliche Einflußnahme auf einen erziehungsgefährdeten Minderjährigen und seine Familie“ nur dann gewährleistet ist, wenn ein geeigneter Einzelbetreuer „ausschließlich für diese eine Familie verantwortlich ist“³⁹⁾. Man ist daher neuerdings der Ansicht, daß die *individuelle* Betreuung nicht mehr Aufgabe der Jugendhelfer sein sollte.

Als Einzelbetreuer werden Bürger gewonnen, „die zwar die Betreuung im konkreten Einzelfall übernehmen möchten, aber nicht zur ständigen Mitarbeit in einer Jugendhilfekommission bereit sind“. Auf diese Weise wurden zunächst Personalengpässe überwunden, wie Klapper andeutet⁴⁰⁾. Inzwischen ergaben Untersuchungen, die am Institut für Jugendhilfe durchgeführt wurden, „daß die Jugendhilfekommission durch die speziellen und vielfältigen Aufgaben, die sie bewältigen muß, gar nicht in der Lage ist, auf jede der einzelnen Familien einen so individuellen Einfluß auszuüben, wie es den Besonderheiten des familiären Geschehens entsprechen notwendig wäre“⁴¹⁾.

Dementsprechend wird Einzelbetreuung immer dann für notwendig gehalten, wenn „ein komplizierter sozialpädagogischer Sachverhalt vorliegt und eine Vielzahl staatlicher und gesellschaftlicher Kräfte mitwirken, die es... zu koordinieren gilt. Der Betreuer... lenkt und leitet die gesellschaftliche Einflußnahme und stellt gleichzeitig die Person dar, die am unmittelbarsten und intensivsten auf die Familie einwirkt“⁴²⁾.

Weiterhin wird empfohlen, den Einzelbetreuer aus der unmittelbaren Umgebung des Minderjährigen und seiner Familie zu gewinnen, wobei sich die Betreuung durch ein Mitglied aus dem Arbeitskollektiv des Minderjährigen — durch einen Meister etwa — als besonders erfolgreich erwiesen hat. Denn so „besteht eindeutig die Möglichkeit einer besonders intensiven und langandauernden erzieherischen Einwirkung“⁴³⁾.

Mit anderen Worten: Der Einsatz einer festen und von vornherein akzeptierten Bezugsperson, die zwischen dem Minderjährigen, seiner Familie und den Forderungen der Gesellschaft vermittelt, hat sich auch in schwierigeren Fällen als erfolgreich erwiesen, wenn die Betreuung intensiv war und lange genug andauerte.

Der Einzelbetreuer wird von der Jugendhilfekommission wie auch von den übrigen Organen der Jugendhilfe angeleitet und unterstützt und informiert diese regelmäßig. Hier scheint noch einiges im argen zu liegen, denn „in vielen der untersuchten Einzelfälle sind meßbare Erfolge nicht erreicht worden“, weil Anleitung, Information und Koordination fehlten⁴⁴⁾. Dennoch hat die Jugendhilfe mit dem Einsatz von Einzelbetreuern einen besonders erfolgversprechenden Weg beschritten, dessen Schwierigkeit allerdings in der Gewinnung geeigneter Betreuer liegt.

Im Unterschied zum Einzelbetreuer wird der „Erziehungshelfer“ nur dann eingesetzt, wenn eine Erziehungsaufsicht angeordnet worden ist. Der Erziehungshelfer kommt seinen Aufgaben dann auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten nach, während der Einzelbetreuer stets auf den guten Willen der Eltern angewiesen ist. Von diesen Unterschieden abgesehen ist ihre Arbeitsweise im wesentlichen gleich.

Stellung und Aufgabe der Pfleger und Vormünder werden vom Familiengesetzbuch, vom Einführungsgesetz dazu und von der JugendhilfeVO bestimmt. Sie werden an dieser Stelle nur aufgeführt, weil auch sie ehrenamtliche Mitarbeiter der Jugendhilfe gemäß § 5 JugendhilfeVO sein können.

2.2 Personell

2.2.1 Haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter der Jugendhilfe

In der Jugendhilfe der DDR wird die Hauptarbeit von ehrenamtlichen Kräften geleistet. „Etwa 1200 hauptamtliche Jugendfürsorgern stehen rund 40 000 ehrenamtliche Helfer zur Seite. Die Aufgaben auf der Ebene der Gemeinden und Städte werden überwiegend von ehrenamtlichen Mitarbeitern gelöst.“⁴⁵⁾ Hierfür ein Beispiel:

In Rostock, einer Stadt mit 195 144 Einwohnern⁴⁶⁾, arbeiten im Referat Jugendhilfe 13 hauptamtliche Jugendfürsorger. Ihnen stehen gegenüber 3 Jugendhilfeausschüsse und 25 Jugendhilfekommissionen mit insgesamt 325 ehrenamtlichen Mitgliedern⁴⁷⁾. Das Hauptproblem der Jugendfürsorger: Den meisten von ihnen fehlt die erforderliche berufliche Qualifikation. An diesem Sachverhalt dürfte sich so schnell nichts ändern.

Unter den hauptamtlichen Mitarbeitern bilden die Heimerzieher eine besondere Gruppe. In der genannten Zahl von 1200 hauptamtlichen Mitarbeitern der Jugendhilfe sind die Heimerzieher sicher nicht enthalten. Angaben über Einzelheiten ihrer Ausbildung und Tätigkeit gehen aus der Literatur zur Jugendhilfe nicht hervor.

Im Hinblick auf die Tätigkeit der über 40 000 ehrenamtlichen Mitarbeiter der Jugendhilfe lassen sich drei Probleme erkennen:

- die im Vergleich zur Mühe und Verantwortung ihrer Arbeit unzureichenden Kompetenzen,
- die immer noch mangelhafte Vorbildung und Zusammenarbeit mit den hauptamtlichen Dienststellen der Jugendhilfe,
- die Schwierigkeit, zur Entlastung des einzelnen Mitarbeiters und zur Intensivierung der Jugendhilfetätigkeit weitere freiwillige Helfer zu gewinnen.

Die Auswirkungen dieses Sachverhalts werden erkannt, dennoch wird bisher nicht an eine echte Aufwertung der freiwilligen Mitarbeit gedacht. Statt dessen wird die „Einbeziehung der gesellschaftlichen Kräfte“ verstärkt vorangetrieben. Dies führt jedoch bisher — und nicht nur im Bereich der Jugendhilfe — zu einer Überforderung derjenigen, die zur ehrenamtlichen Mitarbeit bereit sind.

2.2.2 Ausbildung, Schulung, Weiterbildung

Die Ausbildung der ehrenamtlichen Mitarbeiter ist gemäß § 6 Abs. 2 JugendhilfeVO Aufgabe der Referate Jugendhilfe, die zu diesem Zweck „einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch und Beratungen über politische und pädagogische Grundfragen durchzuführen“ haben.

Drei Formen der Schulung sind üblich:

Die Studienfahrten, die „zentralen Weiterbildungsveranstaltungen“ und das „organisierte Selbststudium“.

Auf den Studienfahrten wird die Besichtigung von Einrichtungen der Jugendhilfe mit Fachvorträgen und Diskussionen verbunden.

Die „zentralen Weiterbildungsveranstaltungen“ finden auf Kreisebene statt und werden als Wochenend- oder Ganztagschulung durchgeführt. Im Kreis Bad Doberan z. B. finden sie viermal im Jahr statt⁴⁸⁾. Jugendfürsorger erläutern den ehrenamtlichen Mitarbeitern die neu erlassenen Richtlinien sowie rechtliche und sozialpädagogische Probleme der Jugendhilfetätigkeit.

Das „organisierte Selbststudium ist die hauptsächlichste und unmittelbarste Möglichkeit der Weiterbildung der ehrenamtlichen Mitarbeiter“⁴⁹⁾. Als Grundlage dienen vor allem die Zeitschrift „Jugendhilfe“, der „Leitfaden für Jugendhilfekommissionen“ und die Weiterbildungshefte des Instituts für Jugendhilfe. Das Selbststudium soll nach einem Plan durchgeführt werden, wichtige Zeitschriftenaufsätze werden unter Anleitung eines Jugendfürsorgers gemeinsam ausgewertet.

Insgesamt scheint die Schulung der ehrenamtlichen Mitarbeiter bisher jedoch nicht ausreichend zu sein⁵⁰⁾.

Das Hauptaugenmerk wird augenblicklich auf die Weiterbildung der hauptamtlichen Mitarbeiter gelegt. Hier gibt es folgende Möglichkeiten:

- Den Erwerb der pädagogischen Grundausbildung durch ein Fernstudium,
- ein Zusatzstudium am Institut für Jugendhilfe, das auf eine bereits vorhandene pädagogische Ausbildung als Lehrer, Heimerzieher oder Kindergärtnerin aufbaut⁵¹⁾,
- sowie die zweijährige sozialpädagogische Weiterbildung am Institut für Jugendhilfe. Diese Studienmöglichkeit besteht seit Januar 1969.
- Daneben bestehen die Weiterbildungslehrgänge der Referate Jugendhilfe beim Rat des Bezirks. So wurden im Bezirk Rostock von 1959 bis 1968 11 Lehrgänge durchgeführt, an denen jeweils 30 bis 40 Jugendfürsorger teilnahmen⁵²⁾.
- Und schließlich wird Wert auf ein intensives Selbststudium gelegt, dessen Ergebnisse jedoch bisher zu wünschen übriglassen⁵³⁾.

Insgesamt wird die Ausbildung der Jugendfürsorger als unzureichend empfunden. Polzin sieht „die ungenügende und zum Teil überholte theoretische Grundausbildung der Jugendfürsorger“ als ein wesentliches Hemmnis bei der Verbesserung der Jugendhilfetätigkeit an⁵⁴⁾.

Die Ergebnisse der Jugendhilfearbeit entsprächen nicht dem Möglichen und Notwendigen. Ursache dafür sei nicht mangelnde Arbeitsintensität der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter, sondern die „ungenügende wissenschaftliche Fundierung ihres sozialpädagogischen Wirkens. Einerseits reicht die Qualifikation der Jugendfürsorger nicht aus, um die Erkenntnisse der Psychologie, Sozialpsychologie und anderer Wissenschaften auf die eigene Tätigkeit umzusetzen. Andererseits haben wir es auch noch nicht in genügendem Maße verstanden, effektive Weiterbildungsmethoden zu entwickeln, um den Qualifikationsrückstand schnell aufzuholen.“⁵⁵⁾

2.2.3 Steigerung der Effektivität durch Wettbewerbe

Zur Steigerung der Effektivität der Jugendhilfearbeit dienen auch die in der DDR üblichen Wettbewerbe. Bereits in den Jahren vorher, besonders aber im Rahmen der Vorbereitungen des 20. Jahrestages der DDR wurden auch die Organen der Jugendhilfe in die Wettbewerbsbewegung einbezogen. So rief z. B. die Jugendhilfekommission 1 aus Berlin-Lichtenberg in der Zeitschrift „Jugendhilfe“ unter der Überschrift „Gute Taten auf den Geburtstagstisch der Republik“ die Berliner Jugendhilfekommissionen zum Wettbewerb auf. Ziel sollte die Qualitätssteigerung der Jugendhilfetätigkeit sein⁵⁶⁾. Jugendhilfeorgane aus anderen Teilen der DDR folgten.

Inhalt dieser Wettbewerbe war die Verbesserung der Ausbildung, der Zusammenarbeit mit Behörden und Organisationen, eine gesteigerte Einbeziehung der Bürger in die Arbeit der Jugendhilfe, besonders auch eine Verbesserung der „Erziehungsprogramme“. Die „mancherorts vertretene Auffassung“, daß ein Wettbewerb in der Sozialarbeit schlecht möglich sei und der Volkswirtschaft vorbehalten bleiben solle, wurde „überwunden“. „Konkrete, abrechenbare Arbeitspläne“ wurden aufgestellt und erfüllt. Im Er-

gebnis berichteten die Kommissionen über die geleistete Arbeit, und die besten wurden ausgezeichnet.⁵⁷⁾

Welche Ergebnisse die Wettbewerbsbewegung der Jugendhilfe tatsächlich gebracht hat, ist schwer abzuschätzen. Der Verdacht liegt nahe, daß es sich um eine Maßnahme handelt, bei der eine verstärkte Kontrolle und die Ankurbelung des Ehrgeizes zumindest vorübergehend die fehlende solide Ausbildung ersetzen sollten. Daneben könnte der Gesichtspunkt der verstärkten Werbung ehrenamtlicher Mitarbeiter wie vielleicht auch der einer Aufwertung der sozialpädagogischen Tätigkeit allgemein eine Rolle gespielt haben.

3. Formen der Jugendhilfe

3.1 Erziehungsprogramme

In der praktischen Arbeit der Jugendhilfeorgane nimmt das Erziehungsprogramm eine zentrale Stellung ein. Es „umfaßt die pädagogische Zielstellung für den Einzelfall und den Komplex von Festlegungen und staatlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung“⁵⁸⁾.

Die Organe der Jugendhilfe wenden „individuelle Erziehungsprogramme“ in den Fällen des § 50 FGB an, d. h., wenn Erziehung, Entwicklung oder Gesundheit des Kindes gefährdet und „auch bei gesellschaftlicher Unterstützung der Eltern nicht gesichert“ erscheinen. Erziehungsprogramme dienen also „zur Umerziehung erziehungsschwieriger und straffälliger Minderjähriger“ und sollen gegen „Vernachlässigung und Aufsichtslosigkeit von Kindern und Jugendlichen“⁵⁹⁾ wirken.

In der bisherigen Praxis wurden Erziehungsprogramme erarbeitet:

- „1. für bereits sehr negativ in Erscheinung getretene Minderjährige,
2. für heim- und strafentlassene oder unter Bewährung stehende Minderjährige (Nachbetreuung),
3. für Minderjährige, bei denen aus unterschiedlichen Gründen eine Fehlentwicklung zu befürchten beziehungsweise bereits geringfügig vorhanden ist“⁶⁰⁾.

Der Jugendhilfeausschuß legt im Erziehungsprogramm das erzieherische Ziel und die für erforderlich gehaltenen Maßnahmen fest. Die pädagogische Zielstellung ist nach den Bestimmungen der „Richtlinie Nr. 2 des Zentralen Jugendhilfeausschusses“ sowohl aus dem sozialistischen Erziehungsziel als auch aus der Analyse der Lebens- und Erziehungsverhältnisse des Minderjährigen und seiner Familie abzuleiten. Diese Analyse soll umfassen:

- „die politisch-erzieherische Grundhaltung der Erziehungsberechtigten“,
- „das Sozial- und Leistungsverhalten des Minderjährigen und seine Stellung in der Familie“,

- „die Lebensordnung der Familie“,
- „die Beziehungen der Familie und der einzelnen Familienmitglieder zu Kollektiven und zu Einzelpersonen in ihrem unmittelbaren Lebensbereich“.

Die „Festlegungen und staatlichen Maßnahmen“ sollen enthalten:

- Verpflichtungen der Erziehungsberechtigten, „die sich auf ihre politisch-erzieherische Grundhaltung, die Stellung des Kindes in der Familie, die Lebensordnung der Familie, die Beziehungen der Ehegatten untereinander und außerhalb der Familie auswirken“,
- Weisungen an den Minderjährigen, „die sein Sozial- und Leistungsverhalten beeinflussen“,
- Anregungen und Empfehlungen an „gesellschaftliche Kräfte und andere staatliche Organe und Institutionen“ für ihre Tätigkeit in diesem Fall.

Dieser Forderung aber sind die Jugendhilfeausschüsse und die in weniger gravierenden Fällen mit der Ausarbeitung von Erziehungsprogrammen befaßten Jugendhilfekommissionen fachlich wie personell nicht gewachsen. Ihre Aufgabe ist, aus dem „sozialistischen Erziehungsziel“ und der Erziehungssituation des Minderjährigen Erziehungsmaßnahmen abzuleiten.

Das sozialistische Erziehungsziel ist in § 1 des „Gesetzes über das einheitliche sozialistische Bildungssystem“ definiert und lautet:

„Ziel der sozialistischen Erziehung ist eine hohe Bildung des ganzen Volkes, die Bildung und Erziehung allseitig und harmonisch entwickelter Persönlichkeiten, die bewußt das gesellschaftliche Leben gestalten, die Natur verändern und ein erfülltes, glückliches, menschenwürdiges Leben führen.“

Eine Analyse der Erziehungsbedingungen des gefährdeten Minderjährigen zu erarbeiten, ist nur dem Psychologen möglich, der jedoch den Organen der Jugendhilfe im allgemeinen nicht zur Verfügung steht. Aber auch bei Vorliegen einer wissenschaftlich fundierten Analyse ist es nach dem heutigen Stand der Sozialisationsforschung und der erziehungswissenschaftlichen Diskussion kaum möglich, aus einem allgemeinen Erziehungsziel und den individuellen Bedingungen des Einzelfalls in einer Art Soll-Ist-Vergleich Maßnahmen zur Lösung des Erziehungsproblems begründet abzuleiten. Gilt dies nach Blankertz schon für die allgemeine Pädagogik⁶¹⁾, so wird die Aufgabe bei Vorliegen psychosozialer Beeinträchtigungen nahezu unlösbar.

In diesen Fällen müßten erst recht jene — ideologisch verdeckten — konkret-spezifischen gesellschaftlichen Unzulänglichkeiten erörtert werden, welche die Sozialisation beeinträchtigen können. Gemeint sind damit Unzulänglichkeiten der Arbeits- und Leistungsmöglichkeiten in bestimmten Schulklassen, Betrieben, Berufszweigen. Gemeint sind ferner Lohnverhältnisse, Wohnungs- und Verkehrsschwierigkeiten, Freizeitmöglichkeiten, soziale Gruppenkonventionen, die Verhaltensschwierigkeiten verursachen, bedingen oder verschlimmern können.

Erst die Aufdeckung eines solchen Bedingungs- hintergrundes liefert die Ansätze zur Überwindung dissozialen Verhaltens. Auch persönlichkeits- spezifische oder intingruppenspezifische Schwierigkeiten sind nicht ohne Beachtung solcher möglichen Un- zulänglichkeiten zu erkennen. Bedenkt man nun, daß die Ideologie der Analyse enge Grenzen setzt, daß eine solche Analyse Laien überlassen ist, daß schließlich der Umsetzung der Analyse in ein Er- ziehungsprogramm bisher die dazu erforderliche theoretische Grundlegung fehlt, so ist zu vermuten, daß der Hinweis auf Wissenschaftlichkeit und so- zialistisches Erziehungsziel nur deklamatorischen Charakter hat und daß tatsächlich ganz pragmatisch Maßnahmen zur Wiederherstellung einer „norma- len“ Erziehungssituation und eines „normalen“ Verhaltens getroffen werden sollen. Aber auch da- mit sind die Organe der Jugendhilfe überfordert, wie *Voigt* und *Polzin* dargestellt haben⁶²⁾, und es werden meistens nur schematische Festlegungen getroffen, wobei sich die Jugendhilfeausschüsse auf die vom Referat Jugendhilfe geleistete Vorarbeit verlassen müssen. Die Klage *Wernickes* besteht daher zu Recht:

„Erziehungsprogramme sind zweifellos eine gute Sache, doch was nützen sie, wenn sie nicht recht- zeitig erarbeitet werden, die Festlegungen der so- zialpädagogischen Sachlage nicht konkret angepaßt sind und die notwendigen Maßnahmen nicht durch- gesetzt werden!“⁶³⁾

3.2 Spezielle Maßnahmen

3.2.1 Veränderung der Familienverhältnisse (Familienerziehung)

Aus der marxistisch-leninistischen Ideologie ergeben sich Konsequenzen für die Betrachtung von Natur und Ursachen sozialer und erzieherischer Konflikte. So ist Jugendhilfe auch gerichtet auf die „Herbei- führung der Übereinstimmung der gesellschaftlichen und Familienerziehung in solchen Fällen, in denen gestörte Familienbeziehungen die Form eines Kon- flikts mit den gesellschaftlichen Zielen und Normen angenommen haben, der zum Zurückbleiben von Kindern und Jugendlichen führt“⁶⁴⁾ (s. o. S. 170).

Von einer konsequenten Einwirkung auf die poli- tisch-ideologische Einstellung der Eltern kann nicht gesprochen werden⁶⁵⁾. Auch sonst hinaus läßt die Veränderung der Erziehungsverhältnisse im Eltern- haus durch die Tätigkeit der Jugendhilfekommissionen zu wünschen übrig oder findet gar nicht statt. *Klapper* stellt fest, „daß die Kraft der bestehenden Jugendhilfekommissionen nicht ausreicht, die Kon- trolle aller getroffenen Maßnahmen zu sichern“, so daß nur „bei etwa 30 Prozent dieser Familien eine konsequente und kontinuierliche Einwirkung er- folgte. Und dies, obwohl die Verbesserung der häus- lichen Situation Voraussetzung für die Heimentlas- sung eines Großteils der minderjährigen Heim- insassen ist“⁶⁶⁾.

Es wird deshalb darauf hingewiesen, daß die Auf- gabe, die häusliche Situation entscheidend zu verändern, die Möglichkeiten der Jugendhilfe über-

steigt und daß dies statt dessen Aufgabe der gesell- schaftlichen Kräfte sein sollte. Hier wird vor allem an die Arbeitskollektive und Arbeitskollegen der Eltern, an Freunde und Bekannte der Familie, an die Lehrer oder Lehrausbilder der Kinder gedacht. Die Organe der Jugendhilfe sollten dabei eine leitende, koordinierende Funktion übernehmen⁶⁷⁾.

3.2.2 Adoption

Nach § 68 FGB und §§ 2 und 18 JugendhilfeVO sind die Organe der Jugendhilfe für Adoptionen allein zuständig. Lediglich bei fehlender Einwilligung eines Elternteils bedarf es eines Gerichtsurteiles.

Der Aufgabe, elternlose und familiengelöste Kinder in ein neues Elternhaus zu vermitteln, werden die Organe der Jugendhilfe z. Z. nicht gerecht. *Händler* fordert daher die Einrichtung von Adoptionszen- tralen auf Bezirksebene, wie sie in Berlin bereits besteht⁶⁸⁾. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Einrichtung der Vormundschaftsräte hinzuwei- sen, auf deren Stellung an anderer Stelle hinge- wiesen wurde und deren Aufbau auf sich warten läßt.

3.2.3 Heimerziehung

Die Aufgabe der Jugendhilfeheime umreißt *Mann- schatz* wie folgt:

„Reproduktion der für Familienbeziehungen typi- schen Rollenkonstellationen unter Beachtung der Bedingungen der Heimerziehung einschließlich der Lösung der Aufgaben, die außerdem zum Komplex der sozialpädagogischen Arbeit gehören“⁶⁹⁾.

Eine Methodik der Heimerziehung steht nach *Mann- schatz* noch aus. Ein Schritt in dieser Richtung soll die neue Heimordnung sein, die im Januar 1970 in Kraft trat⁷⁰⁾. Indessen ist diese Heimordnung sehr formal ausgefallen und bietet statt der erforderlichen Methodik Normen für das Heimleben, die Tätigkeit der Heimerzieher und die Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe und den „gesellschaftlichen Kräften“ an⁷¹⁾.

Bislang konnte weder die Zusammenarbeit der Heimleitung mit dem für den jeweiligen Heiminsas- sen zuständigen Organ der Jugendhilfe noch die Zusammenarbeit von Heim und Elternhaus befriedigend gelöst werden. Es wird daher gefordert, daß die Verantwortung für die Heiminsassen den ört- lichen Jugendhilfeorganisationen genommen und auf die Heimerzieher übertragen wird. Bemängelt wird daneben auch die Zersplitterung in eine Vielzahl von Heimtypen⁷²⁾, die eine ständige Verlegung der Kin- der und Jugendlichen, eine unangemessen große Entfernung vom Elternhaus und die Trennung von Geschwistern zur Folge hätte.

Die Verbindung der Heime mit der Gesellschaft soll neuerdings durch „gesellschaftliche Beiräte“ herge- stellt werden. Die Diskriminierung der Heimkinder soll dadurch abgebaut werden. Auch die Zusammen- arbeit zwischen Heim und Schule — soweit nicht eine eigene Heimschule vorhanden ist — läßt zu wünschen übrig und wird als verbesserungsbedürf- tig dargestellt.

3.3 Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte

Wie bereits dargestellt, gilt die „Einbeziehung der gesellschaftlichen Kräfte“ als Hauptmethode der Jugendhilfe. Sie scheint sich zu bewähren im Bereich der Einzelbetreuung, wenn man die Tätigkeit des Betreuers als „gesellschaftliche“ Aktivität bezeichnen will.

Die Problematik der Zusammenarbeit der Organe der Jugendhilfe mit den übrigen örtlichen Staatsorganen und den Massenorganisationen wie auch die Arbeitsteilung im Bereich sozialpädagogischer Betreuung werden unter dem Aspekt der Kriminalitätsvorbeugung im Abschnitt 4 gesondert dargestellt.

4. Jugendhilfe und Kriminalitätsbekämpfung

4.1 Jugendhilfe im System der Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung

Die Grundsätze der Jugendpolitik der SED — Weckung, Förderung und Festigung der Identifizierungsbereitschaft mit dem System; zentrale und einheitliche Steuerung des Sozialisationsprozesses — haben ihre Auswirkung auch auf die Kriminalpolitik der DDR. Die Bekämpfung der Jugendkriminalität ist ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Jugendpolitik. Der Staatsratsbeschuß „Jugend und Sozialismus fordert im Punkt 98 die Erziehung der Jugend zu sozialistischer Moral und Gesetzlichkeit sowie die Verbesserung der Bekämpfung der Jugendkriminalität durch „ein System aufeinander abgestimmter staatlicher Maßnahmen und gesellschaftlicher Initiativen“.

Die in dieser grundlegenden Regelung der Jugendkriminalität geschenkte Aufmerksamkeit läßt sich nicht nur aus der in der DDR gültigen Betrachtungsweise abweichenden Verhaltens als prinzipiell systemfremd, sondern auch durch das relative Ausmaß der Jugenddelinquenz erklären. Während die Erwachsenenkriminalität in der DDR ständig zurückgegangen ist, kommt die Jugenddelinquenz nach Art Höhe der westdeutschen nahe⁷³⁾. „Nahezu die Hälfte aller Straftaten“ geht „zu Lasten junger Bürger, die noch nicht 25 Jahre alt sind“⁷⁴⁾. Der Gipfel der Kriminalitätsbelastungskurve liegt seit Jahren bei den 16- bis 17jährigen⁷⁵⁾. Folge dieser altersspezifischen Kriminalitätsverteilung ist, daß mit dem Hereinwachsen der zukünftigen geburtenstärkeren Jahrgänge in das Strafmündigkeitsalter die DDR-Gesamtkriminalität nicht mehr abnehmen wird, sondern wieder zuzunehmen droht. Der Kriminalitätsanstieg des Jahre 1969 könnte ein Indiz dafür sein⁷⁶⁾.

Hieraus wird nun die Folgerung gezogen, „daß eine weitere Zurückdrängung der Kriminalität zuvorderst die effektive Verhütung der Frühkriminalität bedingt. Hier schon wird wesentlich darüber entschieden, wie es um die Kriminalität des gerade erst begonnenen neuen Jahrzehnts bestellt sein wird“⁷⁷⁾.

Die Zurückdrängung der Jugendkriminalität geschieht einerseits über das Rechtssystem, andererseits als „gemeinsames Anliegen der sozialistischen Gesellschaft, ihres Staates und aller Bürger“⁷⁸⁾. Vereinbarungen zwischen Justiz, Staatsanwaltschaft, Polizei und Verwaltung sowie Mobilisierung und Verpflichtung der Betriebe, Massenorganisationen und der einzelnen Bürger schaffen auf den Ebenen der Bezirke, Kreise und Gemeinden ein „System komplexer Kriminalitätsbekämpfung und -vorbeugung im Territorium“. Die beteiligten Verwaltungen und Organisationen erarbeiten gemeinsam Schwerpunktprogramme und bilden „Betreuungsaktivs“ für die einzelnen Wohngebiete. Ihnen gehören Lehrer, Ausbilder, ehrenamtliche Mitarbeiter der Justiz, Mitglieder der Polizei und andere an. Schulen und Kindergärten werden beauftragt, Gefährdungserrscheinungen zu melden und gemeinsam mit der Polizei, der Jugendhilfe und dem Rat der Stadt Maßnahmen zur Überwindung der Jugenddelinquenz zu erarbeiten.

Die komplexe vorbeugende Tätigkeit reicht bis in das Gebiet des Familienrechts hinein. So veranlassen die „seit Jahren zunehmende Anzahl von Scheidungen“ und die sich daraus für die betroffenen Kinder ergebenden Erziehungsprobleme das Oberste Gericht der DDR, die Gerichte anzuweisen, mit den örtlichen Volksvertretungen, Organisationen, Betrieben und Arbeitskollektiven zusammen „erzieherischen Einfluß auf die Erhaltung von Ehen zu nehmen“ und u. a. auch auf diese Weise der Jugendkriminalität vorzubeugen⁷⁹⁾.

Welche Stellung nimmt nun die Jugendhilfe in dem hier skizzierten System der Kriminalitätsbekämpfung und -vorbeugung ein?

Sie soll — im Sinne der Sicherung der Erziehung — an der Kriminalitätsvorbeugung und an der Resozialisierung Minderjähriger mitwirken. Ihr steht zu diesem Zweck ein Katalog von Maßnahmen zur Verfügung, der von der Beeinflussung des Elternhauses bis zur Heimeinweisung reicht, wie dies im Abschnitt 3 bereits dargestellt wurde. Daneben geben die Beobachtungen und Berichte der Mitarbeiter der Jugendhilfe den Leitern der lokalen Kriminalitätsbekämpfung Hinweise auf mögliche Schwerpunkte der Gefährdung, bei denen anzusetzen wäre. Die Jugendhilfe ist in diesem System nicht federführend — dies sind die örtlichen Räte, soweit das nach den Unterstellungsverhältnissen der übrigen beteiligten Staatsorgane wie Gerichte, Staatsanwaltschaft, Polizei, möglich ist — sondern sie trägt ihren — allerdings sehr wichtigen — Teil zur Kriminalitätsbekämpfung und Vorbeugung bei.

Dabei wird sie grundsätzlich erst dann tätig, wenn die gesellschaftliche oder staatliche Unterstützung der Erziehungsberechtigten erfolglos geblieben ist⁸⁰⁾. Absicht dieser *Nachrangigkeit* der Jugendhilfe ist nach Hoffmann, daß die durch FGB und Bildungsgesetz verpflichteten Schulen, Betriebe, Massenorganisationen und staatlichen Einrichtungen ihrerseits die gewünschte Aktivität entfalten⁸¹⁾. Die Jugendhilfe ist nicht für diejenigen Kinder verantwortlich, deren Erziehung auf andere Weise gesichert werden kann.

Die Bekämpfung der sozialen Fehlentwicklung wird als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet. Auch nach Eingreifen der Jugendhilfe ist die Verantwortung der verschiedenen Staatsorgane, Betriebe, Einrichtungen und Massenorganisationen nicht aufgehoben. Die vorbeugende Betreuung gefährdeter wie die Wiedereingliederung straf- oder heimentlassener Minderjähriger ist keinesfalls Aufgabe der Jugendhilfe allein. Für die vorbeugende Tätigkeit gilt das Prinzip der Nachrangigkeit der Jugendhilfe; für die Resozialisierung der Grundsatz, daß die Jugendhilfe die Zusammenarbeit der an der Wiedereingliederung beteiligten Instanzen fördert, koordiniert und kontrolliert. Dies gilt auch für die Durchführung der vom Gericht angeordneten Erziehungsmaßnahmen⁸²⁾.

Für die in der DDR übliche oder angestrebte Arbeitsteilung und Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Verhütung und des Abbaus jugendlicher Dissozialität ein Beispiel:

Unter Berufung auf den Staatsratsbeschuß „Jugend und Sozialismus“ wird ein „ein System aufeinander abgestimmter Maßnahmen und gesellschaftlicher Initiativen“ entwickelt, nach dem für Betreuung und Wiedereingliederung gefährdeter junger Menschen folgende Arbeitsteilung gilt:

Die Schule — und sinngemäß der Betrieb — erfaßt und betreut diejenigen Kinder und Jugendlichen, die schulisch zurückbleiben oder bei denen sich erste Anzeichen einer sozialen Fehlentwicklung zeigen.

Die Jugendhilfe betreut diejenigen Minderjährigen, die sich sozial fehlentwickeln, aber keine Straftaten begangen haben. In leichteren Fällen bedient man sich dabei eines von der Jugendhilfekommission ausgearbeiteten Erziehungsprogramms, verbunden mit einer formlosen Betreuung durch einen Jugendhelfer. Für schwerere Fälle wird Erziehungsaufsicht (§ 23, Abs. 1 Buchstabe d) § 24 JHVO) angeordnet.

Jugendliche, die straffällig geworden sind, fallen unter die Verantwortung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht, die, falls erforderlich, einen Betreuungsvorschlag entwickeln und der Schule, dem Betrieb oder der Jugendhilfe die Ausführung übertragen.

Für die Weiterbetreuung junger Menschen über 18, die nicht mehr unter die Zuständigkeit der Jugendhilfe fallen, ist die „Abteilung Inneres“ des jeweiligen Rates zuständig. Sie kann den bisherigen Betreuer — im allgemeinen einen Mitarbeiter der Jugendhilfe — mit der Weiterbetreuung formloser Art oder auf Grund einer Betreuungsvereinbarung mit dem Gefährdeten⁸³⁾ beauftragen.

4.2 Die Beteiligung der Jugendhilfeorgane am Jugendstrafverfahren

Mit der Verabschiedung des neuen Strafrechts der DDR wurde eine klare Trennung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Rechtspflegeorgane und der Organe der Jugendhilfe durchgeführt. Dies ist eine notwendige Folge der Aufnahme des habeas-corpus-

Prinzips in die 2. Verfassung der DDR. Artikel 92 der Verfassung behält die Rechtsprechung ausdrücklich den in dieser Bestimmung aufgeführten Gerichten vor. Die in der DDR seit längerem zu beobachtende Tendenz zu stärkerer „Gesetzlichkeit“⁸⁴⁾ beschränkt die Tätigkeit der Jugendhilfe — im Gegensatz zur früheren Regelung — ausdrücklich auf die Behandlung des sozialpädagogischen Aspekts abweichenden Verhaltens⁸⁵⁾.

Das bedeutet im einzelnen: Die Organe der Jugendhilfe entscheiden nicht über Straftaten Jugendlicher, wie dies im Entwurf zum StGB von 1968 vorgesehen war. Auch die Durchführung der verhängten Strafe ist gemäß § 339 StPO ausschließlich Angelegenheit des Gerichts, des Ministeriums des Innern oder des Rates des Kreises. Mit den Organen der Jugendhilfe besteht lediglich Zusammenarbeit im Hinblick auf den weiteren Lebensweg des Minderjährigen. Die im JGG von 1952 enthaltene Verpflichtung der Jugendhilfe zur Durchführung der vom Gericht angeordneten Erziehungsmaßnahmen ist damit im Interesse des verstärkten Rechtsschutzes des Bürgers entfallen. Dennoch arbeiten Gericht, Jugendhilfe und Polizei eng zusammen.

In das Ermittlungsverfahren gegen Minderjährige wird die Jugendhilfe dann einbezogen, „wenn das aus ihrer sozialpädagogischen Aufgabenstellung heraus erforderlich ist“⁸⁶⁾. Bei Bekanntwerden von Straftaten Minderjähriger benachrichtigt die Polizei die Organe der Jugendhilfe, die nun beginnen, Ermittlungen anzustellen. Hierbei wird nicht die Straftat, sondern das Milieu des Jugendlichen untersucht. Die von der Jugendhilfe ermittelten Lebens- und Erziehungsverhältnisse des jugendlichen Straftäters und die Ansicht der Jugendhilfeorgane zur Umerziehung werden den Ermittlungsorganen zugeleitet. Beabsichtigt die Jugendhilfe Maßnahmen zur Sicherung der Erziehung des Jugendlichen — z. B. die Einweisung in ein Heim — so ist auch das mitzuteilen. Eine „Gemeinsame Anweisung“ der Minister für Volksbildung und für Inneres sowie des Generalstaatsanwalts hält die nachgeordneten Behörden an, Doppelermittlungen in gleicher Sache zu vermeiden und statt dessen zusammen zu arbeiten. Der „Leitfaden für Jugendhilfekommissionen“ weist ausdrücklich darauf hin, daß „von den Organen der Jugendhilfe keine Strafverfahren begonnen oder weitergeführt werden, selbst dann nicht, wenn die Strafverfolgungsorgane das Ermittlungsverfahren eingestellt haben“⁸⁷⁾. Dieser Hinweis läßt auf die Problematik der Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft sowie auf das Weiterwirken der bis 1968 üblichen Praxis schließen.

Kommt es zu keinem Gerichtsverfahren, wird die Mitarbeit der Jugendhilfe im allgemeinen nicht für erforderlich gehalten. Es ist dann Aufgabe von Elternhaus und Schule bzw. Betrieb, engen Kontakt zu halten und eine Wiederholung zu verhindern.

Wird Anklage erhoben, nimmt ein hauptamtlicher Mitarbeiter der Jugendhilfe an der Hauptverhandlung teil. Seine Aufgabe ist nicht die strafrechtliche Würdigung des Delikts⁸⁸⁾, sondern die Darstellung der Persönlichkeit, Erziehung und Erzie-

lungsmöglichkeiten des Minderjährigen. Ähnliches gilt für das Verfahren vor einem gesellschaftlichen Gericht.

Wird der Jugendliche zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, ist es Aufgabe der Jugendhilfe, seine Wiedereingliederung nach der Strafverbüßung vorzubereiten. Die Organe der Jugendhilfe halten dazu Kontakt mit dem Verurteilten, dem Elternhaus und der Arbeitsstelle oder besorgen einen neuen Arbeitsplatz.

Dauert die Freiheitsstrafe über das 18. Lebensjahr hinaus, übergibt die Jugendhilfe alle Unterlagen an die „Abteilung Inneres“ des jeweiligen Rates, der für die weitere Betreuung zuständig ist.

Ist der Jugendliche für die von ihm begangene Straftat mangels Schuldfähigkeit nicht verantwortlich, gelten die allgemeinen Grundsätze der Erziehungshilfe. D. h., die Jugendhilfe sichert die Erziehung des Minderjährigen, wenn dies erforderlich ist und Unterstützung von anderer Seite fehlt oder nicht ausreicht.

Sind strafunmündige Kinder delinquent geworden, ist es Aufgabe der Polizei, Elternhaus und Schule zu aktivieren und eine Wiederholung zu verhindern. Auch in einem solchen Falle gilt das Prinzip der Nachrangigkeit der Jugendhilfe⁸⁹⁾.

5. Zusammenfassung und Kritik

5.1 Die Jugendhilfe der DDR in den Jahren von 1945 bis 1966.

Die Entwicklung der Jugendhilfe verlief nach *Hollmann*⁹⁰⁾ wie folgt:

Bis zum Jahre 1965 galt formell das „Jugendwohlfahrtsgesetz“ von 1922. Es hatte jedoch nur noch geringe Bedeutung. Arbeitsweise und Zuständigkeiten waren bereits in den Jahren 1952 und 1953 abgeändert worden. Die Referate Jugendhilfe in den Abteilungen Volksbildung der Räte der Kreise traten neben anderen staatlichen Organen an die Stelle der Jugendämter und übernahmen weitgehend die Aufgaben der Vormundschaftsgerichte. Die „Verordnung über die Übertragung der Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit“ vom 15. Oktober 1952 (GBl. S. 1057, §§ 11 bis 16), die Durchführungsverordnung zu § 11 dieser Verordnung vom 12. März 1953 (GBl. S. 442), die „Verordnung über die Neuordnung der Zuständigkeit über das Aufgabengebiet Jugendhilfe“ vom 28. Mai 1953 (GBl. S. 798) sowie die „Verordnung über die Mitarbeit der Bevölkerung auf dem Gebiet der Jugendhilfe“ vom 11. Juni 1953 bildeten nun die Grundlage der Jugendhilfetätigkeit.

Durch diese Bestimmungen wurde die Aufgabe der Jugendhilfe im Sinne von „Jugendfürsorge“ eingengt und die „Einziehung der Werkstätten“ in die Arbeit der Jugendhilfe vorangetrieben. Es wurden „Jugendhilfebeiräte“ eingerichtet, deren Aufgabe die Beratung der Referate Jugendhilfe war. Die

Verordnung vom 11. Juni 1953 ermöglichte die ehrenamtliche Mitarbeit der „Jugendhelfer“.

Seit Ende der fünfziger Jahre wurde am Entwurf einer umfassenden Jugendhilfeverordnung gearbeitet. Die Hauptgesichtspunkte waren die Eingliederung der Jugendhilfe in das allgemeine Bildungswesen und die „Organisierung des gesellschaftlichen Einflusses als Hauptmethode der Jugendhilfe“.

Am 1. Juli 1965 trat die „Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe“ in Kraft. Die Einführung des „Familiengesetzbuches“ am 1. April 1966 führte zu einer Neufassung der JugendhilfeVO zum gleichen Zeitpunkt. In § 27 des „Einführungsgesetzes zum Familiengesetzbuch“ vom 20. Dezember 1965, das ebenfalls am 1. April 1966 in Kraft trat, wurde die Gültigkeit des Jugendwohlfahrtsgesetzes von 1922 endgültig aufgehoben. An seine Stelle trat die jetzige, in die Jugend- und Bildungspolitik der SED eingebettete Konzeption der Jugendhilfe (s. o.).

5.2 Zum Umfang der Jugendhilfearbeit

Über den Umfang der Jugendhilfearbeit können neuere Angaben nicht gemacht werden. Im Jahre 1965 wurden 85 000 Minderjährige betreut aus Gründen sozialer Fehlentwicklung oder unzureichender häuslicher Verhältnisse, 20 500 Kinder standen unter vormundschaftsrechtlicher Sorge und in mehr als 90 000 Fällen bestand eine Beistandschaft zur Wahrnehmung materieller Interessen der Kinder und Jugendlichen⁹¹⁾. *Mannschatz* wies 1968 darauf hin, daß „trotz allgemeiner Festigung des sozialistischen Bewußtseins“ die „zahlenmäßige Ausdehnung der Jugendhilfefälle eine relative Konstanz“ aufweise, ähnlich der Kriminalitätsentwicklung⁹²⁾. Hierbei sei eine Zunahme debiler und neurotisch gestörter Kinder festzustellen⁹³⁾.

Zum Vergleich: Die Zahl der Kinder unter 14 Jahren betrug in der DDR im Jahre 1969 3 736 235, die der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren insgesamt 4 788 027. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahre 1969 28,1 Prozent⁹⁴⁾.

„Die Anzahl der Familien, die von der Jugendhilfe betreut wurden“, lag nach *Mannschatz* im Jahre 1967 „nur wenig über 1 Prozent aller Familien mit Kindern. Darin sind die sogenannten Beratungsfälle einbegriffen. Maßnahmen der Jugendhilfe (gesp. v. Verf.) — beispielsweise Auferlegung besonderer Pflichten, Anordnung der Heimerziehung — betreffen jährlich etwa 0,3 Prozent der Familien mit Kindern“⁹⁵⁾.

Der Jugendhilfe wurden im Jahre 1969 an Mitteln bewilligt:

Insgesamt:	161 991 000 M.
Darunter für Kinderheime: ..	93 989 000 M.
Für Jugendwerkhöfe:	53 814 000 M. ⁹⁶⁾

Hierin sind allerdings die von den Gemeinden, Massenorganisationen usw. gegebenenfalls aufgebrachtten Mittel nicht enthalten.

5.3 Zum DDR-Bild jugendlicher Dissozialität

Nach *Mannschatz* sind „das Fehlverhalten von Kindern und die Erziehungsuntüchtigkeit von Eltern ... Ausdruck gestörter sozialer Beziehungen (gesperrt v. Verf.). Das gilt für die Fälle, in denen eine intensive pädagogische Hilfe erforderlich ist, aber auch für neurotische Verhaltensweisen, die einer gezielten Therapie bedürfen. Die Überwindung der Schwierigkeiten läuft darauf hinaus, die sozialen Beziehungen zu normalisieren, selbstverständlich unter Beachtung der jeweiligen konkreten Gegebenheiten. Normalisierung der Beziehungen heißt unter unseren gesellschaftlichen Verhältnissen, das soziale Beziehungsgefüge als sozialistisches Kollektiv zu gestalten und die feste Einordnung der Kinder in dieses Kollektivgeschehen zu gewährleisten“⁹⁷).

Dieser Ansatz läßt Möglichkeiten und Grenzen der Jugendhilfe der DDR erkennen. Wenn *E. Scharnhorst* unter Berufung auf *H. Hiebsch* ausführt: „Charaktereigenschaften und soziale Verhaltensweisen sind nicht angeboren, sondern werden im Laufe des Lebens entwickelt, werden anezogen. Die Anlagen eines Menschen sind morphologisch-funktionelle Voraussetzungen mit einer großen Plastizität, auf deren Grundlage sich die unterschiedlichsten Charaktereigenschaften und Verhaltensweisen entwickeln können“⁹⁸), so scheinen Jugendforschung und Sozialpädagogik damit eine der modernen westlichen Auffassung entsprechende Position zu beziehen. Tatsächlich jedoch gilt in der DDR ein Modell der Entstehung und Behebung jugendlicher Dissozialität, das sich wie folgt kennzeichnen läßt:

Nach *Mannschatz* ist

1. „Im Sozialismus ... Versagen der Familienerziehung nicht schicksalhaft angelegt. Es ist nicht potentiell mit der wirtschaftlichen oder sozialen Lage einer bestimmten Schicht verbunden. So wie unter den Bedingungen unserer sozialistischen Ordnung niemand zum Rechtsverletzer zu werden braucht, ist auch die Erziehungsuntüchtigkeit keine fatalistisch determinierte Größe“⁹⁹). Verfassung und Strafgesetzbuch der DDR gehen nämlich davon aus, daß mit der Vergesellschaftung der Produktionsmittel die Ursachen abweichenden Verhaltens im wesentlichen beseitigt wurden. Leitgedanke der Jugendhilfe ist daher eine Vorstellung von der Harmonie gesellschaftlicher Verhältnisse, die Erziehungsversagen im Prinzip negiert bzw. ausschließt.

2. Dennoch auftretende Fälle abweichenden Verhaltens werden konsequenterweise individualisiert, also nicht der Gesellschaft, sondern dem Elternhaus, den Lehrern und der jugendlichen Unreife angelastet. Der unverhältnismäßig große Anteil jugendlicher Straftäter¹⁰⁰) ist nach *Harrlands* „für sozialistische Bedingungen durchaus nicht atypisch“¹⁰¹). Allerdings vermutet man die Ursachen für diesen Sachverhalt nicht in den gesellschaftlichen Bedingungen, sondern in der fehlenden oder noch ungenügend ausgeprägten „bewußtseinsmäßigen gesellschaftlichen Reife des Menschen“¹⁰²).

3. Soweit dennoch gesellschaftliche Ursachen sozialer Konflikte einbezogen werden, werden sie außerhalb der bestehenden Gesellschaftsordnung gesucht. Als Ursache speziell jugendlicher Dissozialität werden „Überreste der alten Ordnung“ und schädliche Einflüsse aus dem Westen angegeben. Neben die Theorie jugendlicher Unreife treten so die Rudimenten- und die Diversionstheorie zur Entstehung abweichenden Verhaltens. Die auch in der DDR vorhandenen Konflikte am Arbeitsplatz, auf dem Wohnungsmarkt, in der Versorgung und so fort, werden zwar nicht geleugnet, jedoch als Übergangserscheinungen angesehen, die abweichendes Verhalten nicht entschuldigen können¹⁰³). So wird z. B. ein Zusammenhang zwischen dem von *Mannschatz* angegebenen Anstieg des Anteils neurotischer Kinder und dem Leistungscharakter der DDR-Gesellschaft sowie zwischen Erziehungsversagen und der Berufstätigkeit der Mütter ausdrücklich verneint¹⁰⁴).

Dem entspricht der ausgesprochene „Unterschichtcharakter“ der in der Zeitschrift „Jugendhilfe“ zitierten Einzelfälle. Abweichendes Verhalten, verursacht durch Überforderung, ist nicht vorgesehen. Nach der Darstellung der Zeitschrift „Jugendhilfe“ müßte abweichendes Verhalten ein Unterschichtphänomen sein. Eine Sichtweise, die — falls sie in der Bundesrepublik Deutschland vorkäme — als ideologisch verdächtig würde.

4. Jugendhilfe dient der „Stabilisierung unserer gesellschaftlichen Verhältnisse“¹⁰⁵). Wird das gestörte Verhältnis zwischen Bürger und Staat korrigiert, so dient das auch der Festigung der Gesellschaftsordnung und damit der Legitimierung der bestehenden Machtverhältnisse. Jugendhilfe hat so einen ausgesprochenen instrumentalen Charakter, wie er auf dem gesamten Gebiet der Jugend-, Kriminal- und Rechtspolitik der DDR zu beobachten ist.

Entsprechend diesen Vorstellungen wird Jugendhilfe als „lösbare Aufgabe“ betrachtet. Man hält für möglich, die individuellen Ursachen der Konfliktsituation zu beseitigen, die Auswirkungen des zugrundeliegenden Konflikts zu überwinden und dem Jugendlichen und seiner Familie eine „echte Entwicklungsperspektive“ zu bieten.

Tatsächlich hat die hier skizzierte Auffassung von der Entstehung und Beseitigung abweichenden Verhaltens erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendhilfe. Das ideologische Postulat der Identität und Harmonie von gesellschaftlichen Ansprüchen und individuellen Interessen bedingt eine Verlegung der Problematik in die Mikrogruppe. Nach *Mannschatz* besteht „das Wesen der Milieugefährdung ... in der Defektivität der Beziehungen innerhalb des Familienlebens“¹⁰⁶). Wenn in der DDR-Literatur von „gestörten sozialen Beziehungen“ als Ursache abweichenden Verhaltens gesprochen wird, sind also innerfamiliäre, kleingruppeninterne und keineswegs gesellschaftliche Beziehungen gemeint.

Nach dieser Sichtweise kann die Tätigkeit der Jugendhilfe kaum mehr als eine Erziehung zur Anpassung an die gültigen, nicht anzuzweifelnden Nor-

men sozialen Verhaltens bedeuten. Dies leistet sie freilich mit dem gesamten Arsenal der ihr zur Verfügung stehenden staatlichen und „gesellschaftlichen“ Mittel. Die Erziehungssysteme aller Zeiten und Gesellschaftsordnungen haben nicht anders verfahren. Allerdings entspricht ein solches Vorgehen keineswegs den Ansprüchen auf Emanzipation, Wissenschaftlichkeit und Humanität, die der sozialistische Staat stellt.

Damit bezieht man in der DDR eine Position, die von der neueren westdeutschen Sozialwissenschaft gerade verlassen wurde. Für *Mollenhauer* symbolisiert „das Jugendamt das Vorhandensein ‚sozialer‘ (und hier sind gemeint: ‚gesellschaftlicher‘ d. Verf.) Konflikte“¹⁹⁷). Für *Sieverts* und *Schüler-Springorum* ist die „zeitbedingte Sozialordnung nicht nur der ‚Hintergrund‘ sozialen Fehlverhaltens, sondern beide bedingen sich gegenseitig“¹⁹⁸). Sicher geht die Jugendhilfe der DDR von anderen — auch gesellschaftlichen — Voraussetzungen aus, sie be-

dient sich anderer Mittel und hat andere Zielvorstellungen als das westdeutsche Jugendamt. Dennoch ist zu fragen, ob die bestehenden Unterschiede zwischen den Gesellschaftsordnungen von Bundesrepublik Deutschland und DDR eine Negierung gesellschaftlicher Ursachen sozialen Fehlverhaltens rechtfertigen. Die ideologisch bedingte Sichtweise individuellen Versagens — bei gesellschaftlicher Harmonie — scheint geeignet zu sein, die Arbeit an der theoretisch „lösbarer Aufgabe“ Jugendhilfe ernsthaft zu beeinträchtigen. Dies gilt sowohl für die praktische und organisatorische Seite der Arbeit als auch ganz besonders für die wissenschaftliche Durchdringung und Grundlegung. Der ideologische Ansatz ihrer Arbeit engt die Forschung auf dem Gebiete abweichenden Verhaltens ein und erschwert so die Entwicklung geeigneter Strategien zur Lösung des Problems der Dissozialität. Dies kommt auch in der mangelhaften Ausbildung der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter der Jugendhilfe zum Ausdruck.

Literatur

- Barm, W.: Raumordnung und Gebietsplanung in der DDR. In: Deutschland und Archiv, Verlag Wissenschaft und Politik, Berend von Notbeck, Köln. 1970, 5, 461 bis 470.
- Blankertz, H.: Theorien und Modelle der Didaktik. Juventa Verlag München, 4. Aufl. November 1970.
- Freiburg, A.: Zur Jugendkriminalität der DDR. In: Deutschland Archiv 1970, 1, 88 bis 92.
- Hoffmann, J.: Jugendhilfe als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: Pädagogik und Schule in Ost und West. J. Giesberts et al Hrsg. Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, Bad Harzburg, 1967, 2, 59 bis 64.
- Lekschas, J.: Die Bewegung der Jugendkriminalität in Deutschland und ihre Ursachen. In: Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung in der sozialistischen Gesellschaft. Hrsg.: Institut für Strafrecht der Humboldt-Universität, Staatsverlag der DDR, Berlin (O) 1965.
- Leitfaden für Jugendhilfekommissionen. Hrsg.: Ministerium für Volksbildung, Staatsverlag der DDR, Berlin (O) 1968.
- Mollenhauer, K.: Jugendhilfe. Verlag Quelle u. Meyer, Heidelberg 1968.
- Ludz, P. C.: Parteilite im Wandel. Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 2. Aufl. 1967.
- Panzram, J.: Stellung, Aufgaben und Leitung der Jugendhilfe beim umfassenden Aufbau des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik. Dissertation, eingereicht zur Erlangung der Doktorwürde der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität Berlin (O) 1966.
- Schüler-Springorum, H./Sieverts, R.: Sozial auffällige Jugendliche. Juventa Verlag München, 1964.
- Sorgenicht, Weichelt, Riemann, Semler: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Dokumente, Kommentar. Staatsverlag der DDR, Berlin (O) 1969.
- Westen, K.: Zur Situation des Rechts in der DDR. In: Deutschland Archiv 1968, 4, 337—350.

Ferner wurden benutzt:

Die Jahrgänge 1968 bis 1970 der Zeitschriften „Neue Justiz“ und „Jugendhilfe“ sowie das Statistische Jahrbuch der DDR 1970.

Anmerkungen

- ¹⁾ Hoffmann, J.: Jugendhilfe als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: Pädagogik und Schule in Ost und West. J. Giesberts et. al. Hrsg. Verlag für Wissenschaft, Wirtschaft und Technik, Bad Harzburg, 1967, 2, 60.
- ²⁾ ebda.
- ³⁾ Leitfaden für Jugendhilfekommissionen. Hrsg.: Ministerium für Volksbildung, Staatsverlag der DDR, Berlin (O), 1968, S. 6.
- ⁴⁾ ebda.
- ⁵⁾ Vgl. Sorgenicht, Weichelt, Riemann, Semler: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Dokumente, Kommentar. Staatsverlag der DDR, Berlin (O) 1969, Bd. 2, S. 198 bis 200; 203 bis 206 u. 369 bis 373 zur „Selbstverwaltung in der Kapitalistischen Gesellschaft.“
- ⁶⁾ Vgl. dazu: Ludz, P. C.: Parteilite im Wandel. Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 2. Aufl. 1967, speziell den von Ludz registrierten „konsultativen Autoritarismus in weiten Bereichen des Staats und der Wirtschaft“, a. a. O., S. 36.
- ⁷⁾ „8. Sozialistische Jugendpolitik heißt heute: „die gesamte Jugend so zu erziehen, daß sie die Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik und die Normen der sozialistischen Moral achtet und sich überall ordentlich verhält“.
- ⁸⁾ Artikel 2 Abs. 4 der Verfassung: „Die Übereinstimmung der politischen, materiellen und kulturellen Interessen der Werktätigen und ihrer Kollektive mit den gesellschaftlichen Erfordernissen ist die wichtigste Triebkraft der sozialistischen Gesellschaft.“
- ⁹⁾ Ulbricht, W.: Die gesellschaftliche Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik bis zur Vollendung des Sozialismus. Dietz Berlin (O) 1967, S. 283 f.
- ¹⁰⁾ So Artikel 2 Satz 1 StGB: „Die sozialistische Gesellschaftsordnung gewährleistet, daß in ihr jeder Bürger sein Leben in voller Wahrung seiner Würde, seiner Freiheit und seiner Menschenrechte in Übereinstimmung mit den Rechten und Interessen der sozialistischen Gesellschaft, des Staates und seiner Bürger gestalten kann.“
- ¹¹⁾ Leitfaden für Jugendhilfekommissionen a. a. O., S. 12.
- ¹²⁾ ebda.
- ¹³⁾ Mannschatz, E.: Unser politischer Auftrag. In Jugendhilfe 1969, 1, 2.
- ¹⁴⁾ ebda.
- ¹⁵⁾ § 1 Abs. 2 JugendhilfeVO.
- ¹⁶⁾ § 1 Abs. 3 JugendhilfeVO.
- ¹⁷⁾ Vgl. Barm, W.: Raumordnung und Gebietsplanung in der DDR. Deutschland Archiv 1970, 5, 461 bis 470.
- ¹⁸⁾ Mannschatz, E.: a. a. O., S. 3.
- ¹⁹⁾ § 4 JugendhilfeVO.
- ^{19a)} Das Institut für Jugendhilfe, Ludwigsfelde ist Teil des „Instituts für Weiterbildung“ (der Lehrer) und untersteht dem Volksbildungsministerium direkt.
- ²⁰⁾ Es sind dies seit dem 25. September 1969:
 Prof. Dr. habil. Eberhard Mannschatz als Vorsitzender, Oberlehrer Fritz Böhmer, Leiter des Referates Jugendhilfe des Rates des Stadtbezirkes Berlin-Lichtenberg,
 Studienrat Dipl.-Jur. Heinz Funke, Leiter des Sektors Jugendhilfe der Abteilung Jugendhilfe und Sonderschulwesen im Ministerium für Volksbildung,
 Prof. Dr. habil. Anita Grandke, (1965) Leiterin der Forschungsgruppe „Die Frau in der sozialistischen Gesellschaft bei der Deutschen Akademie der Wissenschaften,
 Oberlehrer Horst Händler, Sozialpädagoge, Abteilungsleiter am Institut für Jugendhilfe, Ludwigsfelde,
 Dipl.-Psych. Anna-Christina Jäger, Stellvertretender Direktor des Kombinars der Sonderheime für Psychodiagnostik und pädagogisch-psychologische Therapie, Berlin,
 Gerhard Nissel, Erfurt,
 Ursula Schillings, Leiterin des Kinderheims „Pestalozzi“ in Borna,
 Oberstudienrat Günter Voigt, Oberreferent für Jugendhilfe des Rates des Bezirkes Neubrandenburg,
 Oberlehrerin Elisabeth Weiß, Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Wissenschaftsbereich Sozialpädagogik der Sektion Pädagogik der Humboldt-Universität Berlin.
 Die Angaben sind entnommen:
 W. H., Zentraler Jugendhilfeausschuß tagte. In: Jugendhilfe 1969, 11, 340;
 die Angaben über A. Grandke nach J. Hoffmann a. a. O., S. 64;
 die übrigen Angaben zur Person der Spalte „Autoren dieses Heftes“ der Zeitschrift „Jugendhilfe“, Jge. 1969 und 1970.
- ²¹⁾ Nach den Angaben der Zeitschrift „Jugendhilfe“ trat der zentrale Ausschuß in der letzten Zeit zusammen am 11. Dezember 1969, am 23. April 1970 und am 17. September 1970. Auf dem Programm der ersten Tagung standen eine Diskussion über das vom Ministerium vorgelegte Material zur Richtlinie Nr. 2 und eine Diskussion über eine Forschungskonzeption auf dem Gebiete des Vormundchaftswesens mit Bildung einer Arbeitsgruppe.
 Die zweite Tagung beriet und bestätigte das Erläuterungsmaterial zur Richtlinie Nr. 2, diskutierte über den Entwurf eines Aufgabenkataloges für die zukünftige Jugendhilfearbeit, nahm den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe über den Stand der Untersuchungen zum Vormundchaftswesen entgegen und beriet und beschloß über einen „Aufhebungsentscheid“.
 In seiner dritten Sitzung informierte sich der zentrale Jugendhilfeausschuß über den gegenwärtigen Stand der Durchführung von Erziehungsprogrammen, beriet

- über Fragen der Vormundschaft, verabschiedete eine Richtlinie dazu und beriet über einen Aufhebungsbeschluss.
- Quelle: „Jugendhilfe“ 1970, 1, 28; 1970, 6, 184; 1970, 11, 348.
- ²²⁾ §§ 50 bis 53 JugendhilfeVO. Die Verfassung der DDR lehnt „das bürgerliche Prinzip der Gewaltenteilung“ ab und sieht daher die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung staatlicher Maßnahmen nicht vor. Vgl. Sorgenicht et. al. zu Artikel 5 Verf.-Bd. 1, S. 278 bis 279 und zu Artikel 48 Verf.-Bd. 2, S. 246 bis 249. Die Gesetzlichkeit soll statt dessen gewährleistet werden durch den Staatsrat — Artikel 74 —, die Staatsanwaltschaft — Artikel 97 — und durch die Einbeziehung der Bürger in die Rechtspflege — Artikel 87 der Verf.
- ²³⁾ § 16 JugendhilfeVO
- ²⁴⁾ G. Voigt: Die Jugendhilfeausschüsse zu echten Entscheidungsorganen entwickeln. In: Jugendhilfe 1968, 1, 12.
- ²⁵⁾ § 18 JugendhilfeVO
- ²⁶⁾ G. Voigt: a. a. O., S. 13.
- ²⁷⁾ ebda., S. 14. Vgl. M. Kaufmann: Wie die Beratungen der Jugendhilfeausschüsse erzieherisch wirksamer gestaltet werden können. In: Jugendhilfe 1969, 12, 368.
- ²⁸⁾ Vgl. G. Nickel: Zielsetzung und Arbeitsweise des Vormundschaftsrates in Berlin-Pankow. In: Jugendhilfe 1969, 3, 79 bis 81.
- ²⁹⁾ E. Mannschatz: Die sozialpädagogische Aufgabe und die Heimerziehung. In: Jugendhilfe 1968, 2, 37.
- ³⁰⁾ § 5 Abs. 2 JugendhilfeVO
- ³¹⁾ § 12 JugendhilfeVO
- ³²⁾ § 13 JugendhilfeVO
- ³³⁾ J. Klapper: Wie wir eine höhere Qualität in der Entscheidungspraxis erreichten. In: Jugendhilfe 1968, 3, 90.
- ³⁴⁾ W. Polzin: Entwicklungstendenzen und Probleme der Entscheidungstätigkeit. In: Jugendhilfe 1968, 7, 200 bis 201.
- ³⁵⁾ ebda. S. 202.
- ³⁶⁾ R. Prien: Den Jugendhilfekommisionen mehr gesellschaftliche Autorität. In: Jugendhilfe 1969, 8, 245.
- Ähnlich:
F. Böhmer, Leiter des Referates Jugendhilfe beim Rat des Stadtbezirks Berlin-Lichtenberg und Mitglied des Zentralen Jugendhilfeausschusses:
In der Auseinandersetzung wuchs der Wettbewerb. In: Jugendhilfe 1969, 2, 39 bis 42.
Im Gegensatz dazu sieht
G. Voigt a. a. O., S. 16, in der Arbeit der Kommission lediglich eine „spezielle Kontrollfunktion“.
- ³⁷⁾ § 5 Abs. 1 JugendhilfeVO
- ³⁸⁾ E. Mannschatz: Unser politischer Auftrag, a. a. O., S. 5.
Ebenso:
H.-J. Schulze: Zum Einsatz von Einzelbetreuern. In: Jugendhilfe 1970, 1, 5.
- ³⁹⁾ W. Schlak: Eine lehrreiche Erfahrung. In: Jugendhilfe 1969, 11, 339.

- Ähnlich:
J. Klapper: Einzelbetreuung bewährt sich. In: Jugendhilfe 1969, 1, 20 bis 25.
J. Schulze: a. a. O., S. 5 bis 11.
- ⁴⁰⁾ J. Klapper: a. a. O., S. 21. „Für uns ging es 1966 einfach darum, für etwa 500 Minderjährige Betreuer einzusetzen. Zu diesem Zeitpunkt arbeiteten in den Jugendhilfekommisionen (der Stadt Cottbus, der Verf.) etwa 75 Jugendhelfer“.
- ⁴¹⁾ H.-J. Schulze: a. a. O., S. 6.
- ⁴²⁾ ebda.
- ⁴³⁾ ebda. S. 7.
- ⁴⁴⁾ ebda. S. 10.
- ⁴⁵⁾ E. Mannschatz: Unser politischer Auftrag. In: Jugendhilfe 1969, 1, 3. Noch 1968 wurde ein Zahl von „über 25 000 ehrenamtlichen Mitarbeitern“ angegeben. (W. Händler: Initiativen. In: Jugendhilfe 1968, 6, 173).
- ⁴⁶⁾ Statistisches Jahrbuch der DDR 1970. Hrsg. Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, Staatsverlag der DDR, Berlin (O) 1970, S. 4.
- ⁴⁷⁾ E. Griehl et al.: Initiativen der Rostocker Jugendfürsorger zur Verbesserung der Entscheidungstätigkeit. In: Jugendhilfe 1968, 11/12, 324 und
E. Griehl: Ein großer Schritt voran! In: Jugendhilfe 1969, 10, 297.
- ⁴⁸⁾ E. Moltzan: Wie wir den Kollegen aus der Stadt Rostock nacheifern. In: Jugendhilfe 1969, 7, 209.
- ⁴⁹⁾ I. Albrecht: Unser Mühen um eine effektive Weiterbildung. In: Jugendhilfe 1969, 2, 47.
- ⁵⁰⁾ ebda. ebenso: E. Mannschatz: Unser politischer Auftrag, a. a. O., S. 6.
- ⁵¹⁾ Diese Ausbildung trat 1965 an die Stelle der bisherigen dreijährigen Ausbildung. Nach: J. Hoffmann, a. a. O., S. 62.
- ⁵²⁾ W. Polzin: Rostocker Initiative und Leistungsprobleme, a. a. O., S. 7.
- ⁵³⁾ E. Griehl: Ein großer Schritt voran, a. a. O., S. 203.
- ⁵⁴⁾ W. Polzin: Rostocker Initiative und Leistungsprobleme, a. a. O., S. 7.
- ⁵⁵⁾ W. Polzin: Entwicklungstendenzen und Probleme der Entscheidungstätigkeit, a. a. O., S. 201.
- ⁵⁶⁾ „Gute Taten auf den Geburtstagstisch der Republik“. In: Jugendhilfe 1969, 2, 37 bis 38.
- ⁵⁷⁾ L. Dietrich: Erfahrungen und Ergebnisse im Wettbewerb der Berliner Jugendhilfekommisionen. In: Jugendhilfe 1969, 12, 375 bis 378.
- ⁵⁸⁾ Richtlinie Nr. 2 des Zentralen Jugendhilfeausschusses.
- ⁵⁹⁾ § 2 Abs. 1 JugendhilfeVO
- ⁶⁰⁾ H. Helmeke: Größere Wirksamkeit durch Erziehungsprogramme. In: Jugendhilfe 1968, 1, 22.
- ⁶¹⁾ H. Blankertz: Theorien und Modelle der Didaktik, Juventa Verlag München, 4. Aufl. 1970, speziell S. 18 bis 45.

- ⁶²⁾ s. Fußnoten 26, 27, 54 und 55.
- ⁶³⁾ R. Wernicke: Wozu wir uns rüsten. In: Jugendhilfe 1969, 2, 52.
- ⁶⁴⁾ H. Waldt: Zum erzieherischen Einfluß auf Familien, deren Kinder zeitweilig in Heimen erzogen werden. In: Jugendhilfe 1969, 1, 19.
- ⁶⁵⁾ K. Lauckner: Stabilisierung der Erziehungsverhältnisse durch gemeinsames Handeln. In: Jugendhilfe 1969, 7, 220 bis 224.
- ⁶⁶⁾ J. Klapper: Wie wir eine hohe Qualität in der Entscheidungspraxis erreichten. In: Jugendhilfe 1968, 3, 90 bis 91.
- ⁶⁷⁾ E. Christowa: Zur Einflußnahme der Jugendhilfe-Kommission auf die Erziehungssituation in der Familie. In: Jugendhilfe 1969, 4, 97.
- ⁶⁸⁾ H. Händler: Zu einigen Problemen der staatlichen Adoptionspolitik. In: Jugendhilfe 1968, 11/12, 336 bis 346.
- ⁶⁹⁾ E. Mannschatz: Die sozialpädagogische Aufgabe und die Heimerziehung. In: Jugendhilfe 1968, 2, 33.
- ⁷⁰⁾ Jackisch, N.: Die Verantwortung der Heime bei der Erziehung sozialistischer Staatsbürger. In: Jugendhilfe 1969, 11, 321 bis 326.
- ⁷¹⁾ ebda.
- ⁷²⁾ Die Jugendhilfe verfügt über folgende Heimarten:
Vorschulheime, Normalheime und Spezialheime.
Letztere sind:
Aufnahmeheime, Sonderheime für Verhaltensgestörte, Spezialkinderheime, Jugendwerkhöfe als geschlossene Disziplinäreinrichtungen, Jugendwohnheime zur Nachbetreuung der aus den Jugendwerkhöfen Entlassenen.
- ⁷³⁾ Vgl. Freiburg, A.: Zur Jugendkriminalität der DDR. In: Deutschland Archiv, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1970, 1, 88 bis 92.
- ⁷⁴⁾ Harrland, H.: Zur Entwicklung der Kriminalität in der DDR. In: Neue Justiz 1968, 394.
- ⁷⁵⁾ Harrland, H.: Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969. In: Neue Justiz 1970, 412.
- ⁷⁶⁾ ebda.
- ⁷⁷⁾ Harrland, H.: Die Kriminalität in der DDR im Jahre 1969. In: Neue Justiz 1970, 412 bis 413.
- ⁷⁸⁾ Komplexe Vorbeugung und Bekämpfung der Kriminalität in territorialen Bereichen. Auszug aus dem Abschlußbericht des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer der DDR. In: Neue Justiz 1970, 9.
- ⁷⁹⁾ Strasberg, W.: Die Aufgaben der Gerichte zur Erhaltung und Festigung von Ehe und Familie. In: Neue Justiz 1970, 445.
- ⁸⁰⁾ Vgl. § 1 Abs. 4 JugendhilfeVO.
- ⁸¹⁾ Hoffmann, J.: a. a. O., S. 61, s. auch: §§ 4, 44, 59 FGB, § 7 Bildungsgesetz.
- ⁸²⁾ Vgl. „Leitfaden“ a. a. O., S. 118 bis 119 sowie § 12 Abs. 1 Buchstabe c, § 18 Abs. 1 Buchstabe b JugendhilfeVO.
- ⁸³⁾ 1. Auf der Grundlage der „VO über die Aufgaben der örtlichen Räte und der Betriebe bei der Erziehung kriminell gefährdeter Bürger“ vom 15. August 1968 (GBl. II S. 751). Diese Verordnung gilt nur für Erwachsene.
2. Die Verantwortung für die Betreuung ist im einzelnen geregelt für:
- Schule:
§ 20 Bildungsgesetz; § 26 Abs. 3 der VO über die Sicherung einer festen Ordnung an den allgemeinbildenden Schulen — Schulordnung — vom 20. Oktober 1967 (GBl. II S. 769).
- Betrieb:
§§ 33 und 41 des Jugendgesetzes vom 4. Mai 1964 (GBl. I. S. 75); §§ 1 und 2 der VO zum Schutze der Kinder und Jugendlichen vom 26. März 1969 (GBl. II S. 219); § 134 Abs. 1 Gesetzbuch der Arbeit.
- Jugendhilfe:
§§ 1, 12, 23 und 24 JugendhilfeVO.
- Rechtspflegeorgane:
§ 31 StGB, § 342 Abs. 1, § 345 Abs. 1 StPO i. V. mit §§ 14 und insbesondere 18 ff. der 1. Durchführungbestimmung zur StPO.
Nach Kräupl, Scholz a. a. O., S. 243.
- ⁸⁴⁾ Vgl. Westen, K.: Zur Situation des Rechts in der DDR. In: Deutschland Archiv 1968, 4, 339.
- ⁸⁵⁾ Leitfaden a. a. O., S. 121.
- ⁸⁶⁾ ebda.
- ⁸⁷⁾ ebda.
- ⁸⁸⁾ Auch hierauf weist der „Leitfaden“ ausdrücklich hin. S. 121.
- ⁸⁹⁾ Vgl. zu Abschnitt 4.2:
Luther, H.: Die Besonderheiten der strafrechtlichen Verantwortung Jugendlicher nach dem neuen Strafrecht. In: Jugendhilfe 1968, 4, 109 bis 118, u. 5, 146 bis 152, sowie „Leitfaden“ a. a. O., S. 119 bis 126.
- ⁹⁰⁾ Hoffmann, J.: a. a. O., S. 59 bis 61.
- ⁹¹⁾ Panzram, J.: Stellung, Aufgaben und Leitung der Jugendhilfe beim umfassenden Aufbau des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik. Juristische Dissertation an der Humboldt-Universität Berlin (O) 1966, S. 3.
„Diese Zahlenangaben beruhen auf der bei der Abteilung Jugendhilfe im Ministerium für Volksbildung vorliegenden schriftlichen Berichterstattung des ersten Halbjahres 1965. In den angeführten Zahlen ist nicht der Teil erziehungsgefährdeter Minderjähriger erfaßt, der durch rechtzeitige Einflußnahme vor einer sozialen Fehlentwicklung bewahrt wurde.“ ebda.
- ⁹²⁾ Mannschatz, E.: Die Verantwortung der Gesellschaft für die Wirksamkeit der Familienerziehung. In: Jugendhilfe 1968, 1, 9.
- ⁹³⁾ ebda. S. 6.
- ⁹⁴⁾ Statistisches Jahrbuch der DDR 1970, S. 431 u. 438.
- ⁹⁵⁾ Mannschatz, E.: Die Verantwortung a. a. O., S. 4.
- ⁹⁶⁾ Statistisches Jahrbuch der DDR 1970, S. 325.
- ⁹⁷⁾ Mannschatz, E.: Unser politischer Auftrag, a. a. O., S. 2.

- ⁹⁸⁾ Scharnhorst, E.: Politisch-erzieherische Grundhaltung der Eltern — wichtigster Faktor der familiären Erziehung. In: Jugendhilfe 1970, 3, 66.
- ⁹⁹⁾ Mannschatz, E.: Die Verantwortung, a. a. O., S. 5.
- ¹⁰⁰⁾ Harrland, H.: Zur Entwicklung der Kriminalität in der DDR. In: Neue Justiz 1968, 394.
- ¹⁰¹⁾ ebda.
- ¹⁰²⁾ Lekschas, J.: Die Bewegung der Jugendkriminalität in Deutschland und ihre Ursachen. In: Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung in der sozialistischen Gesellschaft. Hrsg.: Inst. f. Strafrecht der Humboldt-Universität, Berlin (O) 1965, S. 26.
- ¹⁰³⁾ Vgl. Artikel 2 Verfassung und Artikel 2 StGB.
- ¹⁰⁴⁾ Mannschatz, E.: Die Verantwortung . . . a. a. O., S. 6 und Scharnhorst, E.: a. a. O., S. 89.
- ¹⁰⁵⁾ Leitfaden a. a. O., S. 16.
- ¹⁰⁶⁾ Mannschatz, E.: Die Verantwortung, a. a. O., S. 6.
- ¹⁰⁷⁾ Mollenhauer, K.: Jugendhilfe, Verlag Quelle und Meyer, Heidelberg, 1968, S. 21.
- ¹⁰⁸⁾ Schüler-Springorum, H./Sieverts, R.: Sozial auffällige Jugendliche, Juventa Verlag, München 1964, S. 64.