

Funktion und Selbstverständnis der Jugendhilfe nach dem KJHG (1. Teil)

von Professor Dr Michael Coester, Göttingen

A) Einführung

Seit der Verabschiedung des KJHG am 26. 6. 1990¹ sind nunmehr fast 2 Jahre vergangen - genug Zeit, sich mit den Grundstrukturen des neuen Rechts sowie Einzelheiten vertraut zu machen. Ein neues Gesetz verändert als solches allerdings noch nicht die soziale Wirklichkeit. Die Jugendhilfepraxis hatte sich in den letzten Jahrzehnten vor der Reform zunehmend vom veralteten JWG entfernt, stimmte bei Inkrafttreten des KJHG aber naturgemäß auch mit den neuen normativen Vorgaben nicht überein. Die Praxis sah und sieht sich vor die Aufgabe gestellt, sich an das neue Gesetz „heranzuarbeiten“, sowohl strukturell, organisatorisch wie auch in der sachlichen Arbeit. Manche Gesetze kommen über ihre bloß papierene Existenz kaum hinaus, bleiben „black-letter-law“; beim KJHG scheint es mir jedoch, als habe ein vielfältiger und emsiger Prozeß der Umsetzung begonnen, der sich allerdings noch im Anfangs- oder gar Versuchsstadium befindet²: Das Gesetz ist zwar nicht nur rechtlich, sondern auch rechtstatsächlich auf die Welt gekommen, die weitere Entwicklung des Neugeborenen bis zur vollen Effektivität wird aber wohl noch einige Jahre dauern

¹Vortrag, gehalten bei der Großen Arbeitstagung des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen, 4. Mai 1992 in Würzburg

und intensiver Betreuung durch die Jugendhilfe bedürfen.

Trotz oder gerade wegen der Beschäftigung mit Detailproblemen, die die Praxis derzeit auslastet und der im Rahmen dieser Tagung auch die folgenden Fachvorträge gewidmet sind, möchte ich die Gelegenheit nutzen zu einigen Reflektionen über die grundsätzliche Rolle und Funktion, die der Jugendhilfe in Staat und Gesellschaft durch das Recht zugewiesen worden sind. Solche Überlegungen sind nicht nur akademische Sandkastenspiele, sondern wichtig für das grundsätzliche Selbstverständnis aller in der Jugendhilfe Tätigen; sie können sogar zur Entscheidung konkreter Streitfragen beitragen, wie noch zu zeigen sein wird.

Die wesentlichen Fragen lauten demnach: Welcher Raum ist der Jugendhilfe rechtlich eröffnet zur Hilfe, Beeinflussung und Erziehung von Kindern neben anderen Erziehungsträgern, vor allem den Eltern? Welchen Stellenwert mißt das Recht dieser Tätigkeit bei, und welcher Auftrag ist der Jugendhilfe insoweit erteilt?

B) Rechtliche Stellung der Jugendhilfe als Erziehungsträger

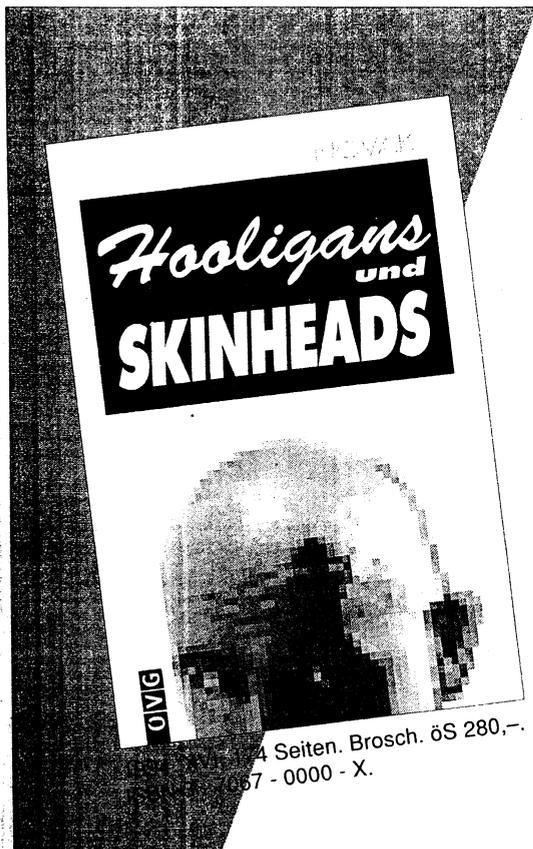
Ausgangspunkt hat die Tatsache zu sein, daß es sich bei der Jugendhilfe, jedenfalls soweit sie von öffentlichen Trägern betrieben wird, um staatliche Tätigkeit handelt, die - wie jedes staatliche Handeln -

einer *Rechtsgrundlage* bedarf. Dabei ergibt sich die rechtliche Legitimation staatlicher Tätigkeit, unbeschadet einfachgesetzlicher Konkretisierungen, letztlich aus den verfassungsrechtlichen Grundlagen. Nichts anderes gilt im Ergebnis für freie Jugendhilfe-Träger, soweit sie vom Gesetz für öffentliche Zwecke eingesetzt werden: Ihre allgemeine Handlungsberechtigung als Private folgt zwar schon aus Art 2 I, 9 I GG (bzw bei kirchlichen Trägern aus Art 140 GG iVm 137 II WRV); soweit sie in öffentliche Funktionen eingespannt sind, müssen sie sich jedoch dem gesetzlichen Regelungsgefüge einpassen und sind gleichermaßen legitimationsbedürftig. Welche Aussagen ergeben sich also aus dem Grundgesetz?

I. Konzeption des KJHG und Kritik

Art 6 II 1 GG weist bekanntlich die Pflege und Erziehung von Kindern „zuvörderst“ den Eltern zu. Nach Auffassung des Gesetzgebers, wie sie in der Begründung zum KJHG dargelegt worden ist³, bezieht sich der grundgesetzliche Erziehungsvorrang der Eltern nicht nur auf die familiäre Erziehung, sondern auf die Gesamtheit aller erzieherischen Einflüsse auf das Kind. Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kinder seien dem Staat - vom Schulbereich (Art 7 GG) abgesehen - grundsätzlich nur über die Eltern, also mit ihrer Einwilligung eröffnet. Eigenständige Interessenwahrnehmung von Kindern „an den Eltern vorbei“ sei der Jugendhilfe verfassungsrechtlich verboten, die Interessen des Kindes müßten durch

Unterstützung der Eltern und Hilfsangebote verfolgt werden. Nur im Bereich des staatlichen Wächteramtes gem Art 6 II 2 GG, also bei Versagen der elterlichen Erziehungs- und Schutzfunktion könne der Staat unmittelbar in die Kinderziehung eingreifen - die Jugendhilfe allerdings erst nach Vormundschaft- oder familiengerichtlichen Beschränkungen des elterlichen Sorgerechts. Im Normalfall, also in Abwesenheit schwerwiegender Kindeswohlgefährdungen, bedeutet nach dieser Konzeption Hilfe für das Kind demnach primär Hilfe für die Eltern; das KJHG sei - so rügt die Kritik - eigentlich ein „Elternhilfegesetz“⁴, die Kinder profitierten nur mittelbar, gewissermaßen als Reflex und nicht aus eigenem Recht von dieser Elternhilfe⁵. Dem weitgehend auf die Familienerziehung fixierten KJHG wird das Postulat einer „Eigenständigkeit der Jugendhilfe“, eines „eigenständigen öffentlichen Erziehungsauftrags“ gegenübergestellt⁶. Dabei wird nicht immer klar, was mit „Eigenständigkeit“ genau gemeint ist⁷. Sicherlich bezeichnet der Begriff eine gewisse Emanzipation der Jugendhilfe von der Familienerziehung, aber im einzelnen gibt es doch unterschiedliche Schattierungen: So kann mit „Eigenständigkeit der öffentlichen Erziehung“ gemeint sein, daß diese als **Kontrolle** und ggf **Korrektiv** der Erziehung durch die Eltern oder andere Private zu fungieren habe oder doch zumindest in Konkurrenz zu ihr trete; andere sehen die öffentliche Erziehung als notwendige Ergänzung zunehmend defizitär



Dieses Buch klärt auf.

Hooligans und Skinheads, wie sind sie wirklich?

Radikale Fußballfans, militante Jugendbanden, gewalttätige Straßengangs. Hooligans und Skinheads treten gegenwärtig in allen europäischen Ländern in Erscheinung und erlangen aufgrund ihrer hohen Gewaltbereitschaft eine traurige Berühmtheit. Was verbirgt sich hinter ihrem auffälligen Outfit? Sind Hooligans und Skinheads gleichzusetzen? Wie werden Jugendliche zu "Hools" oder "Skins"? Was ist ihre Verhaltensmotivation?

"Hooligans und Skinheads" gibt fundierte Antworten. Mit Beispielen, Szene-Interviews und in leicht lesbarer Form. Diese Neuerscheinung sollte jeder lesen, der sich näher über Verhalten, Struktur und Motive gewalttätiger Jugendgruppierungen informieren möchte.

Mag. Dr. Manfred Novak wurde 1960 in Amstetten geboren. Er absolvierte an der Karl-Franzens-Universität in Graz das Diplom- und das Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften. Nach der Gerichtspraxis im OLG-Sprengel Graz ist er seit 1990 Universitätsassistent an der Johannes-Kepler-Universität Linz.

MANZ

Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien, Express-Bestellservice: (0222) 531 61 555.

gewordener Familienerziehung, weisen ihr also eine **Komplementärfunktion** zu. Schließlich kann mit „Eigenständigkeit“ auch gemeint sein, daß die Tätigkeit der Jugendhilfe nicht als bloße „Verlängerung“ der Elternerziehung verstanden werden dürfe, sondern auf objektiven fachlichen, insbesondere entwicklungspsychologischen und sozialpädagogischen Grundsätzen beruhen müsse.

Wir werden uns im folgenden zunächst mit der grundsätzlichen Legitimität öffentlicher Erziehung, sodann mit der speziellen Frage nach ihrer „Eigenständigkeit“ befassen.

II. Verfassungsrechtliche Legitimität öffentlicher Erziehung

Das Verhältnis von privater und öffentlicher Erziehung betrifft Strukturfragen von Staat und Gesellschaft, eine allgemeingültige Antwort muß deshalb auf die verfassungsrechtliche Grundordnung, insbesondere die Kompetenzregelungen in Art 6 GG zurückgehen. Hier ist zunächst das Wort „Zuvörderst“ in Art 6 II 1 GG näher zu betrachten, aus dem die Begründung zum KJHG die notwendige Familienbezogenheit der Jugendhilfe herleitet. „Zuvörderst“ ist ein durchaus schillernder Begriff, klar sind zunächst nur zwei inhaltliche Teilaussagen: Der elterlichen Erziehung kommt ein gewisser **Vorrang** zu, sie ist andererseits aber auch **nicht ausschließlich**. Wo liegen demnach die Wirkungsmöglichkeiten anderer, insbesondere öffentlicher Erzieher?

Ein Bereich staatlicher Verantwortung für die Kinder wird vom GG ausdrücklich genannt: Versagt die elterliche Sorge für das Kind dergestalt, daß dessen Wohl gefährdet ist, so ist gem Art 6 II 2 GG (iVm § 1666 BGB) der Staat als Wächter aufgerufen, das Kind zu schützen und für Ersatzpflege und -erziehung zu sorgen. **Staatliche Ersatzerziehung bei dysfunktionaler Elternsorge** ist ein eindeutiger und - im Lichte des Elternrechts - auch grundsätzlich unproblematischer Teil öffentlicher Erziehungskompetenz.

Ist dies jedoch deren einziges Wirkungsfeld, ist staatliche Mitwirkung an grundsätzlich funktionierender elterlicher Sorge, also oberhalb der Eingriffsgrenze des § 1666 BGB generell ausgeschlossen? Einen Sonderbereich komplementärer staatlicher Kompetenz eröffnet zunächst Art 7 GG für die **schulische Ausbildung**. „Zuvörderst“ könnte darüber hinaus bedeuten, daß **auch andere „Miterzieher“** neben den Eltern grundsätzlich zugelassen sind, die vom GG allerdings nicht benannt werden und denen gegenüber den Eltern jedenfalls ein gewisser Vorrang zukäme⁸. Wortlaut des Art 6 II 1 GG und historischer Wille des Verfassungsgebers erlauben insoweit keine zuverlässigen Schlüsse, es bedarf deshalb einer Interpretation des Wortes „Zuvörderst“ aus dem Sinnzusammenhang der Verfassung sowie von den realen Gegebenheiten der Kindererziehung her. Recht hat die Aufgabe, das Seiende

angemessen zu ordnen; eine sinnvolle Rechtsinterpretation muß deshalb von den zu regelnden Sachstrukturen ausgehen⁹.

Der reale Befund ergibt zunächst mit Deutlichkeit, daß von einer Ausschließlichkeit der Familienerziehung nicht die Rede sein kann. Die Entwicklung eines Kindes ist, wie Zacher anschaulich formuliert hat, „eingetaucht in ein fast unübersehbares Gemenge von Faktoren“¹⁰; schon vom frühesten Kindesalter an beeinflussen das Kind neben den Eltern auch Verwandte, Freunde, Kindergarten, später Vereine, die sogenannten Peer-Groups, Lehre und Arbeitswelt, dem Kind zunehmend erkennbare gesellschaftliche Abläufe sowie nicht zuletzt die Medien. Teils handelt es sich um gezielte, teils ungezielte Einwirkungen auf das Kind - die Effektivität hängt davon nicht ab¹¹. Dabei steigt der Anteil des „Außeneinflusses“ proportional mit zunehmendem Alter und Selbständigkeit des Kindes, entsprechend verringert sich der elterliche Einfluß. Dieser natürlichen Entwicklung des Eltern-Kind-Verhältnisses trägt schon das Recht der elterlichen Sorge Rechnung: Nach der sogenannten „Verflüchtigungstheorie“ ist der Reifungs- und Verselbständigungsprozeß von Kindern ein Kontinuum, „dessen Fluß nicht bis zur Mündigkeit gestaut werden kann“¹². Vielmehr werden, wie das BVerfG formuliert, „mit abnehmender Pflege- und Erziehungsbedürftigkeit sowie zunehmender Selbstbestimmungsfähigkeit des Kindes die im Elternrecht wurzelnden Rechtsbefugnisse zurückgedrängt, bis sie schließlich mit der Volljährigkeit des Kindes erlöschen“¹³. Demgemäß erfährt das elterliche Sorgerecht einen kontinuierlichen Inhaltswechsel, von völliger Fremdbestimmung des Kleinkindes zur Kontrolle zunächst partiellen, dann immer weitergreifenden Eigenhandelns des Kindes, wobei sich auch die zunächst strikte Kontrolle selbst immer mehr lockert bis hin zu Stichproben oder gar ihrer Auflösung.

Mit diesem Bild korrespondiert die elterliche Beherrschung von Außeneinflüssen auf das Kind: Müssen diese zunächst den Filter elterlicher Zulassung und Kontrolle passieren, so verselbständigen sie sich doch zunehmend; aus der elterlichen Gesamtkontrolle aller Einflüsse wird bald nur mehr eine Mitbeeinflussung mit abnehmender Tendenz; ab Pubertät hängt der Anteil elterlichen Erziehungseinflusses weniger vom Elternrecht als von der Qualität der Eltern-Kind-Beziehung ab.

Dieser Realbefund rechtfertigt bereits ein Zwischenergebnis: „Zuvörderst“ in Art 6 II 1 GG weist dem elterlichen Erziehungseinfluß keinen absoluten Schonraum bis zur Grenze der Kindesgefährdung zu, weil es diesen Schonraum von dem psychologischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen der Kinder her gar nicht geben kann. Die weitere Frage kann nur lauten, ob es gerade dem Staat verwehrt ist, in diesem Reigen unkoordinierter Beeinflussungsfaktoren gezielt mitzuwirken, gewissermaßen als Mit-Wettbe-

werber um Marktanteile am Entwicklungsprozeß von Kindern¹⁴.

Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es einer Besinnung auf die Aufgaben, die das Grundgesetz dem Staat in Bezug auf Familie und Kinder zuweist - diese beschränken sich nämlich nicht auf eine in Art 6 II 2 festgelegte Nachwächterfunktion. Als Grundlage für eine aktive Rolle der staatlichen Gemeinschaft bei der Pflege und Erziehung von Kindern in Form der Jugendhilfe kommen in Betracht und werden genannt: (1) Die in Art 6 I GG normierte Pflicht zur Familienförderung¹⁵; (2) das Sozialstaatsprinzip¹⁶; (3) Art 1, 2 GG, aus denen sich das Erziehungsziel des mündigen, selbstverantwortungsfähigen Bürgers ergibt (vgl § 1 I KJHG) und über die Schutzgebotsfunktion von Grundrechten¹⁷ die Pflicht des Staates, den Kindern den Weg zu diesem Ziel zu ebnet; (4) das Wächteramt des Art 6 II 2 GG, das nicht nur statisch und abwehrend verstanden werden darf, sondern, wie § 1666a BGB deutlich zeigt¹⁸, auch die Pflicht zur Prävention umfaßt, dh zur Verfügungstellung eines differenzierten Hilfs- und Leistungssystems oberhalb der Gefährdungsgrenze, das Gefährdungen und Sorgerechtsingriffe schon im Vorfeld zu vermeiden sucht¹⁹; hieraus folgt (5), daß auch aus Art 6 II 1 GG, dem Elternrecht selbst ein Leistungsanspruch gegen den Staat hergeleitet werden kann, die elterliche Verantwortungswahrnehmung zu erleichtern und zu unterstützen²⁰.

Diese generellen Förderungs- und Leistungspflichten des Staates gewinnen konkretere Gestalt, wenn sie auf die Erziehungswirklichkeit in der Gesellschaft bezogen werden. Insoweit wird nun behauptet, die Wirklichkeit sei geprägt von einer allgemein reduzierten Erziehungskompetenz in der Familie; angesichts des gesellschaftlichen Wandels könne sie die für das moderne Leben nötigen Anschauungen und Fertigkeiten nicht mehr hinreichend vermitteln²¹, die Eltern seien überfordert und bedürften der entlastenden Hilfe durch komplementäre staatliche Erziehung²².

In dieser Allgemeinheit kann diese These nicht akzeptiert werden; es wäre - so zutreffend *Wiesner* - „gewagt zu behaupten, die Teilnahme an Angeboten der Jugendarbeit sei allgemein notwendig, um sich zu einer eigenständigen Persönlichkeit zu entwickeln“²³. Andererseits ist unbezweifelbar, daß das soziale Erfahrungsfeld für Kinder in modernen Kleinstfamilien tatsächlich häufig begrenzt ist und daß die mit der Kindererziehung verbundenen Belastungen viele Familien, nicht nur in gesellschaftlichen Randgruppen, an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit geraten lassen - insbesondere bei Alleinerziehenden und / oder ökonomischen sowie beruflichen Problemen. Dies sind zwar keine Charakteristika der Familien schlechthin, wohl aber hinreichend verbreitete Phänomene, um aus der dargelegten abstrakt-verfassungsrechtlichen Förderungs- und Unterstützungspflicht des Staates eine konkrete und

aktuelle Leistungspflicht oder zumindest eine Legitimation zu Leistungsangeboten herleiten zu können.

Von der rechtlichen Legitimation der Jugendhilfe her lassen sich damit im Ergebnis drei Leistungsbereiche unterscheiden:

(1) Bei elterlichem Versagen folgt aus Art 6 II 2 GG sowie dem Kindesrecht gem Art 1, 2 GG die Pflicht des Staates, für Ersatz-erziehung zu sorgen. Diese selbst, durchgeführt vom Vormund oder Pfleger, ist zwar keine „öffentliche Erziehung“, aber immerhin öffentlich arrangiertes Substitut privater Erziehung.

(2) Darüber hinaus ist der Staat angesichts verbreiteter Schwächungen familiärer Erziehungskompetenz unter mehreren verfassungsrechtlichen Aspekten²⁴ schon im Vorfeld verpflichtet, durch Hilfe für die Eltern selbst und durch Angebot ergänzender Betreuungs- und Erziehungsleistungen die familiäre Erziehung abzustützen.

(3) Schließlich ist nicht zu erkennen, wieso es der staatlichen Gemeinschaft verwehrt sein sollte, weitergehend auch generell sozialpädagogische Leistungen für Kinder und Jugendliche anzubieten - als bereicherndes Angebot zur Familienerziehung und zur Abrundung der Entwicklungschancen für Kinder iSd an Art 1, 2 GG ausgerichteten und in § 1 I KJHG formulierten Erziehungsziels. Insoweit mag zwar keine verfassungsrechtliche Pflicht bestehen; Art 6 II 1 GG läßt mit dem Wort „zuvörderst“ aber die Möglichkeit auch für den Staat offen, der komplexen Vielfalt von außerfamiliären Einflüssen, denen Kinder in unserer Gesellschaft ohnehin ausgesetzt sind, sozialpädagogisch fundierte Angebote hinzuzufügen.

Damit kommen wir zu einem weiteren **Zwischenergebnis**: Es findet gezielte staatliche Einwirkung auf die Erziehungs- und Entwicklungsbedingungen von Kindern, also „öffentliche Erziehung“ statt, und dies ist grundsätzlich verfassungsrechtlich legitim. Zwar ist die staatliche Gemeinschaft als „Miterzieher“ neben Eltern und Schule im Grundgesetz nicht genannt, Art 6 II 1 GG läßt aber mit „zuvörderst“ den nötigen Spielraum auch für staatliche Betätigung auf dem Gebiet der Pflege und Erziehung von Kindern.

III. Eigenständigkeit öffentlicher Erziehung

Zu beantworten bleibt nach dieser Grundsatzklärung noch die Frage nach der sogenannten „Eigenständigkeit“ der öffentlichen Erziehung. Fest steht nach den bisherigen Überlegungen, daß durch die Formulierung „zuvörderst“ in Art 6 II 1 GG zwar andere Miterzieher neben den Eltern, insbesondere der Staat und die Jugendhilfe nicht ausgeschlossen werden, daß aber der elterlichen Erziehung ein Vorrang vor der öffentlichen Erziehung zukommt. Zur weiteren Präzisierung der Stellung der Jugendhilfe im Verhältnis zum Elternrecht lassen sich m E aus dem Zusammenspiel von GG und KJHG drei wesentliche Aussagen treffen.

(Fortsetzung und Schluß in der nächsten Folge)