

Der Leidensweg eines Gesetzes

Die Argumente der Union in der Diskussion
um ein neues Jugendhilfegesetz

„Insbesondere seit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die SPD und FDP ist eine Entwicklung eingetreten, die sowohl durch ideologisch sachblinde Indoktrination wie auch in Reaktion darauf durch eine einseitige Verkürzung auf die bloße Vermittlung von Kenntnissen und Einübung von Verhaltensregeln gekennzeichnet ist. Eine solche Entwicklung wird sich in gefährlicher Weise auswirken; es muß alles daran gesetzt werden, sie aufzuhalten und zu verändern.“

(Beschluß des 28. Bundesparteitages der CDU in Berlin)

An vielen Beispielen ließe sich die bedrückende Wahrheit dieses Textes verdeutlichen. Zum beschämenden Skandal aber wird sie dort, wo es um die Zukunft der Jugend und damit letztlich um die Zukunft unseres Staates geht. Seit nunmehr zehn Jahren versucht diese Regierung gerade dort manipulierend einzugreifen, wo ihr ein Erfolg am sichersten und nachhaltigsten erscheint: im Bereich staatlicher Jugendhilfe.

Gewiß, das alte „Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt“ von 1922 ist trotz mehrfacher Novellierung längst überholt. Es geht noch vom engen Ansatz der bloßen **Jugendfürsorge** aus; der Gesichtspunkt der intensiven **Jugendpflege** durch Unterstützung und Ergänzung der Erziehung der Familie bleibt unberücksichtigt.

Der Leidensweg des Jugendhilferechts begann mit der Ankündigung Willy Brandts in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Nach endlosen Diskussions- und Referentenentwürfen lag im November 1978 ein Regierungsentwurf vor. Auf der Grundlage eines Entwurfes des Landes Baden-Württemberg brachte der Bundesrat einen eigenen Gesetzentwurf im April 1979 ein. Es folgten lange Beratungen in den Ausschüssen, in denen die Union eine Fülle von Verbesserungen

rungsvorschlägen machte und andererseits in nicht wenigen Punkten ihre Kompro-mißbereitschaft zeigte. Dennoch wurde am 23. Mai eine von SPD und FDP in den Ausschüssen durchgesetzte Entwurf-Fassung zur Abstimmung in den Bundestag eingebracht, welche von der Union nicht mitgetragen werden konnte.

Ihr wertorientierter Politikansatz konnte nicht zulassen, bestimmte Grundsätze aufzugeben und einer ideologisierten Pseudo-Pädagogik den Weg zu ebnen, der schließlich im totalen SPD-Staat enden muß. Für die Union ist und bleibt unan-tastbar: das Elternrecht, das Prinzip der Subsidiarität, die Vorrangstellung freier Träger, der Wille zu bürger- und praxisnaher Gesetzgebung und die Forderung nach fachlich soliden und sicher finanzierbaren Gesetzen.

■ Leider waren und sind SPD und FDP nicht bereit, in unmißverständlicher Weise diese Grundsätze anzuerkennen. Sie wollen ein Gesetz, das den Staat als „Sozialtherapeut“ ausweist und zur Folge hat, daß sowohl die junge Generation als auch die Familie zum Objekt ständiger staatlicher Betreuung werden.

Gesichertes Elternrecht

Im alten Jugendwohlfahrtsgesetz wird in wünschenswert knapper Form darge-stellt, daß das Recht der Erziehung bei den Eltern liegt. Ausdrücklich heißt es: „Die von den Personensorgeberechtigten bestimmte Grundrichtung der Erziehung ist bei allen Maßnahmen der öffentlichen Jugendhilfe zu beachten, sofern hier-durch das Wohl des Kindes nicht gefährdet wird.“ Diese notwendige Klarheit zeigt der jetzt vorliegende Gesetzesentwurf nicht. Auch wenn er durch eine Reihe von Vorschriften die Träger der Jugendhilfe an die von den Eltern bestimmte Grundrichtung der Erziehung zu binden versucht, so setzt der Entwurf doch zugleich eigene, freilich sehr unterschiedlich interpretierbare Erziehungsziele und programmiert so zugleich den Konflikt zwischen ihnen und dem Elternhaus.

Vor allem die Gewährung von eigenen Antragsrechten für die Jugendlichen ist geeignet, das Eltern-Kind-Verhältnis in einem unerträglichen Maße zu verrechtli-chen, zu verbürokratisieren sowie Konflikte in die Familie hineinzutragen. Sollte dieser Entwurf zum Gesetz werden, kann künftig eine 15jährige den samställigen Disco-Besuch gegen den Willen der Eltern mit staatlicher Hilfe erzwingen.

Das geht soweit, daß den Kindern in Zukunft sogar ein Recht auf außerfamiliäre Erziehung gegeben wird. Das ist etwa das, was in Schweden als „Scheidung des Kindes von der Familie“ bezeichnet wird. Wenn es dem Kind in der Familie nicht mehr paßt — das Taschengeld ist zu knapp, die Eltern sind zu „reaktionär“ —, dann kann es nach § 44 einen Antrag stellen und gerichtlich prüfen lassen, ob es nicht aus dieser Familie herauskommen kann.

■ Das ist der „pädagogische Fortschritt“, mit dem in Zukunft die Erziehungs-fähigkeit der Familie „gestärkt“ werden soll!

Hier werden Jugendamt und Gerichte zu Schiedsrichtern in familiären Fragen auch dann, wenn es sich um ganz natürliche Spannungen im Verhältnis zwischen

Eltern und heranwachsenden Kindern handelt. Zwar ist die Inanspruchnahme dieser „Hilfen“ freiwillig und nach langem Drängen der Union nicht mehr völlig losgelöst vom Einverständnis der Eltern. Es ist aber zu befürchten, daß schon die Verweigerung solcher Rechte den Eltern in der Praxis zum Vorwurf einer Vernachlässigung ihrer Pflicht gegenüber ihren Kindern gereichen kann; zu dem Vorwurf also, sie gewährleisteten nicht eine deren Wohl entsprechende Erziehung.

Die Familie ist nach der Konzeption des Entwurfs offensichtlich Objekt ständiger Beratung, Bildung und Therapie. Nur unter der Voraussetzung, daß sich die Familie dieser ständigen „Beratung und Behandlung“ unterzieht, gilt sie nach dem Gesetzentwurf noch als geeignet, ihrerseits der Ort der Erziehung der Kinder zu sein.

■ Der Regierungsentwurf bahnt also der Verstaatlichung der Erziehung den Weg. Trotz gegenteiliger Beteuerung ist er aus einer Gedankenwelt entstanden, die auf der ideologisch bedingten Überzeugung von der angeblich unvermeidlichen Unzulänglichkeit der privaten Erziehung in der Familie beruht. Kurz gesagt traut der Regierungsentwurf den Eltern wenig zu, den außerfamiliären Erziehungseinrichtungen nahezu alles.

Nach Auffassung der Union sind Eltern die berufenen Erzieher und keine Amateure. Gerade die Familie als die beständigste Form menschlichen Zusammenlebens und als Fundament unserer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung darf nicht zu einem Betätigungsfeld staatlicher „Sozialakteure“ werden.

Unverzichtbar: Prinzip Subsidiarität

Es ist die unverzichtbare Forderung der CDU/CSU, das Subsidiaritätsprinzip, also die Vorrangstellung der freien Träger gegenüber den öffentlichen Trägern, beizubehalten. Das Bundesverfassungsgericht hat 1967 in einer Entscheidung festgestellt, daß das Subsidiaritätsprinzip mit dem Grundgesetz in Einklang steht. Es ist überhaupt nicht einzusehen, wieso nun plötzlich von diesem jahrelang bewährten Grundsatz abgerückt werden soll.

■ Die Union geht davon aus, daß wir in einer freien Gesellschaft leben, in der unterschiedliche Wertvorstellungen und unterschiedliche politische Auffassungen miteinander in Konkurrenz stehen, um für das Zusammenleben von Menschen stets bessere Lösungen zu erreichen. Diese Voraussetzungen sind in einem modernen Staat auf Dauer nur dann gegeben, wenn für junge Menschen unterschiedlicher Gesinnung die Möglichkeit des freien Zusammenschlusses besteht und wenn sich junge Menschen für ihre eigene Vorstellung in Gesellschaft und Staat einsetzen können.

Aufgrund des immer stärkeren Eindringens staatlichen Einflusses in die Bereiche Erziehung und Bildung verringern sich diese Möglichkeiten aber in zunehmendem Maße. Je mehr der öffentliche Träger den Ehrgeiz hat, selbst erschöpfende

Angebote der Jugendhilfe zu machen, desto geringer wird der Spielraum der freien Träger.

Daher verlangt die CDU/CSU, daß die öffentlichen Träger von eigenen Maßnahmen absehen, solange ein vielfältiges und geeignetes Angebot durch die freien Träger sichergestellt wird. Es kann nicht angehen, daß die konkrete Ausgestaltung der Jugendhilfe von der politischen Anschauung etwa des Jugendamtsleiters abhängig ist. Ebenso gefährlich wäre es, wenn Jugendhilfeleistungen an den jeweils von der Landesregierung unterstützten pädagogischen Lehrmeinungen orientiert wären. Wir wollen, daß es die freie Entscheidung der Eltern und der jungen Menschen selbst bleibt, welche Institution sie in Anspruch nehmen wollen. Im Regierungsentwurf ist von der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ zwischen freien und öffentlichen Trägern die Rede. Dieses Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit dürfte in der Praxis darauf hinauslaufen, daß der öffentliche Träger immer und eindeutig die Übermacht besitzt. Mit Hilfe seines Verwaltungsapparates und seiner im Verhältnis größeren finanziellen und personellen Kapazität befindet sich der öffentliche Träger in einer viel stärkeren Ausgangsposition, die ihm von vornherein ein wesentliches Übergewicht sichert. Hinzu kommt, daß den Aktivitäten der Jugendämter stets auch noch ein hoheitlicher Charakter anhaftet. Unter diesen Voraussetzungen kann von einem partnerschaftlichen Zusammenwirken wohl kaum die Rede sein.

Die Formel von der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ hat wohl nur im vorderen Teil des Entwurfs Gültigkeit. Später, § 102 Abs. 2, heißt es: „Ist ein anerkannter freier Träger der Jugendhilfe bereit, Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen rechtzeitig zu schaffen und zu betreiben, soll ihm *in der Regel* Gelegenheit dazu gegeben werden.“

■ Das heißt mit anderen Worten, es steht im Ermessen des öffentlichen Trägers, wann und wo welcher freie Träger mit welcher Maßnahme tätig werden darf. So ist die Situation für den Fall, der mit den Worten „*in der Regel*“ umschrieben ist. Wann die Ausnahme von dieser Regel eintreten soll, steht ganz im Ermessen des öffentlichen Trägers selbst. Dazu braucht dieser den Einsatz der freien Träger in seine Überlegungen überhaupt nicht mehr einzubeziehen.

Aus diesem Grund ist die Vorrangstellung der freien Träger der Jugendhilfe durch eine Muß-Vorschrift abzusichern. Ein Tätigwerden des anerkannten freien Trägers darf nur davon abhängig gemacht werden, ob er rechtzeitig ausreichende und geeignete Angebote machen kann. Solange freie Träger vorhanden sind, die eine Aufgabe übernehmen wollen und dazu auch in der Lage sind, sollen sie auch vorrangig durch finanzielle Zuwendung des Staates unterstützt werden.

Wenn aber die finanziellen Leistungen völlig in das Ermessen des Staates gestellt werden, so gilt dies leider auch für die finanzielle Forderung der freien Träger. Dies bedeutet für die Praxis, daß einzelnen freien Trägern schwerpunktmaßig der Zuschlag versagt werden kann, wenn sie sich z. B. in Arbeitsweise und Wertorientie-

tierung von den Vorstellungen des öffentlichen Trägers unterscheiden. Sie erhalten somit vielleicht über mehrere Jahre hinweg keine öffentlichen Gelder, und dies, obwohl sie eine Jugendhilfeleistung anbieten wollen und können.

Ein solchermaßen konstruierter, aber keineswegs undenkbare Fall könnte bei einem Festhalten am Subsidiaritätsprinzip nicht eintreten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist deshalb nur durch eine Vorrangstellung der freien gemeinnützigen Träger der Jugendhilfe möglich.

Freie Träger ohne Bevormundung

In zehn umfangreichen Paragraphen versucht der Regierungsentwurf des Jugendhilferechts zu beschreiben und zu definieren, was Jugendarbeit ist und was sie zu leisten hat. Ein solches Vorgehen ist äußerst gefährlich für die Freiheit der Jugendverbandsarbeit.

■ Der freien Ausübung und der Weiterentwicklung der Jugendarbeit kann es nur schaden, wenn ihre einzelnen Betätigungsfelder bundesgesetzlich so detailliert beschrieben werden. Alle Betätigungsgebiete der Jugendarbeit wird man ohnehin nie aufzählen können. Darum muß jeder Versuch, einzelne Beispiele festzuschreiben, den Eindruck erwecken, als solle sich Jugendarbeit nur und vor allem in diesem Rahmen abspielen.

Es besteht die Befürchtung, daß die öffentliche Hand in Zukunft nur noch das anzuerkennen bereit ist, was das Gesetz definiert, und daß finanzielle Unterstützung nur für die gesetzlichen Beispiele geleistet wird. Eine solche Situation aber hemmt die Träger der Jugendarbeit in ihren Aktivitäten. Jeder Weiterentwicklung, vor allem neuen Formen, wäre ein Ende gesetzt.

Jugendverbandsarbeit richtet sich ja an junge Menschen in ihrer Freizeit. Sie beruht daher auf freiheitlicher und freiwilliger Teilnahme.

Die Entscheidungsmöglichkeit Jugendlicher, Angebote der Jugendarbeit wahrzunehmen, in Gruppen mitzumachen, mit anderen zusammenzusein, miteinander etwas zu erleben und zu diskutieren, darf nicht dadurch begrenzt werden, daß ihre Freizeit durch gesetzliche Vorgaben reglementiert wird. Der junge Mensch muß Sicherheit gewinnen, er selbst sein zu dürfen, sich selbst zu bestimmen und selbst zu verantworten und nicht von anderen bevormundet, organisiert oder gar verwaltet zu werden.

■ Die Pluralität der Jugendverbände eröffnet dem jungen Menschen die Möglichkeit, sich gemäß seiner Neigungen, Wünsche und seiner wertbezogenen Grundhaltung zu entscheiden. Daher lehnt die CDU/CSU umfangreiche Definitionen der Jugendarbeit ab, wie sie in den §§ 17 bis 26 des Regierungsentwurfs enthalten sind. Sie fordert einen einzigen Rahmenparagraphen, der die Jugendarbeit in Form einer Generalklausel von grundsätzlichen Erwägungen her beschreibt.

Gegen Bürokratie in der Jugendhilfe

Ein herausragender Punkt der Kritik am Jugendhilferechtsentwurf durch die Union ist die perfektionistische Grundhaltung des Gesetzes. Umfangreiche Gesetzesvorschriften erschweren das Verständnis der Betroffenen in die Maßnahme. Aus den 89 Paragraphen des alten Jugendwohlfahrtsgesetzes wurden jetzt 139 Paragraphen im Jugendhilfegesetzentwurf der Bundesregierung.

■ Ein Gesetz, das hauptsächlich auf sozial schwache Familien angewendet und im besonderen von Nichtjuristen (Sozialarbeitern usw.) verwirklicht wird, sollte allgemein verständlich und nicht nur für den Rechtswissenschaftler durchschubar sein. Für Nichtfachleute einsichtig ist der Entwurf aber gerade nicht. Hier finden sich Ungetüme von Paragraphen, die es im Jugendwohlfahrtsgesetz in dieser Art nicht gegeben hat. Sie bringen umfassende Einzelregelungen und blähen das Gesetz auf.

Auch die Art und Weise der gesetzlichen Regelungstechnik lässt zu wünschen übrig. Umfangreiche Verweisungen erschweren die Arbeit mit dem Gesetz. Hier hätte der Bundestag einmal die Möglichkeit gehabt, ein Gesetz zu schaffen, welches ohne Rechtsbeistand gelesen und vielleicht auch angewendet werden könnte! Entstanden ist aber ein Jugendhilfegesetz, das Jugendliche und Eltern nicht verstehen können.

Der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages — also seine Mehrheit, nicht nur der Oppositionsteil — hat zu diesem Gesetz folgendes festgestellt: Der Entwurf stößt „auf gewichtige rechtspolitische Bedenken, insofern er eine kaum überschaubare Fülle individueller, in ihren Voraussetzungen durch eine Vielzahl höchst unbestimmter Rechtsbegriffe... definierter Rechtsansprüche begründet. Sie führen im Einzelfall sowohl als auch in ihrer Summe zu einer weitgehenden Verlagerung der in ihrem Kern politischen Entscheidung, ob und in welchem Umfang Leistungen der Jugendhilfe erbracht werden sollen und finanziert werden können von dazu berufenen Organen der Legislative und Exekutive auf die Justiz, insbesondere die Verwaltungsgerichte.“

Es folgt dann die schwerwiegende Feststellung: „Es ist ein schwerer und durch eine um sich greifende Praxis dieser Art nachgerade unerträglich gewordener Mißbrauch der rechtsprechenden Gewalt, wenn der Gesetzgeber Entscheidungen, die nicht nach definierbaren rechtlichen Maßstäben getroffen werden können, auf sie überbürdet. Sowohl die eigene Autorität des Gesetzgebers als auch die Rechtsprechung müssen darunter leiden.“

■ Der Entwurf erweist sich mithin als ein Kabinettsstück ministerialer Gesetzgebungspraxis des Hauses Huber: Perfekt und durch und durch juristisch. Die Regelungen verfolgen die letzte Verästelung möglicher Jugendarbeit. Sie ergeben sich in kunstvoll ineinandergreifenden Vorschriften und Verweisungen, aber sie sind eines sicher nicht: für die betroffenen Kinder und Eltern lesbar und verständlich.

Vormarsch in den Abgabenstaat?

So konkret wie die Aufgabenstellungen der freien Träger umrissen werden, so nebulös bleiben die finanziellen Regelungen, die aus diesem Gesetzentwurf erwachsen. Von der Frage der Finanzierbarkeit und eines Ausgleichs der die Gemeinden betreffenden Folgelasten des Gesetzes war bisher nie bei der SPD/FDP die Rede, wenngleich der Bundeskanzler noch in seiner Regierungserklärung von 1976 voreilig und vorlaut eine finanzielle Absicherung versprach.

■ Vorsichtige Schätzungen ergeben, daß das neue Gesetz in der Endphase der Verwirklichung jährlich 783,3 Millionen DM kosten wird. Davon entfallen alleine 643,5 Millionen DM auf die neu entstehenden Personalkosten. Das Gesetz wird voraussichtlich jedoch bedeutend teurer, da es bei den pädagogischen Betreuungsplänen einen kostenlosen therapeutischen Dienst geben soll.

Wenn nur 20 % der Jugendlichen vom geplanten pädagogischen und therapeutischen Service Gebrauch machen würden, so würde der Gesamtbetrag bei einem Regelsatz von 1 400,— DM im Monat pro Jugendlichen etwa 2,8 Milliarden DM betragen. Noch einmal die gleiche Summe wäre erforderlich, um Jugendlichen, wie das Gesetz es vorsieht, im Fall des Konflikts mit dem Elternhaus die Unterbringung in einer selbstverwalteten Wohngemeinschaft zu ermöglichen. Dies sind schon 5,6 Milliarden DM für die Versprechungen der Bundesregierung. Bei Inanspruchnahme aller Angebote entstünde eine völlig unschätzbare Kostenbelastung, die einen Schritt weiter in den totalen Abgabenstaat führen würde.

Die entstehenden Mehrkosten sind auf jeden Fall überwiegend von den Ländern und vor allem von den Gemeinden zu tragen. Nach Auffassung der Union ist es ein tragender Grundsatz, daß die Bundesregierung den Ländern und Gemeinden nicht erhebliche zusätzliche Kosten aufbürden darf, ohne ihnen zugleich die entsprechenden finanziellen Mittel zu Lasten des bisherigen Bundesanteils an den Gemeinschaftssteuern zu erschließen. Das Jugendhilfegesetz darf nicht zu einer weiteren Kostenabwälzung auf die Gemeinden führen. Es wäre sonst ein weiterer fragwürdiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Die ohnehin kaum noch vorhandene freie Spanne in den kommunalen Haushalten würde weiter verengt. Der Bundesrat hat auf Antrag der CDU-Ministerpräsidenten am 13. Juni 1980 das Gesetzgebungsverfahren zum JHG mit der Begründung abgesetzt, eine Beslußfassung sei erst möglich, wenn von der Bundesregierung ein klarer Finanzrahmen vorgegeben sei.

Die Alternative der Union

Der Entwurf des Bundesrates berücksichtigt jene Kritik, die von seiten der Union am Regierungsentwurf geübt wurde. Für CDU/CSU sind folgende Punkte besonders wichtig:

- Im Unterschied zum Entwurf der Bundesregierung verzichtet der Bundesrats-Entwurf auf eine detaillierte Festschreibung der Erziehungsziele. Er beschränkt sich auf das vom Grundgesetz garantierte Recht der freien Entfaltung der Person und gewährt damit den Jugendlichen, den Eltern und den freien Trägern einen breiten Raum für eine Vielfalt von Alternativen, Erziehungszielen und Lebenschancen.

Wir wollen kein staatliches Erziehungsgesetz, sondern ein Jugendhilfegesetz!

- Der Bundesratsentwurf schützt und fördert die Familien und garantiert das Elternrecht, indem er die Freiwilligkeit der Leistungen der Jugendhilfe betont, Eingriffsmöglichkeiten des Staates in intakte Familien zurückweist und die Erziehungsfähigkeit der Familie stärkt. Im Unterschied zum Entwurf der Bundesregierung entspricht er damit grundlegenden Wertvorstellungen der Union.

Wir wollen keine Bevormundung der Familie, weil wir der Familie viel zutrauen und ihr subsidiär, ergänzend helfen möchten.

- Während der Entwurf der Bundesregierung unter dem Vorwand angeblicher Partnerschaft einen praktischen Vorrang des Staates gegenüber den freien Trägern anstrebt, wahrt der Bundesratsentwurf das Prinzip der Subsidiarität. Er räumt den freien Trägern einen Vorrang ein, soweit diese ausreichende und geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen betreiben oder rechtzeitig schaffen können. Mit dem Vorrang der freien Träger gewährleistet der Bundesratsentwurf die Pluralität des Angebots der Leistungen der Jugendhilfe und damit praktizierte Freiheit.

Wir wollen keine ständige Betreuung der jungen Generation. Wir wollen keinen Staat, der der Jugend als Sozialtherapeut gegenübertritt. Wir wollen vielmehr eine Jugendpolitik der Herausforderung, weil auf diese Art und Weise die Jugend am besten gefördert würde.

- Die Union stellt fest, daß nach ihrer Meinung eine Reform der Jugendhilfe, die diesen Namen verdient, erhebliche Kosten verursachen wird. Sehr bewußt hat der Bundesratsentwurf der Versuchung widerstanden, ein „billiges“ Gesetz machen zu wollen. Insgesamt aber würde sein Entwurf bei weitem nicht die nun zu erwartende Kostenlawine verursachen, da klare Ansprüche und durchschaubare Finanzierungen sichergestellt sind.

**Familie und Jugend in diesem Lande haben eine bessere Jugendpolitik verdient!
Sie haben eine bessere Regierung verdient!**